



RICARDO HERMANY
BETIELI MACHADO

DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL MULTINÍVEL

2ª EDIÇÃO
REVISADA E AMPLIADA

Prefácio de Jorge Miranda

RICARDO HERMANY
BETIELI MACHADO

DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL MULTINÍVEL

UMA (RE)DISCUSSÃO DO ESPAÇO LOCAL

2ª EDIÇÃO
REVISADA E AMPLIADA

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2025



Esta obra está licenciada com uma Licença *Creative Commons*
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-chefe: Fábio César Junges

Imagem da capa: Freepik

Revisão ortográfica: Keila Mariana de O. Pacheco

CATALOGAÇÃO NA FONTE

H551r Hermany, Ricardo

Direito administrativo social multinível : uma (re)discussão
do espaço local / Ricardo Hermany, Betieli Machado. - 2. ed.,
rev. e ampl. - Santo Ângelo : Ilustração, 2025.
738 p. ; 23 cm

ISBN 978-65-6135-105-8

DOI 10.46550/978-65-6135-105-8

1. Direitos sociais. 2. Direito administrativo. I. Machado,
Betieli II. Título

CDU: 342.7

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice B. Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise T. Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria C. Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

Esta obra foi financiada com o apoio do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Processo nº 88881.987784/2024-1.



SUMÁRIO

NOTA DO EDITOR	13
PREFÁCIO (1ª edição)	15
PREFÁCIO (2ª edição)	21
INTRODUÇÃO	25
PARTE I: DIREITO SOCIAL MULTINÍVEL EM PERSPECTIVA.....	41
Capítulo 1 - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO DIREITO SOCIAL.....	43
1.1 Aproximações acerca da ideia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch.....	44
1.2 Pluralismo jurídico e autorregulação reflexiva na sociedade globalizada	88
1.3 O direito social e a Constituição: um paradigma situado entre o procedimentalismo e o substancialismo.....	105
1.4 O direito social condensado e a concretização da Constituição.....	133
Capítulo 2 - GOVERNANÇA MULTINÍVEL E DIREITO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DE GARY MARKS.....	189
2.1 A crise estrutural e a importância do direito social: uma (re)definição das relações entre Estado e sociedade	190

2.2 Novos paradigmas da gestão pública e o direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos de administração	218
2.3 Premissas teóricas da governança pública com ênfase no aspecto multinível	244
2.4 A governança multinível a partir da teoria de Gary Marks	269

Capítulo 3 - O DIREITO SOCIAL E A COOPERAÇÃO MULTINÍVEL: A ESSENCIALIDADE DO FEDERALISMO TRINO.....	315

3.1 Poder local e Estado Nacional.....	316
3.2 O poder local e o paradigma da globalização.....	345
3.3 O princípio da subsidiariedade e o direito social: a ampliação de competências e a interface com a sociedade	367
3.4 O federalismo trino na construção do direito social multinível	401

PARTE II: DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL MULTINÍVEL APLICADO..... 435

Capítulo 4 - DIREITO SOCIAL, DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO À CIDADE	437

4.1 Instrumentos de democratização das decisões públicas na esfera local: uma abordagem a partir do Estatuto da Cidade	438
4.2 O direito à cidade e a gestão democrática: fundamentos e desafios na realidade brasileira	471
4.2.1 A epistemologia jurídica do direito à cidade no Brasil	478

4.2.2 Diretrizes para uma política pública urbanística voltada à reconstrução democrática da cidade	491
4.3 O direito de laje como instrumento de efetivação do direito social à moradia	498
4.3.1 A necessária reconfiguração do sistema jurídico e o futuro do pluralismo jurídico	511
4.4 O direito social condensado e suas conexões com o direito urbanístico: plano diretor, regulação estatal e ordenação democrática do espaço local	517
Capítulo 5 - GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PERSPECTIVA	539
5.1 A Administração Pública no contexto da governança multinível: dimensões política, administrativa e social	540
5.2 O controle de políticas públicas educacionais pelo Tribunal de Contas da União na perspectiva da governança multinível	561
5.3 Transparência e Governo Aberto no Brasil: o uso de inteligência artificial e o fortalecimento do controle social no âmbito das Cortes de Contas.....	595
5.4 Empoderamento social local nas políticas públicas de educação: conselhos e mecanismos participativos	632
CONCLUSÃO	659
REFERÊNCIAS	697

NOTA DO EDITOR

Nesta edição, pensando na acessibilidade e na experiência de leitura, especialmente para o público com mais de 60 anos, adota-se a fonte Verdana, reconhecida por sua alta legibilidade em ambientes digitais e impressos. Desenvolvida com foco na clareza visual, mesmo em tamanhos reduzidos, a Verdana possui letras amplas, espaçamento generoso entre os caracteres e traços simples, o que evita confusões frequentes – como entre o “l” (ele minúsculo) e o “1” (número um), ou entre a vogal “O” e o número “0”.

Essa escolha busca reduzir o esforço visual de leitura, algo fundamental diante das alterações naturais da visão ao longo do tempo, como a presbiopia e a diminuição do contraste. Por ser uma fonte sem serifa e de desenho limpo, a Verdana garante maior conforto tanto na leitura em papel quanto em meios digitais, contribuindo para uma experiência mais fluida, acessível e inclusiva.

PREFÁCIO (1ª edição)

A época actual é marcada por uma crise do Estado e por uma crise do Estado social. Tal crise de Estado, patente no peso de poderes de facto e de poderes ocultos, no descrédito de muitas das instituições tradicionais de governo, na inflação e na poluição legislativas, na desagregação corporativa da sociedade, na desterritorialização de centros de poder económico, na transferência de decisões para entidades supraestatais.

Uma crise de Estado social, derivada não tanto de causas ideológicas (o refluxo das ideias keynesianas e das socialistas ou socializantes perante as ideias neoliberais) quanto de causas financeiras (os custos de serviços cada vez mais extensos para populações cada vez mais reduzidas), de causas administrativas (o peso de uma burocracia, não raro acompanhada de corrupção) e de causas comerciais (as diferenças de competitividade em face dos diferentes graus de protecção).

E, no entanto, não há alternativa nem a um, nem a outro.

Não há alternativa ao Estado, porque o Estado continua a ser o factor político identitário dos cidadãos, porque, enquanto Estado de Direito, só ele consegue garantir as liberdades fundamentais e porque as organizações supraestatais enfermam de défice democrático.

Não há alternativa ao Estado social, porque, assim como a experiência europeia dos anos 1950, 1960 e 1970 mostrou o efeito integrador produzido pelas políticas sociais, também só simultaneamente ousadas e realistas acções de combate à pobreza e à exclusão e de garantia de liberdades efectivas para todos hão-de permitir criar ou manter a necessária coesão social em países como o Brasil e dar à globalização (que é irresistível)

um rosto humano. E apenas o Estado social se mostra compatível com a preservação do meio ambiente, com um desenvolvimento sustentável e com a solidariedade entre gerações [a que se refere, por exemplo, o art. 66º, n. 1, alínea d] da Constituição portuguesa.

Uma coisa pode ser a actualização, a adaptação ou a reforma do modelo, outra coisa a sua abolição. Uma coisa a diversificação de modos de intervenção do Estado na economia, outra coisa o retorno a um *laissez faire* gerador de desigualdades hoje maiores do que as geradas no século XIX. Uma coisa a eventual passagem a uma nova fase (que alguns apelidam de Estado pós-social), outra coisa a sujeição a uma pura lógica economicista.

II

1. Elemento fundamental de revitalização do Estado social vem a ser o apelo à democracia participativa, fazendo dos próprios interessados, individualmente ou em grupo, agentes da transformação da sua condição.

Provada a incapacidade dos modelos autoritários e totalitários e verificadas as deficiências da organização liberal do Estado, há de reconhecer que a democracia social, ou seja, a realização de direitos sociais – não pode constituir-se sem democracia participativa – democracia participativa, entendida como complemento, não como sucedâneo da democracia representativa. As decisões políticas têm de competir sempre aos órgãos baseados no sufrágio universal, únicos capazes de definir o interesse geral; mas a sua mais perfeita legitimação depende de instâncias e procedimentos participativos.

Ora, a democracia participativa começa em nível local, no concreto, perante os problemas quotidianos das pessoas, é aí que se torna mais fácil despertar energia para o empenhamento na correcção das disfunções ve-

rificadas na vida económica, social e cultural, para a denúncia das desigualdades, para a organização, em suma, da solidariedade.

III

2. Estas considerações muito genéricas são-me suscitadas pela dissertação de doutoramento que Ricardo Hermany defendeu com pleno êxito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos em maio de 2003 e de que tive a satisfação de ser co-orientador juntamente com o professor José Luís Bolzan de Moraes.

Assente numa criteriosa escolha de referências doutrinárias (em que avultam as ideias do direito social de Gurvitch, de democracia discursiva e deliberativa de Habermas e de sociedade aberta de intérprete da Constituição de Häberle), a presente obra conjuga a análise teórica (procurando uma via intermédia ou a harmonização de procedimentalismos e substancialismo) com o olhar atento para a Constituição e para a realidade constitucional.

E, nessa linha, podem ser assim resumidas as teses que propõe:

1. a integração entre Estado e sociedade, não numa lógica totalitária de fusão ou absorção, mas no sentido de interface e interpenetração;
2. em consequência da crise do Estado – por causas internas e externas –, a relativização do seu monopólio de criação do Direito e de jurisdição;
3. a Constituição, todavia, sempre como elemento fundamental estatutário do Estado e da sociedade e a salvaguarda dos direitos fundamentais por meio do desenvolvimento dos mecanismos de controle da constitucionalidade;

4. a hermenêutica constitucional como esforço concretizador de valores constitucionais;
5. o alargamento da democracia da tradicional esfera política *stricto sensu* para a esfera administrativa, com participação dos administrados nas decisões da Administração que lhes respeitem;
6. o espaço público local como espaço privilegiado de democracia participativa, não só em nome do princípio da subsidiariedade, mas também pela menor complexidade de estruturas e por aí mais imediatamente se tornarem presentes os actores sociais;
7. a necessidade, pois, de comunicação entre o espaço local e o espaço nacional, contrapondo ao alargamento das atribuições de Municípios mecanismos de limitação dos seus poderes, tendo em conta os riscos que as oligarquias locais trazem para o exercício da cidadania.

IV

Conheci Ricardo Hermany num dos importantes Encontros de Direito Constitucional promovidos pelo professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e logo aceitei, pelo interesse da matéria da dissertação e pela minha ligação já antiga à Universidade de Vale do Rio dos Sinos, colaborar na orientação do seu estudo.

Ricardo Hermany esteve depois em Portugal durante alguns meses e pude acompanhar de perto o seu esforço de pesquisa na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e na biblioteca do Tribunal Constitucional português, as reflexões críticas que ia fazendo, a elaboração do seu pensamento, os avanços na escrita. Quer nas aulas a que assistiu, quer nas conversas que íamos tendo, pude então verificar a sua capacidade de

trabalho, a par de uma humildade científica própria de um verdadeiro universitário.

Regressado ao Brasil, prosseguiu aprofundando e desenvolvendo as diversas matérias. Daí, esta obra que, não sendo definitiva – porque nenhuma obra científica pode, alguma vez, considerar-se definitiva – representa um contributo importante para uma ponderação interdisciplinar (de Ciência Política e de Direito Constitucional) das relações entre Estado e sociedade.

Finalmente, aquelas qualidades, bem como uma grande serenidade, comprová-las-ia Ricardo Hermany, de novo, no longo exame a que, durante uma tarde inteira, foi submetido perante um júri a que tive a honra de pertencer.

Resta-me fazer votos por que Ricardo Hermany, fiel à sua vocação de estudioso e professor, prossiga nos seus trabalhos, como juspublicista de elevado mérito, ao serviço dos valores de promoção humana e de justiça próprios do Estado democrático de Direito.



Prof. Doutor Jorge Miranda

PREFÁCIO (2ª edição)

I

Em 2007, prefaciei a obra de Ricardo Hermany, que trouxe à comunidade jurídica a sua tese de doutoramento, da qual fui co-orientador. Agora, passados mais de 15 anos e após inúmeros contactos ao longo do período com o autor, incluindo o pós-doutoramento sob a minha orientação em 2011, na Universidade de Lisboa, tenho a satisfação de apresentar a segunda edição da sua tese, actualizada e, sobretudo, ampliada, com as contribuições trazidas pela doutora Betieli Machado, que tive a alegria de conhecer em Lisboa durante uma estada para a realização de actividades académicas.

II

Uma das questões centrais do debate sobre o federalismo – característica da Constituição Brasileira – reside na conciliação entre a descentralização de recursos e a necessidade de mecanismos eficazes de controlo. Esta divisão de competências e responsabilidades, quando desacompanhada de instrumentos adequados de fiscalização, pode comprometer a observância dos princípios fundamentais da Administração Pública e gerar verdadeiras oligarquias locais.

Esse foi o ponto de partida para a primeira edição desta obra, no contexto do doutoramento, a qual se propôs discutir e rediscutir o espaço local sob a perspectiva do direito social. Como referência teórico-central, adoptou-se a obra do sociólogo russo Georges Gurvitch, cuja contribuição permanece actual e instigante, publicada originalmente em francês, em 1932.

Gurvitch propõe uma concepção de direito social não como um mero direito prestacional, mas como um direito procedimental, fundado na interacção dinâmica entre sociedade e espaço público. Tal abordagem, que enfatiza a interconexão entre descentralização e controlo social, é essencial para a análise de um modelo federativo que procure equilíbrio entre autonomia local e mecanismos institucionais de fiscalização – jurisdicionais, legislativos, internos e, sobretudo, sociais.

Com o tempo, Gurvitch amadureceu a sua teoria, e a formulação que mais adequadamente permite institucionalizar uma teoria geral do direito municipal é a do direito social condensado. Esta concepção não prescinde do Estado, mas promove uma integração positiva entre o direito estatal – na sua dimensão democrática – e o direito social – como expressão das interacções sociais dentro do próprio espaço estatal.

É também com esta perspectiva de maturação académica que se apresenta a segunda edição do livro, que resulta de um trabalho conjunto dos autores Ricardo Hermany e Betieli Machado.

As contribuições à segunda edição estão direccionadas para a introdução e para o desenvolvimento da teoria da governação multinível, formulada originalmente por Gary Marks, e a sua interface com o direito social de Gurvitch, no contexto brasileiro. O objectivo é aprofundar o estudo das conexões possíveis entre estas duas vertentes teóricas e as suas implicações práticas para o federalismo e o controlo democrático da gestão pública, sempre articuladas na ampliação da responsividade na administração pública, com a valorização do empoderamento social, seja no direito social de Gurvitch, seja na governação multinível de Marks.

A análise da governação multinível conduz inevitavelmente à revalorização do poder local. A descentralização decisória e o fomento à participação social são

elementos centrais para que este modelo se concretize como instrumento de democratização. O Município, neste cenário, deixa de ser um mero executor de políticas e passa a desempenhar o papel de protagonista na mediação entre a sociedade e o Estado.

Necessário salientar a importância atribuída ao princípio da subsidiariedade que, ainda que não constitua o eixo central da obra, é destacada na sua dimensão horizontal, voltada à participação activa da sociedade na formulação e no controlo das políticas públicas. Tal articulação entre direito social e governação multinível ancora-se fortemente no modelo federal brasileiro, que apresenta a peculiaridade do federalismo trino. Diante disso, um segundo desafio se impõe: como tornar estes pressupostos teóricos realidade concreta?

A resposta estrutura-se em dois eixos fundamentais. O primeiro refere-se às políticas urbanísticas como instrumentos de concretização do direito social e da governação multinível. O urbanismo, por meio dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade do Brasil, constitui um canal legítimo de diálogo entre sociedade e poder público. O direito à cidade, princípio constitucional que extrapola a noção tradicional de propriedade privada, ganha força como direito de pertença e de participação activa na conformação do espaço urbano.

O segundo eixo de aplicação prática da teoria do direito social multinível está na necessidade de um sistema de controlo institucional robusto e articulado, já que a governação local exige mecanismos transparentes e eficazes de fiscalização, sendo a actuação dos Tribunais de Contas, neste aspecto, fundamental.

III

Portanto, esta segunda edição procura consolidar e actualizar as reflexões apresentadas na publicação ori-

ginal de 2007. O estudo foi enriquecido com novas referências teóricas, como a governação multinível, e com um aprofundamento na análise dos mecanismos de controlo e participação social.

Resta, por fim, a pergunta fundamental: qual é o lugar da cidadania neste modelo? Como garantir que a sociedade participe, de forma qualificada e efectiva, da gestão pública local? O objectivo último continua a ser pensar o município não apenas como estrutura administrativa, mas como espaço efectivo de concretização do direito social – um Município social-democrático, no qual a inclusão, a justiça e a participação cidadã deixem de ser aspirações e passem a ser realidade.

Ricardo Hermany mostra, mais uma vez, com esta obra as suas grandes qualidades de pesquisa e dedicação universitária, como tem sido reconhecido quer no Brasil, quer em Portugal.



Prof. Doutor Jorge Miranda

INTRODUÇÃO

A presente obra¹ – agora em sua segunda edição, revista, atualizada e ampliada – tem por finalidade a discussão de um novo paradigma para o processo de formação das decisões públicas, tendo como teoria de base a ideia de direito social de Gurvitch. Trata-se de uma proposta que busca viabilizar a ampliação do papel da sociedade na construção e no posterior controle das decisões públicas, sem afastar-se dos princípios constitucionais, caracterizando uma apropriação do espaço público estatal pela sociedade. Além disso, destaca-se a abordagem acerca de qual espaço e estratégia sociopolítica são adequados para a consolidação de um direito social.

Esta segunda edição reafirma e aprofunda esse propósito, examinando com maior detalhamento o papel do espaço local e suas interfaces normativas, políticas e institucionais na consolidação de direitos sociais. Com a reorganização dos temas, a obra passa a estruturar-se em duas partes: uma primeira voltada à formulação de uma teoria geral do direito municipal brasileiro e uma segunda dedicada à aplicação prática desse modelo no contexto das cidades. Essa divisão reflete a necessidade de aprofundamento teórico, sem perder de vista as for-

1 A primeira versão deste livro foi baseada na tese de doutorado defendida na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) em maio de 2003 perante banca examinadora composta pelos professores: dr. José Luiz Bolzan de Moraes (orientador), dr. Jorge Miranda (coorientador), dr. José Alfredo de Oliveira Baracho, dr. Lenio Luiz Streck e dr. Leonel Severo Rocha. É fundamental agradecer o apoio institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) para o desenvolvimento do doutorado, manifestado, dentre outras formas, pelo pagamento das taxas acadêmicas. E, já na segunda edição, foi incorporada parte dos resultados da tese de doutorado defendida em 2025 por Betieli da Rosa Sauzem Machado – com o apoio institucional da Unisc e o fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

mas concretas de materialização da proposta no plano normativo e institucional.

A perspectiva de uma nova proposta de obtenção do consenso objetiva avaliar o papel dos atores sociais no processo de construção das decisões públicas, deslocando-se o eixo decisório das estruturas institucionais do Estado para a sociedade. Com isso, o direito e os atores sociais passam a ser concebidos a partir de uma posição de cooriginariedade, na qual a sociedade torna-se simultaneamente autora e destinatária do ordenamento. Essa abordagem é especialmente relevante ao considerar o poder local, no qual a proximidade entre cidadãos e instituições potencializa a efetividade dessa lógica de coparticipação.

A ampliação das discussões sobre governança multinível nesta edição também contribui para um refinamento do paradigma proposto. A inserção sistemática de elementos teóricos e institucionais desse modelo de gestão governamental, com especial atenção às contribuições de Gary Marks, amplia a compreensão da dinâmica relacional entre os diferentes níveis de governo e os atores sociais. Essa discussão será desenvolvida no segundo capítulo, onde se examinarão os desafios impostos pela crise estrutural do Estado e as possibilidades de reconstrução de um modelo institucional mais inclusivo.

Essa nova ótica assume maior destaque, especialmente em função do processo múltiplo de crise pelo qual passa o Estado-Nação e suas instituições, tradicionalmente legitimadas pela formalidade do direito e pela jurisdição, estruturadas em uma lógica de subordinação. A ideia de um sistema recursivamente fechado, em que as decisões públicas se legitimam exclusivamente pela adequação aos requisitos do processo legislativo ou pela representatividade formal, mostra-se insuficiente frente à proliferação contemporânea de múltiplos espaços

de poder e formas alternativas de construção do direito, que desafiam o monopólio estatal.

Além disso, a posição da cidadania como mera destinatária ou cliente das políticas públicas, sem que lhe seja atribuída corresponsabilidade na formação do consenso, tem exigido do Estado o dispêndio crescente de recursos públicos para a manutenção de sua estabilidade. A ausência de uma participação ativa da sociedade na construção das decisões públicas aprofunda a crise estrutural do Estado, marcada pela insuficiência financeira e pela incapacidade de responder adequadamente às demandas sociais.

Diante desse quadro, ampliam-se as justificativas para a busca de alternativas ao modelo estatal tradicional, cuja efetividade depende exclusivamente da coação e da estrutura representativa clássica. Novos paradigmas vêm sendo discutidos, ainda que, muitas vezes, pautados pela lógica privatista ou pela articulação limitada a interesses econômicos, o que exige cautela na adoção de soluções que não reproduzam novas formas de exclusão social.

É fundamental, portanto, que a proposta de direito social aqui desenvolvida se relacione intrinsecamente com os princípios constitucionais, superando o dualismo entre estatização e privatização por meio de uma estratégia que privilegie a integração entre sociedade e espaço público estatal. Nesse sentido, apresenta-se como hipótese central a construção de um paradigma intermediário, situado entre o procedimentalismo e o substancialismo, comprometido com a concretização dos princípios constitucionais.

É nessa ótica intermediária que se situa a proposta de direito social objeto da presente obra, ou seja, na possibilidade de ampliação do papel dos atores sociais, limitadas suas deliberações à concretização dos princípios e das garantias constitucionais. O paradigma pro-

posto encontra no espaço local, especialmente no contexto brasileiro, um campo fértil para sua aplicação, dada a complexidade federativa e a densidade das relações sociais construídas nos Municípios.

Com o objetivo de caracterizar esse novo modelo, avaliar suas potencialidades e apontar os mecanismos para sua efetivação, esta segunda edição está organizada em duas partes, totalizando cinco capítulos. Na primeira parte, permanecem os pressupostos teóricos fundamentais, responsáveis pela sustentação argumentativa, com destaque para a teoria do direito social de Gurvitch e sua compatibilidade com uma ordem estatal de natureza democrática. Aprofunda-se, nesta nova reflexão temática, a relação do direito social com a governança multinível, dando especial atenção ao papel das novas formas de interação entre sociedade e Estado no processo de construção do consenso.

Em um primeiro momento, a teoria de direito social de Gurvitch será analisada em suas características gerais, envolvendo a ideia de uma autorregulação oriunda da articulação da sociedade, agindo essa, simultaneamente, como autora e destinatária do direito. Nesse aspecto, serão avaliadas as características dessa nova estratégia de construção das regras jurídicas, distinta do processo legislativo oficial.

No âmbito dos pressupostos teóricos, a ideia de direito social baseada em Gurvitch refere-se a uma nova estratégia de construção e legitimação das decisões públicas, abrangendo tanto o processo legislativo quanto as decisões de caráter administrativo, não se confundindo, portanto, com os direitos sociais constituídos no âmbito do Estado Social, estes vinculados a uma ordem subordinativa e inseridos no ordenamento pelos mecanismos tradicionais de elaboração das regras jurídicas.

Isso porque a abordagem Gurvitchiana refere-se ao modo de construção das decisões públicas, ao proce-

dimento adotado. Diferentemente, os direitos sociais no *Welfare State* se relacionam com o conteúdo das regras emanadas do processo legislativo oficial vinculado à coação estatal, distinto, portanto, do direito social em Gurvitch, cuja efetividade decorre do reconhecimento social.

Contudo, é na interface entre a teoria geral do direito social e as demais concepções que ampliam o papel dos atores sociais na obtenção do consenso que se torna possível uma caracterização mais precisa dos contornos desse novo paradigma. Nesse contexto, mostra-se oportuna a análise de eventuais elementos de conexão entre o direito social e o direito reflexivo, de acordo com as características propostas por Habermas, a partir da ideia de ação comunicativa.

Deve-se salientar que a ideia de direito reflexivo, que se relaciona com a proposta de direito social, nos limites aqui tratados, vincula-se à concepção habermasiana. Essa abordagem será demonstrada na análise da existência de limites substanciais à articulação comunicativa e, por conseguinte, ao direito reflexivo vinculado a essa matriz.

Nesse sentido, a formulação de Habermas mantém vínculos de natureza substancial, o que é imprescindível diante do caráter intermediário do paradigma em análise, ao contrário das teorias reflexivas caracterizadas exclusivamente pela livre articulação dos atores econômicos e que não mantêm relação com a proposta em questão. Em face disso, as referências a esse modelo jurídico devem ser compreendidas no contexto de Habermas, afastando-se, de forma clara, propostas reflexivas relacionadas ao contexto de articulação dos sujeitos do paradigma informacional, vinculados de maneira preponderante aos interesses dos atores que se articulam no contexto da globalização econômica.

De fato, o debate entre as concepções procedimentalistas e substancialistas será destacado no capítulo pri-

meiro, em função de sua importância na verificação de qual espécie de direito social possibilita a articulação dos atores sociais coadunada com a concretização da Constituição. Nesse primeiro momento, dedicado aos pressupostos teóricos, é que se identifica com precisão a ideia de direito social como um paradigma intermediário entre esses conceitos.

Nesse aspecto, a ideia de direito social pode se fortalecer na medida em que desloca para a sociedade um papel importante no processo de construção e aplicação das decisões públicas, sem olvidar, por outro lado, a importância da manutenção das instituições estatais como estratégia de garantia dos direitos constitucionais inerentes à cidadania. Essa proposta intermediária pode servir como forma alternativa ao processo de concretização constitucional, pois, ao ampliar a atividade interpretativa para além do Judiciário, estendendo-se à sociedade, possibilita maior atuação dos atores sociais, vinculando-os, contudo, ao conteúdo constitucional.

Remete-se, portanto, a outra interface explorada no primeiro capítulo, qual seja: o estudo do papel dos princípios constitucionais nesse novo contexto de construção e legitimação das decisões. Nesse sentido, também será discutida a conexão entre a proposta de direito social e a ideia de Häberle relativa à Constituição como cultura, a partir da abertura do processo de concretização à comunidade de intérpretes.

Em tal contexto, será privilegiada a espécie de direito social condensado, haja vista sua compatibilidade com a ordem constitucional e, assim, com as instituições estatais. Novamente, a teoria do direito social – neste caso, em uma espécie determinada – será confrontada com outras concepções, notadamente a ideia de Häberle acerca da ampliação da comunidade de intérpretes da Constituição, destacando-se a importância de seus princípios.

Cabe ressaltar que uma preocupação constante na avaliação dos pressupostos teóricos do direito social relaciona-se com a possibilidade de manutenção da ordem estatal. Nesse sentido, as teorias apresentadas, com ênfase para Gurvitch, serão avaliadas segundo uma estratégia de (re)ordenação do espaço público estatal, sem, contudo, superá-lo.

Já o segundo capítulo desta obra dedica-se à análise do esgotamento do modelo tradicional de monopólio estatal na produção jurídica e na mediação das decisões públicas, examinando as crises que fragilizam a centralidade do Estado como único *locus* de legitimação normativa. Esse contexto de crise revela a crescente insuficiência dos instrumentos clássicos de produção do consenso social – historicamente vinculados a uma lógica de subordinação institucional – e aponta para a necessidade de reconfigurações teóricas e institucionais no campo do direito público.

A pertinência dessa discussão torna-se ainda mais evidente à medida que se amplia a relevância de uma teoria do direito social que compatibilize a atuação dos sujeitos coletivos com a concretização da Constituição, sem romper, contudo, com a ordem estatal. Nesse cenário, torna-se imperativo reconhecer a emergência de novas formas de legitimação jurídica e administrativa, fundadas na corresponsabilidade, na deliberação pública e na ampliação da participação social nos processos decisórios.

A essas reflexões soma-se, nesta segunda edição, a incorporação de um novo eixo analítico: o da governança multinível, com especial atenção à teoria de Gary Marks. Trata-se de um referencial que permite compreender os rearranjos institucionais contemporâneos, marcados pela descentralização, pela interdependência funcional entre os níveis de governo e pela construção de mecanismos colaborativos de gestão pública, capazes de res-

ponder com maior eficácia e legitimidade aos desafios da complexidade social e do empoderamento social.

No curso deste capítulo, serão abordadas, inicialmente, as implicações da crise estrutural acerca da (re) definição das relações entre Estado e sociedade (item 2.1), destacando-se a centralidade do direito social como vetor de transformação da lógica hierárquica para uma lógica dialógica. Em seguida, será analisado o impacto dos novos paradigmas da gestão pública sobre a regularidade dos atos administrativos, especialmente no que tange à participação popular como condição de legitimidade (item 2.2).

Na sequência, serão apresentadas as premissas teóricas da governança pública com ênfase em sua vertente multinível (item 2.3), culminando com a análise específica da teoria de Gary Marks como fundamento conceitual da governança compartilhada entre diferentes esferas de poder (item 2.4). Com isso, busca-se construir uma ponte teórica entre o direito social, como estratégia de legitimação jurídica enraizada na participação dos sujeitos coletivos, e os modelos contemporâneos de gestão pública baseados na governança multinível, como alternativa institucional para a superação das limitações do modelo estatal tradicional.

O terceiro capítulo dedica-se à análise da compatibilidade entre o paradigma da governança multinível e a ordem constitucional brasileira, com ênfase nas possibilidades abertas pela Constituição de 1988 para a participação social na formulação e na implementação das políticas públicas. Nesse sentido, o foco recai sobre o poder local como espaço privilegiado para a construção democrática do direito social, notadamente por meio do fortalecimento dos instrumentos de democracia participativa e da ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil.

Parte-se, inicialmente, do reconhecimento das distintas manifestações da democracia presentes no texto constitucional, com especial atenção às formas de democracia participativa. A Constituição de 1988, ao estabelecer mecanismos como conselhos de políticas públicas, audiências públicas, consultas e conferências, inaugura um modelo de cidadania ativa que rompe, em parte, com a tradição representativa excludente. A análise desses dispositivos será conduzida sob a perspectiva de sua funcionalidade na construção de uma ordem jurídica mais responsiva e plural, que reconheça os sujeitos sociais como protagonistas da produção normativa e da fiscalização das ações do Estado.

Nesta edição, destaca-se como importante avanço a ampliação da análise em torno da governança democrática das cidades, compreendendo o espaço local não apenas como unidade federativa, mas como *locus* fundamental para o exercício cotidiano da cidadania. Tal abordagem será articulada, especialmente, à luz do direito urbanístico, reconhecendo-se no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) um marco normativo que materializa o direito social à cidade e institucionaliza práticas participativas na gestão do território.

Nesse contexto, será aprofundada a interface entre o direito social e os instrumentos de planejamento urbano, com destaque para o plano diretor como instrumento central para a efetivação da função social da propriedade, da inclusão territorial e da justiça urbana. A gestão democrática da cidade, prevista no Estatuto da Cidade, será analisada como expressão concreta da articulação entre os princípios da subsidiariedade, da descentralização e da participação cidadã – elementos centrais da governança multinível e da construção compartilhada do direito social.

A partir dessa lógica intermediária, que transita entre os planos normativo e institucional, o capítulo ex-

plorará o princípio da subsidiariedade como fundamento para a ampliação das competências locais, tanto em termos de autonomia decisória quanto de capacidade de execução de políticas públicas. Serão analisados, ainda, os riscos inerentes à formalização de mecanismos participativos sem efetiva abertura à deliberação democrática, fenômeno que pode conduzir à sua captura por interesses restritos e à deslegitimação da participação social como instância autêntica de construção do bem comum.

Por fim, será introduzida a noção de federalismo trino na perspectiva da construção do direito social em contextos multiníveis. Essa abordagem buscará evidenciar o papel articulador dos Entes subnacionais – especialmente os Municípios – na tessitura de políticas públicas que transcendam a lógica da subordinação hierárquica, promovendo uma governança territorial inclusiva, colaborativa e socialmente orientada.

A segunda parte da obra, com início no quarto capítulo, desloca o foco para a análise do poder local como espaço de articulação da cidadania e de construção do direito social. Este livro, nesta segunda edição, amplia essa reflexão ao incorporar, de forma sistemática, a relação entre o direito social condensado e o direito urbanístico, situando o plano diretor e outros instrumentos de regulação urbana como instrumentos centrais para a concretização de direitos fundamentais no território local.

A cidade, como espaço de convivência coletiva e expressão material das relações sociais, econômicas e políticas, constitui-se como um dos principais territórios onde se manifestam as tensões entre o individual e o coletivo, o privado e o público. No Brasil contemporâneo, marcado por desigualdades socioespaciais persistentes e pela crescente urbanização, a gestão urbana emerge como um campo estratégico para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.

Nesse contexto, o direito à cidade ganha relevância não apenas como princípio jurídico, mas como horizonte ético-político que orienta a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo. Este capítulo busca explorar os fundamentos do direito à cidade e sua conexão com os instrumentos de democratização das decisões públicas na esfera local, analisando os desafios e as potencialidades de sua efetivação no cenário brasileiro.

A primeira seção do capítulo (4.1) examina os mecanismos institucionais previstos no Estatuto da Cidade, destacando a importância da participação social e da gestão democrática como pilares essenciais para a construção de cidades mais equitativas. A análise parte do reconhecimento de que as decisões acerca do uso e da ocupação do solo urbano não podem ser dissociadas das demandas reais da população, sob pena de perpetuar processos de exclusão e segregação espacial.

Aqui são discutidos os entraves à efetividade desses instrumentos, muitas vezes limitados por uma lógica patrimonialista que subordina o interesse público aos interesses privados. Além disso, é abordada a necessidade de superação de práticas clientelistas que historicamente moldaram as dinâmicas urbanas no país, enfatizando a urgência de uma transição para modelos de governança participativa que valorizem a diversidade cultural e promovam a igualdade de gênero e o respeito às minorias.

Na segunda seção (4.2), o foco recai sobre os fundamentos do direito à cidade e os obstáculos à sua realização plena no Brasil. Inspirando-se nas contribuições de Henri Lefebvre e David Harvey, são debatidas as contradições inerentes ao processo de urbanização capitalista, que tende a transformar o espaço urbano em mercadoria, subordinando-o às lógicas de acumulação e especulação imobiliária.

Esse panorama é agravado pela ausência de políticas públicas consistentes que garantam o acesso equitativo a recursos, serviços e oportunidades urbanas. Ao mesmo tempo, são apresentadas experiências inovadoras que demonstram a viabilidade de alternativas baseadas na solidariedade, na sustentabilidade ambiental e na justiça social. Entre essas iniciativas, destaca-se o papel das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e outros instrumentos de regularização fundiária, que emergem como estratégias concretas para enfrentar a crise habitacional e promover a inclusão das populações vulneráveis.

A terceira seção (4.3) aprofunda a discussão acerca do direito de laje, entendido como expressão concreta do direito à moradia e símbolo da luta por reconhecimento das formas populares de produção do espaço. A partir das reflexões desenvolvidas, analisa-se a emergência do pluralismo jurídico na ordem jurídica brasileira, evidenciando como o direito de laje representa um desafio ao monopólio estatal na definição das normas urbanísticas.

Essa perspectiva amplia o conceito de intérpretes da Constituição, incorporando vozes tradicionalmente marginalizadas, como movimentos sociais e comunidades locais, no processo de construção do direito. Nesse sentido, a participação política é vista não apenas como um direito formal, mas como condição indispensável para a legitimação das decisões públicas e para a consolidação de uma cidadania ativa, plural e ancorada nos cotidianos concretos da vida urbana.

Ao longo deste capítulo, busca-se demonstrar que a efetivação dos direitos sociais passa necessariamente por uma compreensão integral e participativa do território, reconhecendo a cidade como um bem comum a ser gerido de forma colaborativa entre Estado e sociedade. Para tanto, é fundamental romper com a lógica da dominação e da exclusão, promovendo uma nova cultura

política baseada na transparência, na *accountability* e no respeito aos princípios constitucionais.

A articulação entre os níveis local, nacional e global também é enfatizada, considerando que os desafios urbanos contemporâneos transcendem fronteiras e exigem soluções coordenadas e multiescalares. Assim, este trabalho se insere na perspectiva do direito administrativo social multinível, reconhecendo que os direitos sociais se concretizam por meio da ordenação democrática do território e da institucionalização de mecanismos de participação e controle social.

Por fim, a quarta seção (4.4) reflete sobre os caminhos normativos e institucionais para o fortalecimento da cidadania urbana, propondo uma agenda de reformas que contemplem as especificidades locais e as demandas globais por equidade e sustentabilidade. São discutidos os avanços e os retrocessos observados desde a Habitat II até a Agenda 2030, destacando a importância de parâmetros operacionais claros para a implementação de políticas urbanas inclusivas.

Além disso, é reforçada a necessidade de integrar os sistemas de planejamento e orçamentação pública, garantindo que as diferentes políticas setoriais estejam alinhadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o direito urbanístico é convocado a dialogar com o constitucionalismo social, oferecendo ferramentas jurídicas e administrativas que promovam a emancipação das comunidades locais e a construção de cidades verdadeiramente para todos.

Em suma, este capítulo propõe uma leitura crítica e interdisciplinar do direito à cidade, reconhecendo seu caráter transformador e sua centralidade na agenda de desenvolvimento urbano contemporânea. Ao articular teoria e prática, ele busca contribuir para a formulação de novas estratégias de intervenção que promovam a justiça socioespacial e a democratização do acesso a

bens e serviços urbanos. Mais do que um exercício acadêmico, trata-se de um convite à reflexão e à ação conjunta, visando à construção de cidades que expressem os valores da dignidade humana, da solidariedade e da sustentabilidade, objetivos essenciais dos pressupostos teóricos de um direito administrativo social multinível.

O quinto capítulo, por sua vez, concentra-se na análise aplicada da governança multinível, com especial atenção aos mecanismos contemporâneos de efetivação do controle social e de aprimoramento da atuação da Administração Pública. Esta edição, no ponto, amplia e aprofunda o escopo da obra ao incorporar reflexões recentes relacionadas à atuação dos Tribunais de Contas e ao uso de tecnologias emergentes, notadamente a inteligência artificial, como instrumentos voltados à promoção da transparência, à qualificação da gestão pública e ao fortalecimento do controle democrático.

O capítulo inicia-se com o exame das dimensões política, administrativa e social da Administração Pública no contexto da governança multinível, reconhecendo que a complexidade da formulação e da implementação das políticas públicas exige novas formas de articulação entre os Entes federativos, os órgãos de controle e a sociedade civil. A abordagem proposta busca superar a visão tradicional e hierarquizada da Administração, incorporando os princípios da cooperação, da subsidiariedade e da corresponsabilidade na produção e na fiscalização das políticas públicas.

Especial atenção será conferida à atuação dos Tribunais de Contas, em especial ao Tribunal de Contas da União (TCU), que será analisada à luz da governança multinível e do papel estruturante que exerce no sistema de controle externo. A inserção de um estudo específico acerca da utilização de ferramentas de inteligência artificial na atividade de fiscalização e na produção de auditorias avançadas representa uma das principais inova-

ções desta edição. Serão exploradas as potencialidades dessas tecnologias para a ampliação da transparência ativa, o apoio à deliberação informada da sociedade e a indução de boas práticas administrativas.

A análise do controle das políticas públicas educacionais será aprofundada a partir da atuação do TCU, destacando como a governança multinível pode contribuir para o aprimoramento da gestão educacional e para a construção de redes colaborativas entre União, Estados e Municípios. Essa perspectiva será enriquecida com a consideração dos mecanismos de empoderamento social local, por meio de conselhos, fóruns e outras instâncias participativas nas áreas da educação e da saúde. Tais instrumentos serão examinados como elementos essenciais de uma democracia substancial e processual, que reconhece os sujeitos sociais como agentes ativos na formulação e no controle das políticas públicas.

Por fim, reafirma-se a hipótese central que permeia toda a obra: a construção de um paradigma integrador, capaz de articular as esferas estatal e social no espaço local, constitui elemento fundamental para a efetivação dos direitos sociais e para o fortalecimento de uma democracia plural, substancial, inclusiva e cooperativa. A governança multinível, nesse cenário, emerge como chave teórico-institucional para a reconfiguração da relação entre Estado e sociedade, sem ruptura com a ordem constitucional, mas sim como sua reinterpretção à luz dos desafios contemporâneos.

A presente obra, nesse contexto, insere-se nas pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), na área de concentração "Direitos sociais e políticas públicas" e na linha de pesquisa "Diversidade e políticas públicas". A reflexão aqui desenvolvida dialoga diretamente com o esforço institucional de aprofundar o estudo sobre os instrumentos jurídicos e institucionais

capazes de fortalecer a participação social, a democratização do espaço público e a construção compartilhada do direito social, especialmente no contexto do poder local e da governança multinível. Trata-se de uma contribuição acadêmica voltada à compreensão das possibilidades e dos limites da articulação entre Estado e sociedade na concretização dos direitos fundamentais.

Registra-se, ainda, que esta publicação contou com o apoio do Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no âmbito do Processo 88881.987784/2024-1. Destaca-se, por derradeiro, o vínculo da presente produção científica ao projeto institucional e ao grupo de pesquisa “Gestão local e políticas públicas do PPGD – Unisc”, espaço que tem se consolidado como ambiente de investigação e reflexão crítica acerca das potencialidades do poder local, da repartição de competências no federalismo brasileiro e dos mecanismos de participação social na formulação e no controle das políticas públicas.

PARTE I

DIREITO SOCIAL MULTINÍVEL EM PERSPECTIVA

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO DIREITO SOCIAL

A compreensão do direito social enquanto categoria jurídica autônoma e historicamente situada exige o resgate de fundamentos teóricos que, muitas vezes, permanecem à margem dos manuais tradicionais de dogmática jurídica. Neste capítulo, propõe-se uma abordagem crítica e plural, centrada no pensamento de Georges Gurvitch, cuja concepção de direito social articula-se com a ideia de um pluralismo jurídico dinâmico, fundado na experiência concreta da vida em sociedade. Em contraposição à rigidez dos sistemas normativos estatais, Gurvitch oferece uma leitura em que o direito emerge das formas de sociabilidade, expressando-se por meio de autorregulações coletivas que precedem e ultrapassam a codificação legal.

Ao retomar os contornos do direito social a partir da obra gurvitchiana, busca-se evidenciar sua força instituidora, sua vocação para mediar tensões entre o individual e o coletivo, o público e o privado, o legal e o legítimo. Tal perspectiva não apenas enriquece o debate teórico, como também revela a atualidade do pensamento de Gurvitch diante dos desafios contemporâneos enfrentados pelas democracias constitucionais. Em tempos marcados pela fragmentação dos vínculos sociais e pela crescente complexidade das relações normativas em uma sociedade globalizada, o reconhecimento de múltiplas fontes de produção jurídica torna-se indispensável à construção de uma governança verdadeiramente inclusiva e democrática.

A partir dessa base teórica, o capítulo se organiza em quatro eixos interligados. No primeiro item, analisam-se os elementos fundantes do pluralismo jurídico proposto por Gurvitch, destacando a centralidade da ideia de direito social como expressão de uma sociabilidade juridicamente criadora. Em seguida, discute-se o potencial integrador entre pluralismo jurídico e autorregulação reflexiva, sobretudo no contexto das transformações da ordem global. O terceiro item enfrenta a tensão entre os paradigmas procedimentalista e substancialista à luz da Constituição, buscando compreender como o direito social se insere nessa ambivalência. Por fim, o capítulo conclui com uma reflexão acerca da concretização dos direitos sociais como forma condensada de Constituição, em que os valores fundantes do pacto constitucional se realizam no cotidiano das práticas sociais e institucionais.

1.1 Aproximações acerca da ideia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch

A ideia de direito social pretendida deve estar delimitada a partir de alguns pressupostos teóricos definidos, capazes de compatibilizar a ideia de um controle social das decisões públicas, sem que isso gere a superação dos institutos próprios do Estado-Nação. Nesse particular, assume destaque o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch,¹ especialmente em razão da possibilidade de compatibilizá-lo com a teoria comunicativa de Habermas, vinculada ao procedimentalismo, sem supe-

1 De fato, Morais, ao analisar o pluralismo jurídico de Gurvitch, destaca a importância deste autor, dentre aqueles que influenciam na doutrina atual, quando afirma: "Georges Gurvitch é um destes autores, pode-se dizer, não sem algumas reticências, que, na esteira do objetivo francês de Hauriou, em especial, e Duguit, é ele quem desenvolve toda uma construção teórica que tem por objetivo reforçar a ideia da existência de uma(s) outra(s) normatividade(s) alheia(s) àquela dominante, a estatal" (Morais, 1997, p. 18).

rar as referências constitucionais,² demonstrando que o modelo representativo não foi suplantado integralmente.

Aprofundando-se a compreensão da proposta de direito social formulada por Gurvitch, observa-se que a concepção de direito social constitui uma construção essencialmente vinculada à modernidade. Conforme destaca Gurvitch, foi imprescindível a completa emancipação do pensamento humano, iniciada no Renascimento, a afirmação de um pluralismo de sistemas jurídicos equivalentes, e a libertação da sociedade – enquanto totalidade – de sua antiga confusão com outras formas de totalidades. Somente a partir dessa síntese entre individualismo e universalismo tornou-se possível o desenvolvimento de uma reflexão jurídica voltada não mais ao indivíduo isolado, mas aos grupos sociais dos quais ele faz parte e nos quais se insere (Morais, 1997, p. 30).

Além disso, Gurvitch (2005) identifica três perspectivas a partir das quais o pluralismo pode ser observado. Inicialmente, tem-se o pluralismo de fato, percebido sociologicamente na própria estrutura social, caracterizada por uma multiplicidade de agrupamentos particulares e de coletivos que se inter-relacionam de forma dialética. Seguindo-se com o pluralismo como ideal, que pressupõe a coexistência harmoniosa entre diversidade e unidade – da qual emerge o ideal democrático –, sendo o princípio democrático inseparável desse ideal pluralista e integrador. Por fim, o pluralismo enquanto técnica, concretizado na luta pela efetivação da liberdade humana e dos valores democráticos.

Com efeito, Gurvitch (1968, p. 239), ao propor uma nova concepção de direito social, extrapola a vinculação ao processo legislativo oficial, ampliando para a sociedade a regulação e o controle das decisões, em face da estreita relação do direito à vida social. Nesse sentido,

2 Nesse aspecto, assume destaque a concepção de Constituição como cultura, proposta por Häberle (2000).

o autor afirma que “a vida do direito encontra-se ligada à vida social por laços ainda mais estreitos e íntimos do que aqueles que unem esta última à vida moral e mesmo à vida religiosa”.

Portanto, para Gurvitch (1968, p. 256), o direito ampara-se no reconhecimento coletivo, aproximando a atuação dos juristas aos sociólogos, em face dos reflexos entre direito e sociedade. Sem dúvida, trata-se de concepção que estabelece uma ligação direta com a legitimação democrática apontada por Habermas como sendo o fundamento do sistema jurídico. Dessa forma, a análise do processo de regulação numa perspectiva sociológica destaca, segundo Gurvitch, que o “centro de desenvolvimento do direito, na nossa época como em qualquer outra, não deve ser procurado nem na lei, nem na jurisprudência ou na doutrina, nem, de modo mais geral, num sistema de regras, mas sim na própria sociedade”.

Com essa ideia de direito legitimado pela sociedade, por meio de uma ótica amparada na democracia, abre-se a possibilidade de a normatividade traduzir-se em formas alheias ao Poder Legislativo ou ao menos estar mais legitimada por corresponder aos anseios da sociedade. Gurvitch (1968, p. 256) afirma que a ordem jurídica que encontra sua legitimidade na própria sociedade e não no processo legislativo oficial viabiliza a manifestação e a interpenetração de “uma pluralidade de ordenações autônomas (sic) de agrupamentos particulares, excluído o Estado”.

O autor propõe, portanto, um direito como fato social, que encontra sua legitimidade a partir da própria sociedade, estabelecendo-se nitidamente uma lógica reflexiva, segundo a categoria habermasiana, pois os atores sociais são simultaneamente autores e destinatários do direito. O autor destaca a legitimidade e a garantia a partir da própria sociedade, pois essa concepção de

direito “não exige necessariamente uma ligação com a coação” (Gurvitch, 1968, p. 261), como se constata em sua manifestação:

O direito representa uma tentativa de realizar, num dado quadro social, a justiça (quer dizer, a reconciliação prévia e essencialmente variável das obras da civilização em contradição), pela imposição de encadeamentos multilaterais entre exigências e deveres, cuja validade deriva dos factos normativos que possuem em si mesmos a garantia da eficácia das condutas correspondentes. Esta garantia social é particularmente eficaz quando esses factos normativos são estruturas sociais parciais ou globais (Gurvitch, 1968, p. 261-262).

Esse posicionamento de Gurvitch (1968) demonstra que o direito encontra sua garantia no reconhecimento social, a partir da atuação reflexiva dos quadros sociais estruturados ou não.³ Isso propicia, conforme o autor, fatos normativos que servem de garantia de eficácia do ordenamento:

Para que um “fato normativo” seja considerado como normativo, ele deve poder se justificar como tal: os valores que ele encarna devem se justificar como valores positivos, se afirmar como atrelados à justiça e servindo ao ideal moral.⁴ (Tradução do autor).

Dessa forma, a legitimidade do direito e sua eficácia não ficam condicionadas ao processo coativo, mas à identificação do sistema de direito com a estrutura social, seja parcial ou global. Trata-se da denominada “garantia

3 De fato, Gurvitch entende que a estruturação dos quadros sociais não é requisito intrínseco para a realização da justiça, em que pese reconhecer que “os quadros sociais estruturados (certos grupos, classes, sociedades globais) fornecem factos (sic) normativos mais solidamente estabelecidos e dão uma garantia social mais eficaz ao direito do que os agrupamentos não estruturados e as manifestações de sociabilidade” (1968, p. 261).

4 Texto original: “[...] fait normatif” puisse être considéré comme normatif, il doit pouvoir se justifier comme tel: les valeurs qu’il incarne doivent se justifier comme des valeurs positives, s’affirmer comme rattachées à la justice et comme servant à l’idéal moral” (Gurvitch, 1968).

social”, que não exige a organização e a estruturação de natureza formal, pois está desvinculada das instituições estatais (Gurvitch, 1968, p. 261).

Gurvitch, diante disso, aponta para um direito social como produto da articulação das organizações complexas, semelhante ao processo discursivo de ação comunicativa proposto por Habermas.⁵ O autor propõe um conjunto de regras alheias à normatividade estatal que encontram sua legitimidade e eficácia na própria sociedade, por meio da garantia social decorrente da inserção do direito como fato social.

Essa concepção de direito social supera o reducionismo dogmático do direito social positivado, traduzido no influxo normativo dos direitos humanos⁶. Isso exige uma atuação prestacional do Estado, o que se verificou no processo de transição tutelada do *Welfare State*. Assim, o direito social identifica-se, nessa visão tradicional, com as relações trabalhistas e previdenciárias, consideradas como direitos de segunda geração, superando o absenteísmo próprio do modelo liberal.

Cabe mencionar ainda que a ideia positivista de direito social também envolve outras gerações de direitos, como os interesses transindividuais, cuja titularida-

5 No que diz respeito à relação entre o direito social, especialmente quanto à estrutura condensada com o princípio democrático, conforme será verificado, e a concepção de direito reflexivo habermasiana, importa citar Morais: “[...] Ou seja: este direito social poderia, na esteira de Habermas, ser percebido como uma ordem normativa calçada na interação comunicativa de seus atores [...]” (Morais, 1997, p. 76).

6 Para tanto, cabe citar Morais, quando afirma: “É o direito social, também, que, embora muitas vezes visto tão só como conjunto de regras próprias à disciplina das relações de trabalho e à organização das questões relativas à seguridade social, é proposto por Gurvitch como uma espécie de autoregulação comunitária, privilegiadamente alheia à normatização estatal. Neste sentido, pode-se ler, neste autor, a crítica a uma visão limitada do direito social do Estado, ou seja, como normas estatais próprias à regulação das relações de trabalho e seus consectários, como previdência, aposentadoria, etc.” (Morais, 1997, p. 33).

de permanece difusa entre os membros da sociedade em geral. Em todas essas gerações de direitos, mantém-se a vinculação com a lógica estatal de produção e interpretação do fenômeno jurídico, visto que a legitimidade e a eficácia se condicionam à atuação dos instrumentos oficiais.

Trata-se, portanto, de concepções distintas, haja vista que o direito social proposto por Gurvitch, ao contrário do paradigma do *Welfare State*, anteriormente referido, não condiciona sua efetividade a uma ordem coativa de natureza dogmática, mas ao processo de autoregumentação e inserção social, o que, em última análise, determina a necessidade da legitimação democrática. Por conseguinte, a ideia de Gurvitch é mais complexa, pois, ao admitir o direito como fato social, amplia a possibilidade de construção normativa para os atores da sociedade, assemelhando-se à proposta de direito reflexivo de Habermas (1997a), com a contribuição, em diversos aspectos, da abertura interpretativa de Häberle (2000), o que não a afasta totalmente do mínimo constitucional referencial.

O direito social, nessa concepção, não se identifica como uma ordem superposta, amparada na estrutura de subordinação, por meio de estratégias de sanção que são destinadas a sujeitos individualizados. Ao contrário, para Gurvitch (1945), este se vincula a uma associação igualitária de colaboração, dirigindo-se ao todo, por intermédio de uma função integrativa, ressaltando-se que a ideia de todo não se sobrepõe à personalidade individual daqueles que compõem a comunidade objetiva subjacente, na qual o direito social encontra legitimidade, independentemente de coação.

Ao caracterizar o direito social, Gurvitch (1945) estabelece um elemento distintivo entre essa nova ideia de ordenamento e o direito estatal positivado. Trata-se

da noção de pessoa coletiva complexa⁷ que permite ao direito social a legitimidade democrática sem ofuscar os grupos e os indivíduos que se comportam como atores da ação comunicativa, a qual permeia a construção do consenso na sociedade, não havendo, conforme Morais (1997), diluição do membro na totalidade do grupo.

Em sua fase primária, o direito social manifesta-se de maneira ainda desprovida de uma organização formal dos grupos, sendo, portanto, incapaz de se expressar por meio de uma estrutura organizada. Isso ocorre, sobretudo, quando tais associações se fundamentam no direito da comunidade objetiva subjacente e são por ela permeadas, ou seja, quando constituem formas associativas baseadas na colaboração igualitária, e não em relações hierárquicas de dominação (Gurvitch, 2005, p. 19).

Nessa perspectiva, à medida que se desenvolve e atinge um estágio organizado, o direito social passa a se dirigir a sujeitos jurídicos determinados: as chamadas pessoas coletivas complexas. Estas se distinguem tanto dos indivíduos isolados quanto das pessoas morais entendidas como unidades simples, que absorvem a multiplicidade e o pluralismo de seus membros em uma vontade única, característica das corporações ou dos estabelecimentos centralizados (Gurvitch, 2005, p. 19).

Nessa perspectiva, Gurvitch propõe

7 Morais, a partir da obra de Gurvitch, esclarece esta noção: “[...] os sujeitos do direito social são as pessoas coletivas complexas que, a diferença dos atores de direito individual – soit des individus disjoints, soit des personnes morales, conçues comme des unités simples, absorbant complètement leurs membres – possuem uma estrutura que consiste na organisation de l’unité à l’intérieur même d’une multiplicité, dont les membres conservent leur personnalité partielle dans le sein de la personnalité totale”. O mesmo autor apresenta tradução conforme segue: “[...] sejam indivíduos isolados, sejam pessoas morais, concebidas como unidades simples, absorvendo completamente seus membros [...] organização da unidade no interior mesmo de uma multiplicidade, da qual os membros conservam sua personalidade parcial no seio da personalidade total” (Morais, 1997, p. 39).

[...] um direito autônomo de comunhão, que integra de forma objetiva cada totalidade ativa real, que encarna um valor positivo extratemporal. Esse direito deriva-se diretamente do todo em questão para regular sua vida interior, independentemente do fato de que esse todo esteja organizado ou desorganizado. O direito de comunhão faz com que o todo participe de forma imediata da relação jurídica que dele emana, sem transformar esse todo em um sujeito separado de seus membros. [...] O direito social precede, em sua fase primária, qualquer organização do grupo e só pode se expressar de forma organizada se a associação estiver fundada no direito da comunidade objetiva subjacente e por ela penetrada, ou seja, quando constitui uma associação igualitária de colaboração e não uma associação hierárquica de dominação.⁸ (Tradução do autor).

Gurvitch (1932) identifica sete características essenciais e interconectadas do direito social, consideradas fundamentais para a plena compreensão de sua teoria. Em suma: (1) trata-se de um direito de integração; (2) a força obrigatória está no reconhecimento social; (3) a regulamentação da vida interior da totalidade social; (4) a participação da totalidade na relação com os seus membros; (5) poder social de integração da unidade na totalidade; (6) a manifestação por associações baseadas na colaboração entre membros dos grupos igualitário; (7) e, por derradeiro, o sujeito do direito social caracterizado como pessoa coletiva complexa.

8 Texto original: “[...] *un derecho autónomo de comunión, que integra de forma objetiva cada totalidad activa real, que encarna un valor positivo extratemporal. Este derecho se deriva directamente del todo en cuestión para regular su vida interior, independientemente del hecho de que este todo esté organizado o in-organizado. El derecho de comunión hace participar al todo de forma inmediata en la relación jurídica que enana de él, sin transformar este todo en un sujeto separado de sus miembros. [...] El derecho social precede, en su fase primaria. A cualquier organización del grupo y no se puede expresar de forma organizada más que si la asociación está fundada en el derecho de la comunidad subyacente objetiva y penetrada por ella, es decir, cuando constituye una asociación igualitaria de colaboración y no una asociación jerárquica de dominación*” (Gurvitch, 2005, p. 19).

A primeira dessas características refere-se à sua função geral: a integração objetiva de uma totalidade por meio da comunhão entre seus membros. Essa integração só pode ser devidamente compreendida a partir do reconhecimento de que o ser social, para não ser reduzido à simples soma de seus integrantes, não precisa ser concebido como uma entidade externa, imutável, superior ou transcendental.

Nesse sentido, a expressão mais autêntica do direito social reside em um movimento constante de participação mútua entre o múltiplo e o individual, e vice-versa. Trata-se de uma dinâmica que gera uma correlação indissociável entre a totalidade e suas partes, as quais se constroem e se completam reciprocamente. Contudo, o próprio Gurvitch (2005, p. 21) reconhece os limites práticos dessa concepção, ao afirmar que essa síntese – uma totalidade imanente do uno e do múltiplo, do individual e do universal – somente pode ser plenamente alcançada no ideal moral, no Espírito criador supraconsciente, cuja substância é constituída pelas pessoas, enquanto valores em si, que participam ativamente desse processo.

O conceito de integração, como fundamento para a formulação de um direito social condensado, é desenvolvido por Gurvitch a partir de uma perspectiva que privilegia o entrelaçamento dos interesses coletivos no seio da vida social. Trata-se de uma concepção que reconhece a organicidade das relações sociais e a existência de uma normatividade que emerge da própria convivência entre os membros da sociedade.

No processo de integração social, encontram-se e se unem dois movimentos diferentes: o todo se integra a si mesmo mediante a integração dos membros em seu seio. [...] “Integrar” um membro no “todo” significa: fazê-lo participar desse todo como um elemento gerador de sua totalidade e segundo os princípios de

sua unidade, sem, no entanto, submeter o elemento integrado a um poder unilateral.⁹ (Tradução do autor).

Essa forma de integração não se estrutura por meio de uma ordenação hierárquica, mas sim pela inserção ativa dos sujeitos em uma ordem na qual estão imersos, que lhes impõe obrigações sem, no entanto, posicionar-se como instância externa ou estática. Os membros integrados nessa totalidade participam de uma unidade dinâmica – do movimento do qual fazem parte – e estabelecem entre si relações de comunhão, nas quais o “nós” é privilegiado. Essa lógica se contrapõe às relações de oposição características das ordens coordenativas e subordinativas, centradas nas distinções entre “eu”, “tu” e “ele” (Gurvitch, 2005, p. 22).

Para o autor, o envolvimento direto da sociedade na elaboração das normas jurídicas representa uma expressão genuína das vontades coletivas, que não podem ser plenamente captadas pelos mecanismos formais de produção normativa do Estado Democrático de Direito. Gurvitch sustenta que o “todo” social não deve eclipsar a pluralidade de vozes e debates existentes no interior da coletividade, os quais, muitas vezes, são silenciados ou reduzidos pelo processo legislativo institucionalizado. Nesse horizonte, a sociedade passa a ser concebida como sujeito ativo na construção do direito e no controle das decisões públicas, em um movimento que busca a construção de consensos a partir da vivência concreta e da participação efetiva de seus membros.

Compreender a natureza do direito como expressão de integração exige mais do que a aceitação da ideia

9 Texto original: “*En el proceso de integración social se encuentran y se unen dos movimientos diferentes: el todo si integra a sí mismo mediante la integración de los miembros en su seno. [...] ‘Integrar’ a un miembro en el ‘todo’ significa: hacerlo participar en este todo como un elemento de generación de su totalidad y según los principios de su unidad, sin someter sin embargo el elemento integrado en un poder unilateral*” (Gurvitch, 2005, p. 22).

de totalidade imanente como ideal do ser social. Implica, sobretudo, renunciar aos pressupostos individualistas que tradicionalmente orientam a concepção do direito, reconhecendo que este não se limita a uma ordem negativa e restritiva voltada apenas à defesa. Pelo contrário, o direito deve ser também concebido como uma ordem de colaboração positiva, de apoio mútuo, de promoção da solidariedade, da paz, da cooperação e do trabalho comum, sem que isso exclua, evidentemente, seu papel na separação, punição ou reparação. Logo, o direito social é:

[...] o direito autônomo de comunhão em que se integra de maneira objetiva cada totalidade ativa, concreta e real, encarnando um valor positivo, direito de integração (ou, se preferir, de não-ordenação), tão diferente do direito de coordenação (ordem do direito individual) quanto do direito de subordinação, únicos reconhecidos pelos sistemas do individualismo unilateral.¹⁰ (Tradução do autor).

Sete décadas após Gurvitch, Bobbio (2007, p. 2) identifica uma significativa transformação na concepção do direito, que passa a abandonar sua função estritamente coativa – baseada predominantemente em sanções negativas – para adotar uma função promocional, orientada a incentivar condutas, e não apenas a proibir, reprimir ou desencorajar. Nesse contexto, o direito assume uma feição mais propositiva, voltada à promoção de valores e objetivos sociais por meio de sanções positivas. O autor critica, ainda, a persistência de uma concepção reducionista do direito na teoria jurídica europeia, que o compreende a partir de uma imagem simplista do Estado

10 Texto original: “[...] le droit autonome de communion par lequel s’intègre d’une façon objective chaque totalité active, concrète et réelle incarnant une valeur positive, droit d’intégration (ou si l’on préfère d’inordination), aussi distinct du droit de coordination (ordre du droit individuel) que du droit de subordination, seules reconnus par les systèmes de l’individualisme unilateral” (Gurvitch, 1931, p. 11).

como mero formulador das regras do jogo e instituinte de um árbitro neutro.

Bobbio (2007, p. 13) sustenta, portanto, a necessidade de atualizar a teoria geral do direito à luz das transformações sociais contemporâneas e do fortalecimento do Estado Social. Tal atualização permitiria descrever com maior precisão a transição do Estado de garantias para o Estado com funções diretivas, e, conseqüentemente, a passagem de um direito voltado apenas ao controle social para um direito que atua também como instrumento de orientação e promoção social.

Essa mudança de paradigma é impulsionada, entre outros fatores, pelo aumento expressivo das normas organizacionais no Estado contemporâneo, o que contribui para a superação da imagem tradicional do ordenamento jurídico como um sistema puramente protetivo-repressivo, em direção a um sistema que incorpora de maneira crescente a função promocional. Nas constituições pós-liberais, essa função de promoção aparece com cada vez mais destaque, coexistindo com a função tradicional de tutela ou garantia (Bobbio, 2007, p.13).

É importante observar que, embora Gurvitch tenha formulado uma proposta mais ambiciosa – ao conceber o direito de integração como expressão de comunhão, paz, união e cooperação –, há uma convergência parcial entre sua concepção e a de Bobbio. Essa convergência se expressa, sobretudo, na crítica compartilhada à concepção tradicional do direito como aparato baseado exclusivamente em sanções negativas, dissociações, proibições e conflitos. Ao deslocar o foco de uma visão estruturalista do direito, como aquela proposta por Kelsen (1999), centrada na forma e na organização interna do sistema jurídico, para uma perspectiva funcional – centrada na finalidade e nos efeitos sociais do direito –, Bobbio se aproxima da perspectiva integradora de Gurvitch, ao

propor um direito que serve não apenas para conter, mas também para fomentar a vida social.

Nessa linha, a concepção clássica do direito como elemento essencialmente coativo se ancora em uma visão antropológica pessimista, inspirada em Thomas Hobbes, que parte do pressuposto do “homem mau”, cujas tendências antissociais devem ser contidas. Em contrapartida, a visão do direito como ordenamento diretivo parte de uma imagem diferente: a do “homem inerte”, passivo ou indiferente, que precisa ser continuamente estimulado, incentivado e mobilizado. Assim, conforme defende Bobbio (2007, p. 79), “hoje seria mais correto definir o direito, do ponto de vista funcional, como forma de controle e de direção social”.

A segunda característica essencial do direito social, segundo Gurvitch (2005, p. 23), refere-se ao fundamento da sua força obrigatória, que não decorre de uma autoridade externa, mas da própria totalidade social na qual está inserido. Trata-se, portanto, de um direito que emerge de forma autônoma a partir da vida interna de cada grupo ativo, expressando um valor racional e positivo construído coletivamente. Quando uma norma é imposta a um grupo por uma totalidade que lhe é exterior e hierarquicamente superior, não se trata de um direito de integração, mas de um direito de subordinação.

Se admitir-se como fatos normativos aqueles acontecimentos sociais concretos que, por sua própria estrutura, podem fundamentar a autoridade impessoal e a força obrigatória do direito, é possível reconhecer que os fatos normativos que sustentam o direito social são aqueles relacionados à união, à sociabilidade fundada na comunhão ou na fusão parcial dos sujeitos. Esses fatos normativos incorporam em si valores positivos de caráter extratemporal e transpessoal, sendo capazes de gerar normas mesmo na ausência de organização formal ou personificação institucional, desde que sustentados

por uma comunidade objetiva subjacente. Assim, o fato normativo primário, não personificado, é suficiente para fundamentar o caráter vinculante do direito social (Gurvitch, 2005, p. 24).

Por outro lado, os fundamentos do direito individual repousam sobre fatos normativos de natureza distinta: são os fatos da “relação com o outro”, baseados na sociabilidade por oposição recíproca, que valorizam o vínculo entre sujeitos isolados. Esses fatos normativos integram valores pessoais e específicos, e sua força obrigatória não deriva de uma totalidade integrada, mas da autoridade construída entre os indivíduos como elementos autônomos e desconectados. O direito de coordenação, típico da tradição individualista, estrutura-se, assim, a partir da reciprocidade entre sujeitos distintos, e não de uma comunhão coletiva (Moraes, 1997).

Pode-se inferir, portanto, que o direito social, na concepção gurvitchiana, configura-se como uma forma de normatividade orientada à integração, cuja eficácia não repousa primariamente sobre a coação ou sobre mecanismos sancionatórios, mas na participação ativa e na comunhão entre os membros de uma totalidade viva. Trata-se de um direito que se manifesta, sobretudo, em contextos não hierarquizados, voltados à cooperação, nos quais os sujeitos jurídicos não são indivíduos isolados, tampouco entidades abstratas que absorvem integralmente a vontade de seus integrantes, como ocorre nas denominadas pessoas morais ou jurídicas (Moraes, 1997, p. 37).

Ao contrário, no direito social, os grupos são compreendidos como pessoas coletivas complexas, que mantêm, no interior da totalidade, a singularidade de seus membros, permitindo uma relação funcional e dinâmica entre unidade e multiplicidade. Assim, a integração se realiza não pela submissão a uma ordem exterior, mas pela construção compartilhada de uma ordem jurídica

que emerge da própria vida social e coletiva (Morais, 1997, p. 37).

Mesmo os fatos normativos que fundamentam o direito individual – baseados na relação com “o outro” – não podem ser plenamente compreendidos sem recorrer, ainda que indiretamente, aos fatos normativos de união. Isso porque a ordem do direito individual, embora se estabeleça com base na interação entre sujeitos autônomos, também está, de modo mediato e intermediário, enraizada na totalidade. É apenas no âmbito do direito social, contudo, que essa relação com a totalidade ocorre de forma imediata e direta. Nesse sentido, como afirma Gurvitch (2005, p. 25), “[...] o direito social e o direito individual, mesmo quando engendrados por totalidades autônomas idênticas, baseiam-se, no entanto, em fatos normativos diferentes”¹¹ (tradução do autor).

A terceira característica do direito social diz respeito a seu objeto: a regulamentação da vida interior da totalidade social. Em outras palavras, a validade do direito social se restringe ao grupo do qual emerge, não se estendendo automaticamente às relações externas. Por essa razão, nas interações com terceiros – sejam estes indivíduos ou outros agrupamentos –, o grupo não está submetido ao próprio direito social. Nesses contextos externos, ele pode figurar dentro da ordem do direito individual, assumindo a forma de uma pessoa moral simples ou mesmo como a soma de vontades independentes (Gurvitch, 2005, p. 25).

Todavia, nas relações exteriores, esse mesmo grupo pode integrar-se a uma totalidade mais ampla e, com isso, transformar-se em sujeito de um novo direito social. Ainda assim, o direito social originário, do qual extrai sua força obrigatória diretamente do fato normativo

11 Texto original: “[...] *el derecho social e el derecho individual, incluso cuando son engendrados por totalidades autónomas idénticas, se apoyan sin embargo en hechos normativos diferentes*”.

de sua existência, permanece distinto do direito social mais abrangente que sobre ele se projeta. A matéria de regulamentação do direito social próprio do grupo, portanto, permanece limitada à sua vida interna.

A quarta característica refere-se à estrutura jurídica interna da relação no direito social, caracterizada pela participação direta da totalidade na relação com seus membros – sem que essa totalidade seja concebida como um sujeito separado. A própria totalidade fornece a matéria da relação jurídica com os indivíduos que a compõem, em um processo de coparticipação. Essa dinâmica revela uma conexão singular entre os sujeitos do direito social, traduzida na “interpenetração mútua e na fusão parcial de suas pretensões e de seus correspondentes deveres” (Gurvitch, 2005, p. 26).

É legítimo questionar a possibilidade de uma totalidade relacionar-se com suas partes sem se distinguir delas como uma entidade separada. No entanto, essa concepção representa uma inovação nas categorias do pensamento jurídico, rompendo com os conceitos mecânicos e analíticos herdados do direito romano. Gurvitch introduz, aqui, a noção de “sistema concreto”, em que a parte não é compreendida como um fragmento isolado, mas como um elemento funcional e dinâmico. Nesse sistema, unidade e multiplicidade se refletem reciprocamente, estabelecendo uma relação de funcionalidade mútua – mesmo antes da aplicação jurídica propriamente dita¹² (Gurvitch, 2005).

12 Gurvitch, na década de 1930, anteviu, de certa forma, parte do pensamento da teoria sistêmica, tema que voltaria à centralidade no Estado Contemporâneo e cuja ideia pressupõe que os elementos de um problema não podem ser enfrentados e contextualizados isoladamente, estando eles interligados e não podendo, portanto, serem compreendidos através de uma análise individual e fragmentada. Para Capra (2004), com a mudança do pensamento mecanicista para o pensamento sistêmico, “As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo maior. Desse modo, o pensamento sistêmico é pensamento ‘contextual’, uma vez

A quinta característica do direito social diz respeito à sua manifestação exterior, que se concretiza por meio do chamado “poder social” exercido pela totalidade sobre seus membros. Esse poder, distinto de outras formas de autoridade, é um poder objetivo, voltado à integração no todo. Ele representa o princípio de unidade da totalidade, mantendo, no entanto, sua relação funcional com a multiplicidade, sendo, por isso, irreduzível a ela. Importante destacar que esse poder social não requer, necessariamente, uma organização formal: comunidades não organizadas, e que jamais se institucionalizem, podem exercer poder social sobre seus integrantes (Gurvitch, 2005, p. 27).

A obrigatoriedade de uma norma jurídica, portanto, não depende da presença de sanções – sejam positivas ou negativas. A validade de uma regra jurídica é um elemento distinto da coação, e sua obrigatoriedade subsiste mesmo quando não há qualquer sanção prevista. Como destaca Gurvitch, validade e coação são categorias distintas: uma norma pode ser válida e obrigatória independentemente da existência de um mecanismo de coação (Gurvitch, 2005).

A coação condicional, comumente presente no poder social, pode admitir a possibilidade de saída livre do grupo, mediante certas condições, como aviso-prévio, cumprimento de obrigações ou um período determinado. O essencial é que o indivíduo mantenha a possibilidade de se desligar da totalidade sem depender da anuência desta. Isso demonstra que o poder social, tal como instituído no direito social, raramente ultrapassa esses limites.

Dessa forma, o direito social pode cumprir plenamente sua função integradora sem recorrer à coação incondicional. Surge, então, a questão: seria possível que

o direito social recorresse, em situações excepcionais, à coação incondicionada? E, se isso ocorrer, esse uso comprometeria sua natureza, transformando-o em uma forma de direito de subordinação? (Gurvitch, 2005, p. 31).

Gurvitch (2005, p. 32) é categórico ao afirmar que a única ordem jurídica que pode recorrer legitimamente à coação incondicionada é a ordem estatal, pois apenas o Estado detém o monopólio legítimo desse tipo de poder. A questão que se impõe, então, é saber se a ordem jurídica estatal pode ser compreendida como uma espécie *sui generis* de direito social ou se, ao contrário, configura-se como uma ordem jurídica de subordinação. A resposta a essa indagação dependerá, em última instância, da estrutura do Estado em questão.

Dessa análise decorre a necessidade de distinguir com clareza uma ordem estatal democrática de qualquer outra forma de organização não democrática. Em uma estrutura democrática, o poder estatal não deve ser interpretado como um poder de dominação, mas sim como um instrumento de integração na comunidade política. Seu fundamento repousa sobre um direito social emergente dessa mesma comunidade, e não sobre um direito de subordinação. Assim, o fato de que esse direito político seja sancionado por coação incondicionada não o desqualifica como direito social; ele passa a configurar-se como uma forma particular – um direito social condensado –, distinto do direito social puro (Gurvitch, 2005, p. 32).

Por outro lado, em regimes antidemocráticos, o direito estatal não guarda qualquer vínculo com o direito social, pois se enquadra na categoria do direito de subordinação. Nesses contextos, a coação incondicionada atua como intensificadora da dominação, o que muitas vezes leva à equivocada generalização de que toda forma es-

tatal reproduz relações de subordinação, sem considerar a natureza intrínseca da sua estrutura jurídica e política.

Ao opor rigorosamente a estrutura do Estado democrático à do Estado não democrático, excluimos completamente este último da esfera do direito social e reconhecemos o primeiro como uma espécie totalmente particular desse direito: o direito social condensado, ligado à coerção incondicional, um direito distintamente diferente do direito social puro, que tem apenas coerção condicional.¹³ (Tradução do autor).

A penúltima característica do direito social refere-se ao fato de que sua efetivação ocorre por meio de organizações, mas sempre sob a primazia do direito não organizado em relação ao direito organizado. Isso significa que o direito social só se manifesta legitimamente por intermédio de associações baseadas na colaboração entre membros de grupos igualitários. De acordo com Gurvitch (2005, p. 34), o direito correspondente à dimensão organizada do ser social não pode ser considerado, por si só, um autêntico direito de integração se não estiver profundamente enraizado e permeado pelo direito social não organizado, que emana da comunidade objetiva subjacente.

Caso se afaste dessa base fundamental – ou seja, se for concebido como independente do direito social que regula a comunidade informal e não institucionalizada –, o direito social organizado perde imediatamente seu caráter integrador. Em vez de promover a integração em uma totalidade viva e dinâmica, ele se contrapõe a essa totalidade, assumindo a forma de uma organização hierarquizada e, conseqüentemente, de um direito

13 Texto original: “*Oponiendo rigurosamente la estructura del Estado democrático a la del Estado no democrático, excluimos completamente a este último de la esfera del derecho social y reconocemos el primero como una especie totalmente particular de este derecho: derecho social condensado, ligado a una coacción incondicional, un derecho netamente distinto del derecho social puro, que dispone sólo de la coacción condicional*” (Gurvitch, 2005, p. 33).

de supraordenação. Nessa configuração, o que antes era uma associação horizontal e colaborativa converte-se em uma estrutura de dominação, substituindo a lógica igualitária por uma lógica de subordinação.

Uma vez rompido o laço que une a organização com a comunidade objetiva, restam apenas governantes que mandam e governados que se submetem; e aquele que dispõe de força suficiente ou de uma situação privilegiada à qual se atribuem os meios de impor-se pode então aspirar a governar.¹⁴ (Tradução do autor).

Quando a organização de um grupo é desvinculada da influência da comunidade objetiva subjacente e seu direito passa a operar de forma apartada de sua raiz fundante, perde-se a legitimidade de sua atuação em nome da totalidade que deveria representar. Nesse cenário, o objetivo central da organização – o de expressar e realizar a totalidade social – deixa de ser justificável. Para que tal organização retome, ao menos em parte, sua função integradora e deixe de reproduzir relações de dominação e subordinação, é indispensável que o direito social da comunidade subjacente volte a permeá-la e a se relacionar diretamente com sua base objetiva (Gurvitch, 2005, p. 35).

Dessa forma, para que o direito social se manifeste legitimamente em sua forma organizada, é imprescindível que sua vertente não organizada – ou seja, o direito social originado na comunidade viva e espontânea – detenha primazia sobre a organização formal. Essa primazia, no entanto, não pode realizar-se senão por meio de associações fundadas na colaboração e na cooperação igualitária, jamais pela dominação. Em outras palavras, o direito social carrega consigo uma tendência estrutu-

14 Texto original: *"Una vez roto el lazo que une la organización con la comunidad objetiva, quedan solo gobernantes que mandan y gobernados que se someten: y el que tiene la fuerza suficiente o una situación privilegiada a la que se atribuyan los medios para imponer-se, puede entonces aspirar a gobernar."* (Gurvitch, 2005, p. 34)

ralmente igualitária, que se contrapõe às formas hierárquicas da sociedade, expressando-se por meio de relações fundadas na noção de totalidade e de um vínculo não hierárquico entre seus membros (Morais, 2007).

A última característica do direito social refere-se ao sujeito específico a que ele se dirige: a pessoa coletiva complexa. É notório que a ordem do direito individual e a do direito social se voltam a sujeitos de naturezas radicalmente distintas. Enquanto os sujeitos da ordem individual são indivíduos isolados ou pessoas morais concebidas como unidades simples – que absorvem por completo a vontade de seus membros –, o direito social se dirige a entidades muito mais densas e compostas: sistemas complexos.

Nesse sentido, os direitos subjetivos no âmbito social não se manifestam de forma isolada, mas apenas enquanto elementos parciais de um conjunto integrado de direitos subjetivos sociais. Apenas essa totalidade concreta, formada pela combinação e inter-relação desses direitos, pode ser considerada um autêntico direito subjetivo social, sem deformações (Gurvitch, 2005, p. 36).

As pessoas coletivas complexas, portanto, diferenciam-se fundamentalmente das pessoas jurídicas entendidas como unidades simples – típicas da ordem do direito individual –, pois representam uma síntese entre a relação jurídica e um sujeito coletivo que mantém, internamente, a coexistência de unidade e multiplicidade. Sua estrutura consiste na formação de uma unidade a partir da pluralidade, sem anular a personalidade parcial de seus membros dentro da personalidade coletiva.

Gurvitch (2005, p. 37) exemplifica esse tipo de sujeito por meio de entidades como confederações e federações – políticas ou econômicas –, cooperativas e sociedades por ações, lembrando que tais exemplos devem ser contextualizados historicamente, considerando-se o

cenário social e jurídico da década de 1930. Ainda assim, a essência teórica desses exemplos permanece válida e relevante nos dias atuais.

Assim, enquanto sujeitos específicos do direito de integração social, as pessoas coletivas complexas orientam sua atuação jurídica sobretudo para sua vida interior, ou seja, para os processos de integração e comunhão entre seus membros. No entanto, em sua atuação externa – nas relações com indivíduos ou outros agrupamentos –, podem assumir a forma de unidades simples ou até mesmo deixar de ser reconhecidas como entidades distintas da soma de seus membros (Gurvitch, 2005, p. 37).

De fato, essa é uma ideia inovadora, pois a legitimidade democrática não pode ser vista como imposição coativa da maioria¹⁵, mas como resultado de um reconhecimento social¹⁶ decorrente do processo de articulação comunicativa dos integrantes da sociedade.¹⁷ Diante disso, Gurvitch destaca que essa sociabilidade espontânea, própria do direito social, mantém a compatibilidade da personalidade central com as personalidades parciais,

15 Isso será abordado quando da análise das formas de participação direta da população no processo decisório e seus riscos, caso não haja referenciais mínimos interpretativos, que podem ser obtidos a partir dos princípios constitucionais.

16 Gurvitch ressalta a importância do reconhecimento coletivo, quando afirma: "O direito, pelo contrário, sejam quais forem os seus gêneros e formas, baseia-se sempre num reconhecimento colectivo sem o qual esta correspondência ou esta fusão parcial não pode ser estabelecida entre as obrigações de uns e as pretensões de outros, o que constitui o seu domínio" (1968, p. 239).

17 Neste aspecto, Morais destaca a necessidade do direito social organizado efetivamente para refletir os anseios de associações amparadas numa estrutura de cooperação, sem o vínculo hierárquico próprio da ordem dogmática: "Portanto, o tipo de grupo ao qual está atrelado o direito social é que permitirá a expressão de uma verdadeira ordem social sob a forma organizada. Então, é somente através de associações de colaboração e/ou de cooperação não hierárquicas que se alcançará uma identificação entre aquele direito social formulado pelas inorganizadas e sua consubstanciação sob forma organizada" (Morais, 1997, p. 48).

em razão da reciprocidade de perspectivas, o que impede a análise a partir de “uma primazia do todo sobre os participantes” (Gurvitch, 1945, p. 273). É o que afirma o autor:

Qualquer grupo cuja organização esteja suficientemente enraizada na sociabilidade espontânea subjacente, em seu funcionamento interno, é caracterizado como uma personalidade coletiva complexa, um equilíbrio entre uma personalidade central e personalidades parciais, uma síntese entre um único sujeito e uma relação entre uma multiplicidade de pessoas.¹⁸ (Tradução do autor).

Preserva-se, com isso, a multiplicidade essencial à articulação reflexiva da sociedade, a partir da manifestação dos diversos atores, independente do seu grau de organização. Essa conservação da personalidade parcial é ressaltada por Moraes, ao abordar os sujeitos do direito social, a partir da noção de personalidade complexa, quando expõe:

[...] o direito social incorpora à sua ordem objetiva uma titularidade, ou seja, ao direito social objetivo liga-se um direito social subjetivo atribuído aos sujeitos componentes do grupo e/ou a este diretamente como personalidade coletiva complexa que se apresenta como organização da unidade no interior da multiplicidade, onde seus membros conservam sua personalidade parcial. Isto permite distinguir a titularidade do direito social que não fica reduzida a uma unidade, seja individual ou coletiva. Esta coletividade complexa não reduz os seus membros a simples partes componentes de um ‘grande’ indivíduo múltiplo (Moraes, 1997, p. 46).

Uma primeira abordagem essencial para a compreensão do direito social diz respeito à distinção clássica

18 Texto original: “*Todo grupo cuya organización está suficientemente enraizada en la sociabilidad espontánea subyacente, en su funcionamiento interno, se caracteriza como una personalidad colectiva compleja, un equilibrio entre una personalidad central y personalidades parciales, una síntesis entre un sujeto único y una relación entre una multiplicidad de personas*” (Gurvitch, 1945, p. 260).

sica, no campo jurídico, entre direito objetivo e direito subjetivo. Enquanto o direito objetivo é concebido como o conjunto de normas e instituições que compõem a ordem jurídica, o direito subjetivo refere-se às prerrogativas ou às competências atribuídas aos sujeitos a partir dessas normas. No caso do direito social, objetivo e subjetivo estão de tal forma entrelaçados que, como observa Gurvitch (2005, p. 54), pode até parecer desnecessário enfatizar que o direito social, assim como qualquer outra manifestação jurídica, também apresenta um aspecto subjetivo.

O direito social objetivo revela-se mais evidente e numeroso, sobretudo em sua vertente organizada, do que em sua dimensão não organizada. Quando uma organização não se converte em instrumento de dominação, ela pode ser juridicamente interpretada como um sistema múltiplo e complexo de direitos subjetivos sociais, que se interpenetram e se complementam reciprocamente (Gurvitch, 2005, p. 55).

É, portanto, um equívoco restringir o conceito de direito subjetivo ao conjunto de competências atribuídas exclusivamente pela ordem de direito individual, confundindo-o com a noção de direito subjetivo individual, ao passo que se associa o direito social apenas à ideia de direito objetivo. Na verdade, cada ordem social objetiva – mesmo nas comunidades não organizadas – confere a seus membros determinados direitos subjetivos, como o direito de participar da vida comunitária, de aderir ou não a ela, de se retirar de forma livre ou condicionada, bem como de agir, em situações excepcionais, em nome da totalidade não organizada, fazendo valer seu poder coletivo.

Esses direitos representam manifestações legítimas do direito subjetivo social, independentes de qualquer estrutura organizacional formal. Em consonância com isso, afirma Gurvitch (2005, p. 56): “[...] não há,

portanto, nenhum direito social objetivo, tampouco algum direito individual objetivo que não distribua ao mesmo tempo um certo número de direitos subjetivos”¹⁹.

A segunda distinção necessária refere-se à diferença entre o direito social organizado e o não organizado. Gurvitch (2005, p. 56) observa que há um predomínio do aspecto subjetivo no direito social organizado e, por outro lado, uma primazia do aspecto objetivo na vertente não organizada. Ainda que essas dimensões não coincidam perfeitamente, essa tendência permite compreender que o direito social organizado só pode ser considerado genuinamente integrador quando permanece vinculado ao direito social não organizado, que lhe serve de fundamento. Quando essa conexão é rompida, o direito social organizado perde seu caráter integrador e passa a operar como um instrumento de subordinação.

Conforme observa Moraes (1997), a possibilidade de expressão de uma verdadeira ordem social sob forma organizada depende do tipo de grupo ao qual o direito social se vincula. Para o autor, somente por meio de associações fundadas na colaboração e na cooperação, isentas de hierarquias, é que se torna viável uma efetiva identificação entre o direito social elaborado nas camadas inorgânicas da sociedade e sua posterior materialização em estruturas organizadas.

Portanto, embora a distinção entre direito social objetivo e subjetivo não se sobreponha de forma integral à distinção entre direito social organizado e não organizado, há um cruzamento parcial entre ambas. É possível reconhecer uma tendência mais objetiva na vertente não organizada e uma tendência mais subjetiva na vertente organizada, o que reforça a primazia essencial do direito social não organizado perante o organizado.

19 Texto original: “no existe por tanto derecho objetivo social, ni tampoco derecho objetivo individual, que no distribuyan al mismo tiempo una cierta cantidad de derechos subjetivos”.

Gurvitch (2005, p. 57) ressalta, nesse sentido, que tais tendências evidenciam a existência de uma “objetividade jurídica” própria ao direito social, sem, contudo, negar o papel dos direitos subjetivos que o compõem. Afinal, a força obrigatória do direito não se funda na vontade individual, na autoridade de um mandato ou na existência de uma organização, mas sim em autoridades objetivas e impessoais, que dispensam qualquer forma organizada de expressão.

O terceiro aspecto distintivo do direito social diz respeito à diferenciação entre direito comum e direito particular. O direito social comum tem como finalidade a promoção da integração orientada ao interesse coletivo, prevalecendo, do ponto de vista jurídico, sobre o direito particular, assim como o direito não organizado se sobrepõe ao direito formalmente estruturado. Nesse sentido, Moraes (1997) esclarece que o direito social comum se volta a um interesse mais amplo e global, enquanto o direito social particular contempla interesses específicos, vinculados a determinados segmentos da comunidade. Sob essa ótica, evidencia-se a primazia do direito social comum, cuja força integradora reforça sua superioridade em relação às expressões jurídicas fragmentadas e setoriais.

Gurvitch (2005) exemplifica essa hierarquia ao destacar que, no caso de um sindicato – inclusive uma organização de abrangência nacional como a Confederação Geral do Trabalho –, cujos interesses representam os produtores em geral, seus direitos sociais devem ceder diante do direito social comum que representa os interesses da totalidade econômica nacional, que inclui também os consumidores. De modo análogo, o direito internacional, enquanto expressão de uma comunidade supraestatal, constitui um direito social comum, puro e autônomo, voltado à integração da totalidade internacional. Nesse cenário, as ordens jurídicas nacionais, inclusi-

ve as estatais, são compreendidas como manifestações do direito social particularista.

Com base nessa estrutura, Gurvitch (2005, p. 59-60) propõe uma escala de primazias dentro do direito social, construída a partir do cruzamento de duas hierarquias fundamentais: a primazia do direito social não organizado sobre o organizado e a do direito social comum sobre o particular. No ápice dessa escala encontra-se o direito social comum e não organizado da comunidade internacional suprafuncional, o qual representa não apenas o predomínio do direito social não organizado e comum, mas também do direito social puro e independente sobre todas as demais formas de manifestação.

Dessa forma, ao contrastar o direito social com o direito estatal, temos, de um lado, a tradição do individualismo jurídico – vinculada ao direito estatal – que opera como uma ordem normativa de coordenação, baseada na exclusão e na sociabilidade bilateral entre sujeitos em oposição. De outro lado, encontra-se o direito social como uma ordem normativa integradora, voltada à composição de interesses e à igualdade substancial entre os sujeitos. Nesse modelo, a força obrigatória da norma jurídica deriva da participação imediata de cada membro na totalidade, e a autoridade do grupo não se impõe de fora, mas se encontra imanente em cada um de seus integrantes (Moraes, 1997).

Gurvitch entende que a sociedade por si só possui “[...] a capacidade de produzir sua própria ordem jurídica autônoma, regulando sua vida interna”.²⁰ A partir dessa concepção, admite-se “um direito produzido pela própria sociedade, uma regulação autônoma de cada grupo, alheia ao direito estatal” (Moraes, 1997, p. 35). Nessa perspectiva, o direito social pode ser entendido como um

20 Texto original: “[...] la capacité d’engendrer son propre ordre juridique autonome réglant sa vie intérieure” (1946, p. 72-3).

direito de comunhão, (2) um direito de coletividades, (3) um direito interior, onde (4) não há separação entre produtores e consumidores e (5) cuja efetividade não está atrelada à ideia de sanção incondicionada, como repressão ao comportamento desviante. (Morais, 1997, p. 39).

Tais características mostram a efetiva desvinculação do direito social em relação à concepção individualista formal própria do modelo liberal de Estado, que, de forma clara, se mantém até o momento atual, apesar da inserção dos direitos de natureza social, na transição tutelada pela classe burguesa, para o modelo do Estado-Providência. Essa nova concepção de direito social que supera as limitações próprias do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, ao conceber a autorregulação, a partir da atuação dos sujeitos do direito social, em uma articulação complexa, surge com um acréscimo de legitimidade pela produção coletiva, pelo debate amplo, suplantando a noção de subordinação do direito positivo.

A partir dessa nova proposta de direito, as regras passam a ser interiores ao próprio conjunto social e não impostas pelo aparato estatal, acarretando a desnecessidade de sancionamento.²¹ A concepção de direito social como resultado de um processo de autorregulação por parte dos agentes da sociedade, traduzidos por um sujeito complexo, supera o formalismo do direito oficial pela construção de regras efetivamente legitimadas, produto da evolução e da articulação social por si mesma, inexistindo qualquer relação causal ou de precedência.

21 Conforme Moraes, ao resumir as ideias de Gurvitch: "[...] omissis não se olvide que, a todo o momento, na configuração da ideia de direito social, tomando por base suas espécies, Gurvitch salienta a supremacia de seu aspecto inorganizado sobre o organizado, o comum sobre o particular, etc. Com isto, referenda sua opção por uma ordem normativa de direito social caracterizada por sua autoinstituição e, portanto, a desnecessidade de seu sancionamento, à espécie daquela de cunho estatal" (1997, p. 52).

A pureza do direito social e, fortemente, sua independência, conforme se constata, são os aspectos basilares no contraponto que Gurvitch apresenta em relação à dogmática jurídica, com seu reducionismo do fenômeno jurídico ao direito oficial. Gurvitch atribui esse posicionamento do dogmatismo a uma confusão conceitual entre estrutura social, organização e Estado, com a noção de que o direito pressupõe a organização estatal:

[...] pretendem assim ignorar os factos bem conhecidos da origem e da subsistência das regulamentações jurídicas em plena independência do Estado, bem como o facto não menos incontestável dos conflitos no interior da mesma sociedade entre diferentes ordenações jurídicas autónomas (Gurvitch, 1968, p. 242).

Contudo, é essencial uma análise crítica desse fenômeno do direito social, abrangendo igualmente suas limitações, por ser concebida, num primeiro momento, à margem da produção oficial e, portanto, alheia às garantias constitucionais. A análise encontra-se centrada na necessidade de um referencial mínimo capaz de garantir as conquistas sociais, sob pena de retorno ao paradigma liberal, deficitário em relação aos direitos prestacionais. Isso porque a estrutura do direito social puro baseia-se numa lógica reflexiva, em que se amplia a fragilidade dos direitos de natureza social em função de a autorregulação não estar limitada às garantias constitucionais, especialmente aquelas representadas pelos princípios fundamentais, como é o caso da dignidade da pessoa humana e a consolidação da cidadania.

Para Gurvitch (1968), as articulações dos atores da sociedade globalizada superam a ordem estatal, de caráter democrático, inserindo novas ordens normativas que apresentam visível *déficit* em relação aos direitos sociais. Tal situação decorre da dominação exercida pelas ordens não estatais relacionadas ao setor empresarial, que, além de superar o ordenamento estatal, desvincu-

lando-se dos princípios constitucionais, impedem o direito oriundo das organizações de natureza social, como os sindicatos e as convenções coletivas do trabalho.²²

Em virtude dessas críticas, deve-se atentar para os tipos de direito social, trabalhados por Gurvitch, em que se evidencia a diferença entre o direito social num sentido estrito, também considerado puro, e outro modelo que estabelece uma interligação com o aparato jurídico estatal positivado. Tais distinções são fundamentais para a compreensão das características que o direito social deve agregar a fim de evitar a redução ao modelo de direito liberal, viabilizando a caracterização da posição intermediária que amplia a participação da sociedade no processo de formação e controle das decisões públicas, sem que isso implique a superação dos institutos representativos estatais.

Com efeito, a tipologia de Gurvitch possibilita a vinculação do direito social com o perfil de Estado democrático, o que permite identificar no processo de autorregulação da sociedade uma forma de concretização dos princípios constitucionais que regem o Estado. De fato, a possibilidade de um direito social compatível com as garantias constitucionais permite a superação da suposta incompatibilidade entre a ordem autoinstituída pela

22 Nesse sentido, torna-se fundamental transcrever o entendimento do autor: "Os vastos organismos de planificações privadas, ligadas aos trustes, cartéis e sociedades anónimas (sic), frequentemente (sic) ajudados pelo Estado ou de combinação com ele – e sobre o qual exercem forte pressão –, criam as suas próprias ordens jurídicas dominando a vida económica e penetrando na ordem do direito político. Além disso, os regulamentos internos das grandes empresas têm carácter (sic) autoritário mal camuflado. Todas essas ordens do direito, não só privam em parte o direito do Estado democrático de sua superioridade, mas também ameaçam e enfraquecem a autonomia do direito próprio dos sindicatos operários e das convenções colectivas (sic) de trabalho. As formas de verificação e de expressão deste sistema jurídico, [...], concedem privilégio aos mandatos administrativos privados, que fazem sèriamente (sic) retroceder a lei e os estatutos"(Gurvitch, 1968, p. 279-280).

sociedade numa articulação comunicativa e a ordem jurídica estatal. Com base nesse raciocínio, Gurvitch admite outros tipos de direito social, que não apenas aquele adjetivado com a pureza e independência, prevendo hipóteses em que o direito social cede à tutela do Estado.

Esse entendimento permite a observação de diversos tipos de direito social, dividindo-se, segundo Gurvitch, em quatro tipos estruturais distintos:

I – ESTRUTURAS DE DIREITO SOCIAL PURO E INDEPENDENTE, que, em caso de conflito, são superiores ou equivalentes à ordem jurídica do Estado, [...].

II – ESTRUTURAS DE DIREITO SOCIAL PURO SUJEITAS À TUTELA DO ESTADO, ou seja, que não gozam de coação incondicional e são autônomas, mas, em casos de conflito, se inclinam e dão preferência à ordem jurídica do Estado, [...].

III – ESTRUTURAS DE DIREITO SOCIAL AUTÔNOMO ANEXADAS PELO ESTADO, isto é, colocadas a seu serviço ou incorporadas dentro dele como um serviço público descentralizado ou pela simples elevação a domínio privilegiado de direito público, [...].

IV – ESTRUTURAS DE DIREITO SOCIAL CONDENSADAS NO DIREITO ESTATAL DEMOCRÁTICO, [...]. (Gurvitch, 1945, p. 277-278).²³ (Tradução do autor).

O direito social atinge sua forma mais autêntica – denominada por Gurvitch como “puro” – quando é capaz de realizar sua função integradora entre os membros de

23 Texto original: *I – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL PURO E INDEPENDIENTE, que, en caso de conflicto, son superiores o equivalentes al orden jurídico del Estado, [...].*

II – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL PURO SUJETAS A LA TUTELA DEL ESTADO, es decir, que no gozan de coacción incondicional y son autónomas, pero, en casos de conflicto, se inclinan y dan preferencia al orden jurídico del Estado. [...].

III – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL AUTÓNOMO ANEXIONADAS POR EL ESTADO, es decir, puestas a su servicio o por incorporación dentro de él como un servicio público descentralizado o por la simple elevación a dominio privilegiado de derecho público [...].

IV – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL CONDENSADAS EN EL DERECHO ESTATAL DEMOCRÁTICO [...]. (Gurvitch, 1945, p. 277-278).

uma totalidade sem recorrer à coação incondicionada. Sua força obrigatória, nesse caso, deriva diretamente da própria comunidade que o origina, sem necessidade de imposições externas. Esse direito será considerado “independente” quando, diante de um eventual conflito com a ordem jurídica estatal, demonstrar prevalência ou, no mínimo, equivalência normativa. Para que o direito social puro alcance esse patamar de independência, é necessário que ele se configure como um direito comum, e não como uma manifestação particularista ou setorial (Gurvitch, 2005, p. 60).

Entre os exemplos mais expressivos do direito social puro e independente está o direito internacional, especialmente a partir do momento em que se passou a reconhecer sua força obrigatória como desvinculada da vontade dos Estados que o compõem. Isso porque os Estados não podem simplesmente se retirar ou negar unilateralmente a vigência das normas que integram esse ordenamento (Gurvitch, 2005, p. 60).

Por essa razão, o direito internacional é frequentemente compreendido como o direito interno de uma grande totalidade social – a comunidade internacional – ou como seu direito estatutário. Outro exemplo pode ser observado no direito de integração da comunidade nacional enquanto totalidade suprafuncional, ou seja, que transcende as comunidades funcionais e as estruturas organizadas da vida social (Gurvitch, 2005, p. 60).

A teoria do direito consuetudinário da comunidade nacional, que em determinados países goza de primazia sobre o direito estatal, harmoniza-se com a concepção de Gurvitch sobre a supremacia do direito não organizado, originário do âmbito social, em relação ao direito estatal de base monista. Somente com base na concepção de um direito social puro e independente é possível compreender, de modo satisfatório, a supremacia do direito consuetudinário não organizado da comunidade nacional

primária sobre as demais ordens jurídicas, especialmente sobre o direito estatal (Gurvitch, 2005, p. 60).

Essa dimensão do direito social também se manifesta, de forma concreta, em certas instituições do direito do trabalho, como é o caso do acordo coletivo. Gurvitch (2005) ressalta que a construção jurídica do acordo coletivo de trabalho pressupõe, necessariamente, a existência prévia de uma comunidade industrial integrada, dotada de seu próprio direito. Os acordos coletivos não criam o direito *ex nihilo*, mas apenas formalizam um conjunto normativo que já está presente na prática viva da comunidade. As partes contratantes, nesse contexto, não atuam como indivíduos isolados, mas como representantes legítimos de uma totalidade subjacente. Desta maneira,

o direito social dos acordos coletivos de trabalho é indiscutivelmente um direito social puro, pois integra os membros em uma totalidade e institui um poder social que só tem coerção incondicional; além disso, muitas vezes é afirmado como um direito social completamente independente, uma vez que surge em muitos casos sem ser previsto pela lei estadual e entra em conflito com a lei puramente contratual dos códigos civis. Assim, o direito das convenções coletivas não só se mostra equivalente em relação ao direito oficial, como por vezes o ultrapassa.²⁴ (Tradução do autor).

A distinção clássica entre direito público e direito privado revela-se inaplicável no contexto dos acordos coletivos de trabalho. De fato, torna-se impraticável compreender a estrutura jurídica dessa realidade sem

24 Texto original: “*El derecho social de los convenios colectivos de trabajo es indiscutiblemente un derecho social puro, ya que integra unos miembros en una totalidad e instituye un poder social que sólo dispone de la coacción incondicional; además se afirma muy a menudo como un derecho social completamente independiente, ya que surge en muchos casos sin estar previsto por el derecho estatal, y entra en conflicto con el derecho puramente contractual de los códigos civiles. Así, el derecho de los convênios colectivos no sólo se muestra equivalente en relación al derecho oficial, sino que a veces lo supera*” (Gurvitch, 2005, p. 66).

recorrer à noção de direito social puro e independente. Essa categoria jurídica, conforme delineada por Gurvitch, é essencial para apreender a lógica integradora e a base comunitária que fundamentam tais acordos, cuja validade não se estabelece pela imposição estatal, mas pela representatividade legítima de uma totalidade social subjacente.

Outro exemplo paradigmático do direito social puro e independente é o direito eclesiástico, entendido como um subconjunto do direito canônico. Trata-se de uma forma jurídica que igualmente escapa à tradicional separação entre direito público e privado. Seu caráter de pureza decorre do fato de que dispõe unicamente de meios de coação condicional, sendo sua sanção mais severa a excomunhão – uma exclusão simbólica da comunidade de fé – que, ainda assim, pressupõe a possibilidade de livre desligamento do grupo. Essa limitação das sanções à esfera condicional evidencia que sua força obrigatória não se fundamenta na coerção estatal, mas sim na adesão voluntária e na comunhão dos membros da comunidade religiosa.

A independência do direito eclesiástico manifesta-se no fato de que sua regulamentação está circunscrita à vida interna da comunidade de fiéis, cuja coesão sustenta-se em uma lógica de associação igualitária baseada na colaboração. O vínculo jurídico, nesse caso, nasce da partilha de crenças e da vivência coletiva da fé, configurando uma forma típica de direito social puro e independente, fundado na própria comunidade objetiva dos crentes (Gurvitch, 2005).

O direito social é considerado “puro” quando cumpre sua função de integrar os membros de uma totalidade da qual ele próprio emerge, instituindo um poder social sem recorrer à coação incondicional. No entanto, esse direito passa a estar subordinado à tutela do direito estatal sempre que, diante de um conflito ou confronto

com a ordem jurídica estatal, se vê obrigado a ceder diante desta. É o que se verifica, por exemplo, na tensão entre o direito privado e o direito público, quando o direito social puro – situado no domínio do direito privado – se mostra dependente da prevalência normativa do direito estatal.

Essa situação evidencia que, mesmo quando inserido no campo do direito privado, o direito social puro continua a constituir uma expressão do chamado “direito da sociedade” – uma forma jurídica que se posiciona, em certa medida, em oposição ao Estado. Ainda que limitado pela ordem estatal, esse direito colabora com o direito social puro e independente, contribuindo para a constituição de contrapesos jurídicos diante da autoridade estatal (Gurvitch, 2005, p. 70).

Essa relação de submissão, por sua vez, não anula sua relevância social. Ao contrário, é precisamente em virtude dessa limitação imposta pelo Estado que, em muitos casos, a liberdade e a segurança individual podem ser preservadas frente a possíveis abusos do poder social em determinados grupos nos quais o direito social se expressa com maior intensidade. Trata-se, portanto, de uma dinâmica complexa, em que o direito social puro, mesmo condicionado pela ordem estatal, atua como elemento de equilíbrio e de proteção contra eventuais excessos no interior das formações sociais às quais pertence.

O direito social anexado ao Estado é incorporado à estrutura estatal, mas preserva certo grau de autonomia, ocupa uma posição intermediária entre o direito social puro e o direito social condensado, entendido como a ordem jurídica estatal propriamente dita. Esse tipo de direito, embora esteja ligado ao Estado, conserva uma força obrigacional que não se fundamenta exclusivamente na delegação estatal. Diferencia-se, portanto, do direito social puro submetido ao direito privado, cuja

autonomia é limitada pela prevalência da ordem jurídica estatal em situações de conflito (Gurvitch, 2005, p. 77).

O direito social autônomo anexado pelo Estado não é um direito da “sociedade” – pois, no confronto entre sociedade e Estado, alinha-se com este último – e pode, dentro da própria estrutura estatal, promover tendências descentralizadoras. Dessa forma, contribui para estabelecer certos equilíbrios internos à ordem estatal, ainda que sua autonomia se revele restrita e substancialmente menos eficaz do que aquela característica do direito social puro (Gurvitch, 2005, p. 79).

O grau dessa autonomia do direito social anexado varia conforme a intensidade da incorporação estatal, o que permite distinguir diferentes espécies dessa forma jurídica. Sua eficácia e sua capacidade de autodeterminação também dependem diretamente do regime político vigente. Em regimes verdadeiramente democráticos, essa autonomia pode ser mais visível, embora ainda limitada. Mesmo na mais plena democracia, o direito social anexo permanece submetido à coação incondicionada do Estado, à qual está estruturalmente vinculado (Gurvitch, 2005, p. 80).

No entanto, para se conceber adequadamente a realidade do direito social anexado e autônomo, é indispensável referir-se à ideia de direito social puro. Sem esse conceito fundamental, não seria possível distinguir, por exemplo, um estabelecimento público dotado de autonomia jurídica de um simples órgão estatal que atua com base em poderes delegados. O direito social anexado, portanto, representa apenas uma expressão parcial do direito social puro, e é a partir desse referencial teórico que sua natureza, limites e possibilidades podem ser verdadeiramente compreendidos (Gurvitch, 2005, p. 80).

Na maioria das situações, a anexação do direito social pelo Estado ocorre de forma involuntária para as

organizações afetadas, implicando a obrigatoriedade de ingresso e a impossibilidade de retirada por vontade própria. Essa dinâmica pode ser observada, por exemplo, nas intervenções estatais relacionadas a organizações espontâneas, como é o caso das entidades trabalhistas, particularmente quando se institui a sindicalização obrigatória. Trata-se, evidentemente, de uma forma de intervenção estatal que compromete a autonomia originária desses agrupamentos (Gurvitch, 2005, p. 82).

Por meio dessas práticas de anexação de organizações fundadas no direito social, o Estado contribui para a formação de uma ordem composta por corpos intermediários. Esses corpos passam a atuar como zonas de amortecimento, funcionando como instâncias de contenção para evitar choques mais intensos entre o Estado e as organizações extraestatais e independentes que começam a se formar – como é o caso de diversos movimentos sociais emergentes. Assim, ainda que essas organizações percam parte de sua autonomia ao serem incorporadas à estrutura estatal, elas podem desempenhar um papel relevante enquanto contrapesos jurídicos diante do poder centralizado do Estado, revelando as tensões e as ambivalências presentes na lógica de anexação do direito social.

A compreensão aprofundada da teoria do direito social e de seus pressupostos torna-se fundamental diante da possibilidade de compatibilizar o controle social das decisões públicas com a permanência da estrutura político-administrativa vigente. Trata-se, portanto, não de suprimir o Estado, mas de propor um novo enfoque para o exercício do poder estatal – um enfoque que reconheça e integre a pluralidade jurídica que historicamente foi negligenciada. Tradicionalmente, o poder do Estado foi concebido como decorrente exclusivamente da produção legislativa oficial, ignorando a existência de diversas or-

dens jurídicas que coexistem na sociedade e contribuem para sua dinâmica normativa.

O traço distintivo essencial da ordem jurídica estatal não reside em sua supremacia absoluta sobre as demais ordens – ou na chamada “soberania jurídica” – tampouco na noção de “competência das competências”, associada a uma ideia de soberania total. O que caracteriza verdadeiramente a ordem estatal é o monopólio da coação incondicionada, exercido dentro dos limites de sua própria competência, o que corresponde à sua soberania política relativa. Esses limites, por sua vez, não são definidos exclusivamente pelo próprio Estado, mas são determinados em relação a outras ordens jurídicas não estatais, que, embora não disponham do poder de coação incondicionada, podem, em situações de conflito, prevalecer em relação à ordem estatal (Gurvitch, 2005, p. 92).

Entre essas ordens não estatais destacam-se, segundo Gurvitch (2005), o direito internacional e o direito social puro e independente. O direito internacional estabelece os critérios para o reconhecimento de um Estado, define os limites de sua atuação legítima e os âmbitos de competência das organizações internacionais a que ele está submetido. Por sua vez, o direito social puro e independente, oriundo da comunidade nacional suprafuncional e primária, determina os contornos da competência da comunidade política nacional. Este último integra a superestrutura jurídica organizada que se manifesta no próprio Estado Nacional, mas que permanece em relação dinâmica com a comunidade subjacente e com os diversos agrupamentos coletivos presentes na sociedade, como os de natureza religiosa, cultural ou étnica.

Assim, o monopólio da coação incondicionada e os limites da competência do Estado são estabelecidos em confronto com essas duas ordens jurídicas não estatais: o direito internacional e o direito social puro. Ambas ca-

recem de mecanismos de coação incondicionada e não dependem necessariamente de formas organizadas. Por esse motivo, sua soberania é qualificada como uma “soberania do direito”, em sua forma mais pura. Por outro lado, “o Estado, submetido à soberania do direito das ordens não estatais que prevalecem sobre ele, detém apenas o monopólio da coação incondicionada para o exercício das competências que lhe são atribuídas” (Gurvitch, 2005, p. 93).

Nesse sentido, a ordem do direito estatal só poderá ser considerada uma forma legítima de direito de integração social quando se tratar de um Estado verdadeiramente democrático. Isso implica que o direito constitucional estatal deve estar profundamente permeado pelo direito social que emana da comunidade política subjacente. Nessa configuração, o direito social é condensado na estrutura estatal em virtude de sua articulação com o poder de coação incondicionada do Estado. Porém, quando essa permeabilidade não se realiza – ou seja, quando a organização estatal distancia-se da infraestrutura comunitária sobre a qual deveria se fundar – tem-se, então, não um direito social, mas uma ordem de subordinação, marcada pela imposição e pela dissociação entre Estado e sociedade.

Em suma, quando o Estado é uma associação igualitária de colaboração, o monopólio da coerção incondicional, que lhe pertence, não impede que sua ordem jurídica se afirme como uma espécie particular de direito social. Pelo contrário, quando o Estado é uma associação hierárquica de dominação, sua relação com a coerção incondicional sublinha de maneira especial o caráter subordinador de sua ordem jurídica.²⁵ (Tradução do autor).

25 Texto original: “*En síntesis, cuando el Estado es una asociación igualitaria de colaboración, el monopolio de coacción incondicionada, que le pertenece, no impide a su orden jurídico afirmarse como una especie particular del derecho social. Al contrario, cuando el Estado es una asociación jerárquica de dominación, su relación con la coacción*”

O fato de a ordem jurídica estatal assumir uma forma democrática, vinculada ao direito social, não elimina, sob nenhum aspecto, as tendências estatistas que lhe são inerentes. A ordem estatal se insere dentro de um campo jurídico muito mais amplo – o direito social em sua totalidade – e, por isso, sua estrutura deve ser analisada no contexto da teoria geral do direito social, da qual constitui apenas uma entre as múltiplas manifestações possíveis.

Compreender os limites reais do direito estatal, portanto, exige a consideração das tendências opostas, porém reciprocamente limitadoras, do direito social puro e do direito social condensado. Essa dualidade, sustentada pela oposição fundamental entre sociedade e Estado, permite esclarecer questões centrais do constitucionalismo democrático. Como afirma Gurvitch (2005, p. 93), “toda uma gama de problemas primordiais do direito constitucional do Estado democrático só pode ser verdadeiramente resolvida se recorrermos à ideia do direito social, que aqui se manifesta em sua forma condensada”.

Nesse sentido, Gurvitch (2007, p. 97) sustenta que o princípio da soberania popular – entendido como soberania do direito social da comunidade política subjacente sobre a organização estatal – não determina, por si só, os procedimentos técnicos pelos quais se estabelecem os corpos eleitorais ou as assembleias representativas. A forma de eleição ou representação não é, em si, o aspecto essencial. O que realmente importa é que os mecanismos técnicos estejam orientados para um único fim: permitir a penetração mais profunda possível do direito e do espírito da comunidade política nos órgãos do Estado. Em outras palavras, trata-se de assegurar a máxima vinculação entre a estrutura organizativa estatal

incondicionada subraya de forma especial el carácter subordinador de su orden jurídico.” (Gurvitch, 2005, p. 94)

e a infraestrutura objetiva da sociedade, que sustenta, de fato, a soberania popular.

Ao discutir a relação entre o direito social e o Estado federal, Gurvitch (2005, p. 102) afirma que a essência do federalismo – incluindo tanto federações quanto confederações – não pode ser reduzida nem a um sistema puramente coordenativo, nem à absorção completa dos membros federados pela unidade central. O Estado federal representa, ao contrário, uma forma particular de integração entre os membros de uma totalidade, fundada na equivalência funcional entre as partes (os Estados-membros) e o todo (a Federação).

Nesse modelo, o monopólio da coação incondicionada – ou, em outros termos, a soberania política relativa – é compartilhado entre os Entes federativos e o Estado central. Não se trata, contudo, de uma simples divisão ou repartição da soberania, mas de uma posse comum, uma titularidade “pro indiviso” sustentada pela constituição de uma personalidade coletiva complexa. A unidade do Estado federal, portanto, não resulta da subordinação das partes ao todo, mas de uma forma específica de anexação recíproca, por meio da qual os membros e o todo coabitam e se reconhecem mutuamente como partes integradas de uma mesma totalidade jurídica.

Dentre as modalidades estruturais de direito social, propostas por Gurvitch, é justamente o direito social condensado que responde às críticas mencionadas, por compatibilizar o sistema jurídico amparado na Constituição, de base democrática, com a regulação resultante da articulação social. Morais, amparado em Gurvitch, caracteriza este modelo:

Este direito social condensado, que ocupa o espectro da ordem jurídica estatal, se apresenta como um direito social organizado e, como tal, deve exprimir-se através de associações de colaboração ou de cooperação. Somente uma organização estatal democrática

poderá desempenhar o papel superestrutural indispensável para que essa ordem social internalizada na ordem estatal sirva de mecanismo para exprimir organizadamente o amplo espectro da ordem social desorganizada. Apenas uma ordem democrática – como ordem de integração – superposta, estaria em conformidade com esta normatividade social inorganizada, em razão de sua abertura sobre a própria sociedade (Gurvitch, 1997, p. 65).

Essa concepção de direito social, que relativiza sua pureza, permite que se estabeleçam elementos de conexão entre o processo de coordenação e integração dos atores sociais no processo de organização da sociedade, sem olvidar as garantias mínimas esculpidas no texto constitucional. Essa ideia de direito social compatível com a tutela constitucional permite que a atuação reflexiva da sociedade numa estratégia de coordenação, diferente da subordinação própria da dogmática, sirva como elemento integrador e capaz de concretizar os princípios constitucionais. No entanto, impõe-se que essa articulação esteja acompanhada de um amplo compromisso democrático da sociedade.

Gurvitch, como se observará, aproxima a estrutura social de base democrática da ideia de direito social, entendendo que se trata de sistema jurídico emanado por uma comunidade política subjacente, a partir dos diferentes grupamentos locais, constituindo a essência do direito social. Conforme o autor:

Pode-se dizer, de forma genérica, que toda estrutura democrática, do ponto de vista jurídico, é um direito social organizado, quer dizer, uma forma de arranjo de toda organização (quer seja econômica, política ou outra) graças à qual toda a garantia é dada e impregnada pelo direito social da comunidade subjacente a este organismo; há, aqui, um direito produzido por um “nós vivente” que não se aliena sob nenhuma forma. Neste sentido, o Estado democrático e sua ordem jurídica são, eles próprios, a manifestação de uma espécie particular de direito social, emanado da

comunidade política subjacente dos cidadãos (direito social do conjunto dos agrupamentos locais, acompanhado de uma coação incondicionada). (Tradução do autor).²⁶

Morais (1997), ao trabalhar com as relações do direito social, destaca a aproximação entre esse modelo, que não se encontra fechado recursivamente, mas em permanente reflexividade, com os atores sociais e a participação decorrente da consolidação do princípio da democracia. Verifica-se, para o autor, um nítido condicionamento entre a ideia de direito social e o princípio democrático quando afirma que “precisamos partir de uma ordem social estruturada como uma ordem democrática” para que se tenha o direito social (Morais, 1997, p. 71). Dessas afirmações verifica-se que, para a consolidação de um direito social, especialmente de estrutura condensada, é fundamental que a atuação dos atores sociais se baseie na ideia de democracia que se traduz num princípio basilar a partir do qual decorrem outros, com destaque para a noção de dignidade da pessoa humana.

Essa ligação entre democracia e direito social, a partir de uma perspectiva concretizadora da Constituição, caracteriza a presente ideia de reflexividade, pois a certeza do direito individual seria substituída pela incerteza democrática.²⁷ Diante disso, torna-se necessária a

26 Texto original: “*On peut dire d’une façon générale que toute structure démocratique au point de vue juridique est un droit social organisé, c’est-à-dire une forme d’aménagement de toute organisation (qu’elle soit économique, politique ou autre) grâce à laquelle toute garantie est donnée et pénétrée par le droit social de la communauté sous-jacente à cette organisation; ou a là un droit engendré par un nous vivant que ne s’aliène sous aucune forme. En ce sens l’État démocratique et son ordre juridique sont eux-mêmes la manifestation d’une espèce particulière du Droit Social, émanant de la communauté politique sous-jacente des citoyens (Droit Social de l’ensemble des Groupements de localité accompagné d’une contrainte incondicionnée)*” (apud Moraes, 1997, p. 64-65).

27 Moraes é esclarecedor sobre a incerteza e a necessidade de permanente legitimação do direito social autoproduzido, a partir de uma atuação reflexiva, na qual a sociedade atua como autora e destinatária do direito,

constante legitimação das decisões públicas pelos atores da sociedade, numa concepção integradora, que supere o reducionismo às leis de mercado e instaure uma ordem efetivamente transformadora, capaz de atribuir verdadeiro sentido à Constituição.

Portanto, esse tipo de direito social de caráter condensado vincula-se à articulação da sociedade em um entorno democrático, capaz de viabilizar a manifestação dos diferentes atores como agentes de concretização dos princípios constitucionais. Tais princípios servem de mínimo referencial que adquirem sentido na ação comunicativa autônoma da sociedade, na condição de intérprete da Constituição.

Diante disso, a produção do direito social, a partir da atuação reflexiva num contexto democrático, teria como fundamento de validade e de vigência a identificação entre o resultado normativo e a legitimidade do ordenamento autônomo, pois “a democracia seria a própria garantia da vigência e eficácia do direito social” (Morais, 1997, p. 76). É na perspectiva de gestão compartilhada e de apreensão do espaço público estatal pela sociedade que deve ser inserida a ideia de um direito social que compatibilize a ampliação do espaço de atuação da sociedade civil nas decisões públicas, mantendo-se, por outro lado, como referencial mínimo, o conjunto de princípios constitucionais e outras estruturas representativas essenciais. Cabe salientar que essa (re)definição do papel da sociedade nos processos de gestão e de autorregulação passa necessariamente por uma abordagem das modificações que se operam no âmbito intrassocial.

quando afirma: “[...] Enquanto para este a titularidade do direito está vinculada ao indivíduo isolado, no âmbito do direito social este indivíduo aparece sempre como integrante de uma comunidade, a qual, todavia, não o absorve ou dissolve em seu interior, transformando-se ela, então, em um outro indivíduo de feição complexo. [...] À segurança da ordem de coordenação e/ou subordinação substituir-se-ia a incerteza democrática da ordem de integração” (1997, p. 77).

O modelo de direito social, em seu sentido condensado, ou seja, de compatibilização com o espaço público institucional, implica uma conjugação da esfera estatal com o modelo autogestionário e intrassocial.²⁸ Por conseguinte, a apropriação dos espaços públicos estatais pela sociedade exige uma modificação interna nas relações existentes entre os atores sociais no âmbito intrassocial, remetendo a discussão para elementos de articulação discursiva que operam na própria sociedade civil.

Diante disso, verifica-se uma nova perspectiva de articulação da sociedade que não prescinde do espaço institucional, marcando-se, com isso, um importante elemento distintivo entre a proposta de direito social, ora articulada, e a discussão acerca da importância da cidadania na articulação de um espaço público não estatal. A presente obra tem por finalidade justamente a construção de uma proposta que permita uma nova e qualificada relação entre a sociedade e o Estado, a partir de uma (re)definição dos processos de legitimação do espaço público estatal.

1.2 Pluralismo jurídico e autorregulação reflexiva na sociedade globalizada

Para a compreensão de um novo paradigma, que amplia o papel da sociedade civil e, por conseguinte, a importância dos diferentes atores sociais na sua relação com o espaço estatal, é fundamental a referência aos ensinamentos de Habermas, que servem como marco teórico de expressiva parcela dos pesquisadores de um direito que encontra legitimidade diretamente na sociedade. Em outras palavras, há referência a uma nova lógica normativa e de formação das decisões públicas em que se retira da articulação dos atores da sociedade civil

28 Tais noções são trabalhadas por Rosanvallon (1997).

a legitimidade democrática, essencial para a mediação entre a facticidade e a validade.

Trata-se de concepções que superam a estrutura de legitimidade formal, decorrente da submissão ao processo legislativo, tanto do ponto de vista formal, quanto material. Nessa posição dogmática, a preocupação central refere-se ao agente produtor da norma, escolhido pela lógica representativa, com suas limitações típicas, bem como ao respeito às normas integrantes das diversas fases do processo legislativo oficial.²⁹

A partir de uma ação comunicativa e de superação da perspectiva positivista de um direito irreflexivo,³⁰ as regras e as decisões públicas terão sua legitimidade condicionada à efetiva participação do cidadão em sua construção.³¹ Essa participação da cidadania no processo de elaboração das normas e da tomada de decisões públicas, atuando como intérpretes da Constituição, vincula-se à concepção habermasiana de ação comunicativa e ao fortalecimento dos atores sociais. Enfim, traduz-se

29 No caso brasileiro, o processo legislativo oficial encontra-se previsto no artigo 59 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

30 Interessante, nessa análise, referência a Stieltjes que, após citar crítica que Habermas lança sobre o positivismo jurídico, na obra "Conhecimento e Interesse", assim se manifesta: "Entre todas as críticas que Habermas faz ao Positivismo, uma é constante: ter feito a evicção da reflexão, ter desenvolvido uma razão irreflexiva. O Positivismo encastelou-se na suposta imparcialidade do método científico e reduziu a razão à técnica da investigação. Nessa prática, o saber desenvolve com facilidade uma ilusão de autonomia desvinculando-se das condições que o possibilitam, uma delas a intersubjetividade" (2001, p. 42).

31 Nesse sentido, Cittadino é perspicaz, ao mencionar a proposta de Habermas: "[...] o paradigma procedimental proposto por Habermas, ao representar o indivíduo como cidadão que participa de uma deliberação política, assegura a todos e a cada um o direito de 'tomar parte na interpretação da Constituição' [...] como o cidadão já não é nem um simples participante de um jogo mercantil, nem um mero cliente de burocracias de bem-estar, mas, ao contrário, atua decisivamente no âmbito da sociedade civil e da esfera pública política, a sua vontade e opinião, ainda que informais, interagem e influenciam as decisões e deliberações tomadas no âmbito do sistema político" (2000, p. 210). Ver Habermas (1996).

no papel de mediação que o direito exerce, situando-se entre a facticidade e a validade, inserindo-se, dessa maneira, na tensão social, no processo de articulação e negociação entre os atores da sociedade civil.

Constata-se, de igual forma, em Habermas (1997a), uma vinculação da articulação desses atores sociais com um referencial constitucional mínimo, imprescindível para evitar o reducionismo ao contexto liberal clássico. Essa preocupação pode aproximar a estratégia discursiva habermasiana de uma proposta relacionada com o direito social condensado de Gurvitch (1945).

De fato, Habermas (1997a) mostra-se essencial na compreensão desse novo processo de elaboração normativa, que supera os limites da produção oficial e positivista, chegando a uma concepção mais ampla da obtenção do consenso social e da legitimidade. Trata-se de um conjunto normativo resultante do complexo de relações que permeiam a sociedade, por meio das organizações oriundas da cooperação e de sua auto-organização.

Para o autor, o Estado “passa a formar um subsistema ao lado de outros subsistemas sociais funcionalmente especificados” (Habermas, 1997a, p. 18), superando-se a ideia de monopólio oficial de produção normativa, própria do modelo liberal de Estado. Nesse sentido, as organizações sociais refletem uma “relação configurada como ‘sistema-mundo circundante’, o mesmo acontecendo com as pessoas e sua sociedade” (Habermas, 1997a, p. 18).

Portanto, a coexistência dos institutos estatais com as demais formas de organização social acarreta uma relativização de conceitos próprios do modelo dogmático, ensejando uma redefinição da hermenêutica jurídica, a partir de uma substituição da razão prática pela razão comunicativa,³² proposta por Habermas (1997a), em

32 É o que ressalta Habermas: “Por esta razão, eu resolvi encetar um caminho diferente, lançando mão da teoria do agir comunicativo:

que o direito passa a estabelecer uma conexão dialética com o mundo da vida.

Para o autor, o mundo da vida constitui-se em noção essencial para a superação do direito positivo por um direito reflexivo, que busca sua legitimidade por intermédio da integração com a sociedade. Para Habermas:

O conceito “mundo da vida”, da teoria da comunicação, também rompe com o modelo de uma totalidade que se compõe de partes. O mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades de indivíduos socializados. Por isso, o mundo da vida não pode ser tido como uma organização superdimensionada, à qual os membros se filiam, nem como uma associação ou liga, na qual os indivíduos se inscrevem, nem como coletividade que se compõe de membros. Os indivíduos socializados não conseguiram afirmar-se na qualidade de sujeitos, se não encontrassem apoio nas condições de reconhecimento recíproco, articuladas nas tradições culturais e estabilizadas em ordens legítimas e vice-versa. A prática comunicativa cotidiana, na qual o mundo da vida certamente está centrado, resulta, com a mesma originalidade, do jogo entre reprodução cultural, integração social e socialização. A cultura, a sociedade e a pessoa pressupõem-se reciprocamente (1997a, p. 111-112).

Conforme mencionado, a composição de um direito reflexivo, de base pluralista, supera a visão de sistema fechado recursivamente,³³ próprio do positivismo, para um direito e, num sentido lato, para o processo de to-

substituo a razão prática pela comunicativa. E tal mudança vai muito além de uma simples etiqueta” (1997a, p. 19).

33 Nesse sentido, Habermas (1997a), quando relaciona claramente o modelo positivista a um sistema fechado de Direito, afirma de forma incisiva: “Nisso se encaixa a representação positivista do direito, que tem na conta de um sistema de regras fechado recursivamente” (p. 305).

mada de decisões públicas que se produzem juntamente com a articulação dos atores sociais. O direito de base reflexiva não se traduz numa estrutura que antecede à sociedade sem sofrer as influências das transformações sociopolíticas, mas, sim, se consolida e adquire seus contornos segundo o desenvolvimento da coletividade.

Cumprе salientar que a razão comunicativa, a qual analisa esse processo de normatização aberta, não se restringe a apenas um ator ou grupo; ou a uma macroestrutura que supera a ação dos grupos e indivíduos que integram a sociedade. Ao contrário, a produção normativa amparada na lógica reflexiva, de natureza comunicativa, só se viabiliza a partir de um reconhecimento de todos os participantes que se interligam e estruturam suas formas de vida por meio de um *médium linguístico* que, consoante Habermas, permite a formação de um “*ensemble* de condições possibilitadoras e, ao mesmo tempo, limitadoras” (1997a, p. 20).

A construção de um direito social, de base reflexiva, pressupõe, conforme Rosanvallon (1997), um novo compromisso da sociedade em relação ao Estado e da sociedade consigo mesma, mediante a ampliação das estratégias de cooperação e inter-relacionamento. Tal processo, mediado pela linguagem, essencial para a atribuição de sentido às ações, ampara-se numa integração social pacífica, redutora dos conflitos, capaz de viabilizar a coordenação entre os interesses dos diversos atores que compõem um engate social, por intermédio do agir comunicativo.³⁴ Habermas descreve o agir comunicativo da seguinte forma:

34 Oportuna a afirmação de Habermas sobre o tema: “O conceito elementar ‘agir comunicativo’ explica como é possível surgir integração social através das energias aglutinantes de uma linguagem compartilhada intersubjetivamente. Esta impõe limitações pragmáticas aos sujeitos desejosos de utilizar essas forças da linguagem, obrigando-os a sair do egocentrismo e a se colocar sob os critérios públicos da racionalidade do entendimento. Nesta ótica, a sociedade se apresenta como um mundo da vida estruturado simbolicamente, que se reproduz através do agir

Enquanto a linguagem é utilizada apenas como *medium* para a transmissão de informações e redundâncias, a coordenação da ação passa através da influência recíproca de atores que agem uns sobre os outros de modo funcional. Tão logo, porém, as forças ilocucionárias das ações de fala assumem um papel coordenador na ação, a própria linguagem passa a ser explorada como fonte primária da integração social. É nisso que consiste o “agir comunicativo” (Habermas, 1997a, p. 36).

Portanto, esse novo paradigma do agir comunicativo pressupõe um sentimento de solidariedade social, capaz de superar a concepção egocêntrica própria do individualismo liberal-burguês, assumindo destaque a ideia de cidadania,³⁵ princípio essencial que informa a ordem jurídica brasileira. Com efeito, para Habermas, a consolidação de um direito legitimado pela sociedade condiciona-se ao estabelecimento de um amplo sentimento de solidariedade, como ensina:

Na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento. É por isso que o conceito do direito moderno – que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre facticidade e validade na área do comportamento – absorve o *pensamento democrático*, desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da “vontade unida e

comunicativo. Isso não impede o surgimento de interações estratégicas no mundo da vida. Essas, porém, não têm o mesmo caráter das de Hobbes ou da teoria do jogo; elas não são mais entendidas como o mecanismo para a produção de uma ordem instrumental” (1997a, p. 45-46).

35 Sobre a ideia de cidadania ver Vieira (2001, p. 33 *et seq.*).

coincidente de todos” os cidadãos livres e iguais. (Habermas, 1997a, p. 53).

Dessa forma, pode-se constatar que o direito de base reflexiva efetivamente se vincula ao reconhecimento da sociedade,³⁶ por meio de um amplo consenso obtido mediante um agir comunicativo. Esse paradigma desloca o eixo de debates para a legitimidade da produção normativa, admitindo a paradoxal compatibilidade entre legalidade e legitimidade.³⁷

Esse aparente paradoxo é resolvido, haja vista que o reconhecimento social exige que a elaboração normativa resulte de um processo participativo e democrático, não bastando apenas a verificação dos pressupostos formais contidos no texto constitucional em relação ao processo legislativo. A ideia de direito reflexivo oriundo da razão comunicativa, que envolve os atores sociais, amplia a lógica da elaboração normativa e da formação das decisões públicas para um amplo processo de comunicação discursiva e, por conseguinte, de participação pela via da democracia direta,³⁸ sem os entraves institu-

36 É o que se depreende dos ensinamentos de Habermas: “Tal projeção faz a tensão entre facticidade e validade imigrar para pressupostos comunicativos os quais, apesar de seu conteúdo ideal, que só pode ser preenchido aproximadamente, têm de ser admitidos *factualmente* por todos os participantes, todas as vezes que desejarem afirmar ou contestar a verdade de uma proposição ou entrar com uma argumentação para justificar tal pretensão de validade” (1997a, p. 34).

37 É o que afirma Habermas: “O direito moderno tira dos indivíduos o fardo das normas morais e as transfere para as leis que garantem a compatibilidade das liberdades de ação. Estas obtêm sua legitimidade através de um processo legislativo que, por sua vez, se apóia no princípio da soberania do povo. Com auxílio dos direitos que garantem aos cidadãos o exercício de sua autonomia política, deve ser possível explicar o paradoxo do surgimento da legitimidade a partir da legalidade” (1997a, p. 114-115).

38 A relação entre o direito reflexivo e a ampliação do âmbito normativo para além da esfera oficial parlamentar é apontada por Habermas, quando se refere a Fraenkel: “Por isso E. Fraenkel, apoiando-se em argumentos empíricos e numa teoria liberal do processo político constitucional, pode objetar contra C. Schmitt que a formação discursiva da opinião e da vontade não se limita, de forma nenhuma, aos parlamentos. Porque

cionais e políticos da estrutura representativa oriunda do modelo liberal de Estado.

Por conseguinte, o sistema jurídico deixa de estabelecer nexos da racionalidade prática próprios da dogmática jurídica, passando a uma concepção discursiva de normatização da sociedade. Esse processo traduz-se essencialmente por uma co-originariedade entre o âmbito da esfera privada e pública, marcando uma modificação substancial nas relações entre Estado e Sociedade.

Nesse sentido, a lógica discursiva na formação das decisões públicas acarreta uma superação da dicotomia entre os princípios relativos aos direitos humanos e a perspectiva da soberania popular,³⁹ traduzida na noção de democracia. Isso porque a concepção metafísica e positivista do direito estabelecia uma clara divisão entre as esferas pública e privada, mediante um direito irreflexivo, resultado da subordinação do direito à moral, numa lógica kantiana, extremamente vinculada à filosofia da consciência, em prejuízo ao princípio da democracia, essencial para a legitimidade por meio da legalidade. Nesse contexto, afirma Habermas:

A relação não esclarecida entre direito subjetivo e público no âmbito da dogmática jurídica e a concorrência não apaziguada entre direitos humanos e soberania

as circulações comunicativas nos diferentes níveis de esfera pública política, dos partidos políticos e das associações, das corporações parlamentares e dos governos, estão articuladas, influenciando-se mutuamente" (Habermas, 1997a, p. 231).

- 39 Sobre o tema, Habermas é objetivo ao referir a relação de concorrência que a doutrina positivista do direito, refratária à viragem ontológica, estabelece entre as concepções de moral e democracia, quando destaca: "Os conceitos 'princípio moral' e 'princípio da democracia' estão interligados; tal circunstância é encoberta pela arquitetura da doutrina do direito. Se isso for correto, o princípio do direito não constitui um membro intermediário entre princípio moral e princípio da democracia. No meu entender, a falta de clareza sobre a relação entre esses três princípios deve ser alcançada na conta de Kant e de Rousseau, pois, em ambos, existe uma não confessada relação de concorrência entre direitos humanos, fundamentados moralmente, e o princípio da soberania do povo" (1997a, p. 128).

do povo, no interior da tradição do direito racional, revelam que até agora não se conseguiu harmonizar conceitualmente e de modo satisfatório autonomia pública e privada (seção I). Em ambos os casos, as dificuldades podem ser explicadas, não somente a partir de premissas da filosofia da consciência, mas também a partir de uma herança metafísica do direito natural, ou seja, a partir da subordinação do direito positivo ao direito natural ou moral (Habermas, 1997a, p. 115).

O direito, portanto, não encontra sua legitimidade a partir da produção legislativa decorrente dos atos preordenados e necessários do processo legislativo oficial, mas na efetiva articulação reflexiva com os atores sociais. Demonstra-se, com essa nova postura, que o direito estabelece uma relação muito estreita com a sociedade, por intermédio de processos discursivos de manifestação da opinião e da vontade dos atores sociais.⁴⁰ Nesse contexto, os ensinamentos de Habermas:

O visado nexos internos entre soberania do povo e direitos humanos reside no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política, que é assegurado através da formação discursiva da opinião e da vontade, não através da forma das leis gerais [...] (Habermas, 1997a, p. 137).

Essa nova concepção abre o espectro de possibilidades normativas e decisórias para uma atuação mais ampla da sociedade, por meio de uma complexa estrutura de negociações⁴¹ e argumentações intrassociais,

40 Habermas critica frontalmente a estrutura da dogmática jurídica, que busca a legitimidade normativa em atores externos à sociedade, quando o direito estabelecido em base reflexiva constitui-se em resultado da articulação discursiva que se efetua internamente por meio do agir comunicativo dos atores sociais. Isso se observa no extrato que segue, quando cita Kant e Rousseau: "[...] Nem Kant, nem Rousseau conseguem descobrir esse nexo. Sob premissas da filosofia da consciência, é possível aproximar a razão da vontade no conceito da autonomia – porém essa capacidade da autodeterminação é atribuída a um sujeito – seja ao eu da 'Crítica da razão prática' (sic), seja ao povo do 'Contrato Social'" (1997a, p. 137).

41 Acerca da importância do processo de negociação, Habermas se manifesta, ao vinculá-lo ao processo discursivo, quando explica: "E

visando ao estabelecimento do consenso. Com isso, o ordenamento jurídico passa a situar-se numa relação de co-originariade com a sociedade, não se traduzindo num sistema apriorístico legitimado tão somente por nexos hierárquicos de validade, conforme a lógica kelseniana, podendo ele ser referido no tocante às demais decisões públicas, que passam a estar relacionadas a uma ideia de gestão compartilhada.

Trata-se, portanto, de um direito e de uma gestão que se constituem com as vicissitudes da sociedade num arranjo comunicativo, em que os destinatários das regras e das decisões públicas também agem como seus autores, o que, sem dúvida, amplia a legitimidade. Tal reflexão, de base habermasiana, permite um debate orientado para a lógica da autolegislação⁴² e da gestão participativa, em que a sociedade possui essa dupla face no processo decisório, conforme afirma Habermas:

A co-originariade da autonomia privada e pública somente se mostra, quando conseguimos decifrar o modelo da autolegislação através da teoria do discurso, que ensina serem os destinatários simultaneamente os autores de seus direitos. A substância dos direitos humanos insere-se, então, nas condições formais para a institucionalização jurídica desse tipo de formação discursiva da opinião e da vontade, na qual a soberania do povo assume figura jurídica (1997a, p. 139).

‘discurso racional’ é toda a tentativa de entendimento sobre pretensões de validade problemáticas, na medida em que ele se realiza sob condições da comunidade que permitem o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias. Indiretamente a expressão refere-se também a negociações, na medida em que estas são regulamentadas através de procedimentos fundamentados discursivamente” (1997a, p. 142).

- 42 Em que pese a referência de Habermas (1997a) ao processo legislativo, entende-se viável a extensão ao processo de formação das decisões públicas, estejam ou não relacionadas ao processo legislativo em sentido estrito.

Esse paradigma aponta para um direito com um viés essencialmente reflexivo,⁴³ em que a co-originariedade e a noção de democratização das decisões públicas fazem com que “os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito [...]” (Habermas, 1997a, p. 157), superando a estrutura irreflexiva da dogmática jurídica de viés essencialmente positivista. Essa nova postura contribui para que a ótica positivista de legitimidade do direito possa ser superada pela discursiva, em que a legitimidade, mesmo das regras oficiais, advenha de um processo negociado e articulado na sociedade.

Contudo, a elaboração autônoma de normas, mediante um arranjo comunicativo, amparada no princípio do discurso, não pode ser entendida como uma possibilidade ilimitada da sociedade, por meio de um somatório simplificado de vontades individuais. Não se pode substituir um direito anteriormente arraigado numa concepção positivista de natureza dogmática e metafísica, por um direito enquanto reflexo exclusivo dos fatores reais do poder, especialmente diante dos riscos decorrentes de uma ditadura da maioria.⁴⁴

Isso porque, a prevalecer esta concepção de restringir o processo de tomada de decisões públicas, sejam estes referentes à autolegislação ou mesmo à gestão compartilhada, ao realismo jurídico, estar-se-ia retornando ao modelo de direito próprio do Estado liberal. Nesse paradigma, oportuno é destacar que os atores sociais se pressupunham em condições de igualdade, ca-

43 Habermas é conclusivo ao destacar: “O direito é naturalmente reflexivo; ele contém normas secundárias que servem para a produção de normas primárias da orientação do comportamento. Ele pode determinar competências e fundar organizações em síntese, um sistema de imputabilidade, que se refere, não só às pessoas jurídicas naturais, mas também a sujeitos de direito fictícios, tais como corporações e institutos” (1997a, p. 153).

44 Temática que será abordada posteriormente, quando da apreciação dos limites da democracia participativa.

pazes da solução de seus conflitos e de suas relações jurídicas tão somente pelas regras mercadológicas, traduzidas na máxima liberal da oferta e da procura.

Num retrocesso em relação à tutela dos direitos sociais, a visão reducionista às estratégias discursivas de poder intrassocial, sem a intervenção estatal, rompe com os avanços decorrentes das demandas sociais de séculos, as quais, em que pesem as limitações oriundas de um processo de transição tutelada a partir do liberalismo, contribuíram para uma ampliação de direitos da população. Desses direitos positivados, além da tutela trabalhista e previdenciária, assume destaque a proteção dos interesses transindividuais, tais como a defesa do meio ambiente, que requerem a interface com os institutos de direito público estatal.

Um reducionismo, vinculado à lógica liberal, alicerçado tão somente num sentimento de solidariedade global, a partir do qual a sociedade estabelece a autolegislação e forma as decisões públicas, contraria frontalmente a ideia de direito reflexivo produzido a partir da ação comunicativa, amparada no princípio do discurso. A referência apenas a um sentimento de solidariedade global como garantia dos direitos sociais no contexto reflexivo mostra-se num patamar meramente ideal, incompatível com as observações da situação contemporânea caracterizada por organizações complexas que dificultam a articulação democrática dos atores sociais num sentido amplo.

Dessa forma, o tipo de direito social capaz de responder a tais anseios e de sustentar a imposição desses limites seria, conforme aponta Gurvitch, o direito social condensado:

[...] Se o “direito constitucional” da organização estatal é penetrado pelo direito social que surge da comunidade política subjacente, nos referimos a um direito social, um direito social consensual na ordem do di-

reito estatal por causa de seu vínculo com a coerção incondicional. Se essa penetração não ocorreu, se a organização do Estado é mais ou menos independente da infraestrutura da comunidade política subjacente, então é uma ordem subordinada e não um direito social.⁴⁵ (Tradução do autor).

Por tais razões, torna-se difícil conciliar a ideia de direito reflexivo, de feitio meramente realista, com as garantias sociais, especialmente em relação à dignidade da pessoa humana. Faria, criticando os teóricos do direito reflexivo, entende que estes “parecem superestimar as possibilidades de uma ‘consciência global’ e de um sentido de ‘responsabilidade social’ num contexto econômico onde [...] maximizam em termos exponenciais as condições de acumulação e acirram a competição” (Faria, 2000, p. 289). O autor prossegue em suas críticas sendo enfático quando discorre acerca das disparidades existentes entre os atores da sociedade globalizada, fator de *per si* capaz de inviabilizar o consenso por meio da ação reflexiva dos atores sociais. Afirma o autor, em relação aos teóricos do direito reflexivo:

[...] parecem não levar em consideração o fato empiricamente observável de que, na política e, principalmente, na economia, os resultados dos processos de negociação costumam depender, em grande parte, da força empreendedora, da capacidade de mobilização, do *market share* e do grau de competência tecnológica das ‘organizações complexas’ (Faria, 2000, p. 290).

45 Texto original: “[...] Si el ‘derecho constitucional’ de la organización estatal está penetrado por el derecho social que se desprende de la comunidad política subyacente, hacemos referencia a un derecho social, derecho social consensado en el orden del derecho estatal por su ligazón con la coacción incondicionada. Si esta penetración no ha tenido lugar, si la organización del Estado es más o menos independiente de la infraestructura de la comunidad política subyacente, se trata entonces de un orden subordinado y non de un derecho social” (Gurvitch, 2005, p. 94).

Contudo, é fundamental diferenciar a ação comunicativa habermasiana de um direito reflexivo puro, pois Habermas (1997a) destaca a necessidade de o direito reflexivo não se restringir ao empirismo como contraponto da dogmática jurídica, permitindo que se considere o direito reflexivo enquanto um *tertius* em relação à dogmática positivista e o realismo jurídico. Para o autor, a estrutura do direito reflexivo não se enquadra em nenhum desses extremos, possuindo uma sistemática *sui generis*, conforme indica em sua obra:

Depois que o direito moderno se emancipou de fundamentos sagrados e se distanciou de contextos religiosos e metafísicos, não se torna simplesmente contingente, como o positivismo defende. Entretanto, ele também não se encontra simplesmente à disposição de objetivos do poder político, como um *medium* sem estrutura interna própria, como é defendido pelo realismo (Habermas, 1997, p. 259).

Com isso, o processo de autolegislação e, num sentido amplo, de tomada das decisões públicas, a partir da ótica reflexiva habermasiana, e, por conseguinte, extremamente relacionada à ideia de direito social de estrutura condensada, deve possuir um mínimo de vinculação com institutos estatais, restringindo a atuação discursiva dos atores sociais. Esse limite pode ser encontrado no texto constitucional, fortemente nos princípios que informam o ordenamento jurídico como sistema condicionado formal e materialmente pela Constituição.

Diante dessa perspectiva, princípios como a defesa dos direitos humanos em seu sentido mais abrangente constituem o limite imprescindível para a atuação discursiva da sociedade. Assim, enquanto a produção normativa se mostra numa situação de co-originariedade em relação às modificações da sociedade, esta igualmente sente os reflexos da principiologia constitucional, que assume um papel transformador.

Tal estrutura mostra que o direito social de base reflexiva, ao mesmo tempo em que se constitui com a legitimação social, atua como efetivo agente transformador da própria sociedade, haja vista que potencializa os espaços de articulação da sociedade, em decorrência dos princípios referidos, com destaque para o da cidadania⁴⁶, do qual decorre uma série de direitos de natureza participativa. Portanto, é na Constituição que se encontram os princípios informativos que devem ser concretizados a partir da atuação reflexiva da sociedade, como se observa:

As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social – através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos. Ao se organizar o Estado de direito, o sistema de direitos se diferencia numa ordem constitucional, na qual o *medium* do direito pode tornar-se eficiente como transformador e amplificador dos fracos impulsos sociais e integradores da corrente de um mundo da vida estruturando comunicativamente (Habermas, 1997a, p. 220-221).

Cittadino (2000) também é enfática, quando analisa o modelo procedimental de interpretação constitucional proposto por Habermas, ao destacar o papel da Constituição no processo de construção do direito. A autora afirma que a concepção habermasiana conclui que a articulação discursiva da sociedade permite que o sistema de direitos fundamentais, abstratamente configurados na Constituição, ganhe densidade e corporificação a

46 Com efeito, Habermas (1997a) aponta para os direitos de comunhão e participação, abrangidos no princípio da cidadania, como fundamentais num processo de legitimação democrática do direito.

partir de um processo hermenêutico amparado na plena participação.

Dessa forma, a concepção habermasiana de natureza procedimental⁴⁷ situa o cidadão como agente destacado no processo de elaboração discursiva do direito a partir da concretização constitucional, realizada por meio da democratização dos espaços decisórios. Com efeito, os cidadãos passam a ser autores do direito, mediante uma ampliação do espaço de interpretação construtiva⁴⁸ deste, que extrapola os limites do Poder Judiciário e passa a envolver outras esferas, tais como a Administração Pública, novamente de acordo com Habermas:

A função da aplicação de leis não é assumida apenas por instâncias da jurisdição no horizonte da dogmática jurídica e da esfera pública jurídica, mas também, implicitamente, por administrações. A função de execução das leis é exercida pelo governo e pela administração, indiretamente também por tribunais. Uma parte dessas funções jurídicas é delegada pelos órgãos do Estado a corporações privadas ou semipúblicas (1997a, p. 243).

Cabe destacar a ampliação do espaço de construção e determinação de sentido do direito para além das esferas públicas estatais, abrangendo, de acordo com a referência anterior, as corporações privadas ou semipúblicas, incluindo-se igualmente os demais atores sociais

47 Conforme Habermas: "Quando nos apoiamos numa teoria procedimental, a legitimidade de normas jurídicas mede-se pela racionalidade do processo democrático da legislação política" (1997a, p. 290).

48 Essa expressão é utilizada por Habermas, quando se refere à atividade dos juízes, salientando a necessidade de superação dos limites da dogmática: "Com o auxílio de tal procedimento da interpretação construtiva, cada juiz deve, em princípio, poder chegar, em cada caso, a uma decisão idealmente válida, na medida em que ele compensa a suposta 'indeterminação do direito', apoiando sua fundamentação numa 'teoria'. Essa teoria deve reconstruir racionalmente a ordem jurídica respectivamente dada de tal modo que o direito vigente possa ser justificado a partir de uma série ordenada de princípios e ser tomado, deste modo, como uma encadernação exemplar do direito em geral" (1997a, p. 261).

no processo de interpretação e concretização constitucional. Dessa forma, participa da organização normativa e administrativa do Estado um número maior de interessados que não tinham espaço de manifestação, segundo Mashaw:

Ao invés de impor um novo critério decisório ou prioridades nos administradores, as cortes judiciais solicitam que as decisões sejam tomadas somente depois de ouvir as considerações ou as evidências apresentadas pelos interesses que, tradicionalmente, ainda não tenham sido apresentados no processo administrativo. Todas essas técnicas tendem a ampliar-se, intensificar-se ou redefinir a participação das partes afetadas no processo administrativo.⁴⁹ (Tradução do autor).

A concepção reflexiva do direito estabelece, consoante Habermas (1997a), uma retroligação do poder administrativo ao poder comunicativo, não sendo as decisões públicas situações apriorísticas e alheias às vicissitudes sociais, mas, sim, sistemas influenciados pela lógica comunicativa de forma constante, a fim de buscar na sociedade a legitimidade democrática que deve ser condição imprescindível e imanente a essa nova concepção organizacional da sociedade, do direito e da Administração Pública.

Essa reflexividade do direito e das decisões públicas a partir de uma base comunicativa, proposta por Habermas, encaminha para uma abertura normativa de viés democrático, com a inclusão de um número cada vez maior de participantes do processo regulatório, por meio do fenômeno da autolegislação e da permanente tensão entre facticidade e validade no sentido da legiti-

49 Texto original: "Rather than imposing new decisional criteria or priorities on administrators, courts required that decisions be taken only after listening to the views or evidence presented by interests that traditionally had not been presented in the administrative process. All of these techniques tended to broaden, intensify or redefine the participation of affected parties in the administrative process" (apud Habermas, 1997, p. 238).

mação democrática. Com isso, verifica-se uma abertura no processo de interpretação do direito,⁵⁰ que se constrói a partir da própria sociedade, sempre com base em princípios informativos fundamentais, de caráter constitucional.

1.3 O direito social e a Constituição: um paradigma situado entre o procedimentalismo e o substancialismo

A caracterização do direito social, como uma proposta de autorregulação da sociedade e legitimação das decisões públicas, a partir de uma estratégia discursiva, remete a análise para um debate necessário: as posturas procedimentalistas e substancialistas. Isso porque o direito social proposto nesta obra pode-se situar em posição intermediária, incorporando elementos característicos dessas duas formas de interpretação do papel do Estado, especialmente da própria jurisdição.

Primeiramente, cumpre ressaltar a preocupação manifestada em relação ao reducionismo representado por concepções de direito reflexivo amparadas exclusivamente em estratégias de negociação entre os atores da sociedade civil. Isso porque a articulação meramente reflexiva entre esses sujeitos pode significar o retorno ao liberalismo clássico, em face da inexistência de referenciais mínimos capazes de conformar a atuação discursiva na sociedade.

No modelo liberal, em que o Estado se mantinha numa postura absenteísta, o cidadão não dispunha de

50 Nesse sentido, novamente Habermas é esclarecedor: "Em primeiro lugar, o discurso jurídico não pode mover-se autossuficiente num universo hermeticamente fechado do direito vigente; precisa manter-se aberto a argumentos de outras procedências, especialmente a argumentos pragmáticos, éticos e morais que transparecem no processo de legislação e são enfeixados na pretensão de legitimidade de normas de direito" (1997a, p. 287).

estratégias e mecanismos jurisdicionais para a tutela de seus interesses, haja vista a ausência do Estado nas relações sociopolíticas. Diante dessa total inexistência de instrumentos de salvaguarda da dignidade da pessoa humana, conceito abrangente que envolve direito a prestações positivas do Estado, ocorreu uma ampliação das desigualdades, em face da hipossuficiência dos atores sociais.

Essa situação, conforme verificado, acarretou um processo de modificação na própria estrutura do Estado Nacional, tendo em vista a incorporação de direitos sociais que marcam uma postura diferente do Estado em relação à própria sociedade. Essa transformação, característica do século XX, por meio do modelo do Estado de Bem-Estar, constitui-se numa importante evolução em relação à estrutura institucional anterior.

Constitui-se, portanto, em um aspecto relevante, pois, em que pese o caráter tutelado da transição do Liberalismo Clássico para o contexto do Estado Social, são inegáveis os avanços obtidos em comparação ao modelo anterior. Dentre esses, cabe destacar o potencial transformador que pode ser atribuído ao texto constitucional, especialmente em relação a seus princípios informativos.

De fato, o entendimento simplista de que as conquistas do *Welfare State* foram meras concessões da classe burguesa e, por conseguinte, não merecedoras de destaque na avaliação dos avanços da cidadania desconsidera um processo significativo de movimentos sociais, destacando-se o operariado europeu e suas estratégias reivindicatórias. Portanto, as regras do modelo de Estado Social, com a consequente modificação no perfil constitucional, que passa a prever obrigações positivas por parte dos Entes públicos, devem ser salientadas no processo evolutivo do Estado Nacional.

Essa nova concepção de atividade pública, no sentido de agente promotor, por intermédio de uma atua-

ção visando à redução das desigualdades sociais, deve ser destacada como conquista relevante da cidadania. É claro que a crítica deve ser mantida em relação às diferentes formas de limitação dos direitos prestacionais, destacando-se aqui as concepções hermenêuticas que reduzem a abrangência desses direitos.

É esta postura hermenêutica, ainda refratária à diferença ontológica⁵¹, que interpreta os direitos próprios do modelo do Estado Social, numa ótica liberal-positivista, tendo em vista o exacerbado dogmatismo, traduzido na falta de atribuição de sentido às normas constitucionais, mormente em relação a seus princípios informativos. Neste diapasão, verifica-se uma Constituição que avança em relação ao modelo do *Welfare State*, pois incorpora o paradigma do Estado Democrático de Direito, e, contraditoriamente, uma realidade mais próxima do liberalismo absenteísta.

Trata-se, sem dúvida, de um contrassenso, haja vista a discrepância verificada entre o texto constitucional e a realidade fática ou “mundo da vida”, conforme a categoria habermasiana (1997). É o que observa de forma objetiva Streck, ao caracterizar a aplicabilidade da Constituição Brasileira vigente, que estabelece como elemento caracterizador o princípio do Estado Democrático de Direito, assim se manifestando:

Estamos, assim, em face de um sério problema; de um lado, temos uma sociedade carente de realização de direitos e, de outro, uma Constituição Federal que garante estes direitos da forma mais ampla possível. Este é o contraponto. Daí a necessária indagação: qual é o papel do Direito e da dogmática jurídica neste contexto? (Streck, 2001, p. 39).

Tem-se, com essa indagação, um ponto fundamental para a inserção do direito social que ora se propõe no contexto social. Essa discussão adquire importância ain-

51 Neste sentido, ver Streck (2001).

da maior se considerarmos o papel da Jurisdição Constitucional na efetivação do Estado Democrático de Direito.

Contudo, esse enfoque não pode estar desconectado do múltiplo processo de crise que o Estado Nacional atravessa, forte em relação ao processo de proliferação de ordens normativas e, por conseguinte, da fragilização do monopólio da produção do direito e da jurisdição. Essas transformações acarretam uma superação do processo legislativo oficial e, por consequência, da competência exclusiva do Judiciário na resolução dos conflitos que, por sua vez, se tornam cada vez mais complexos.⁵²

Dessa forma, a inserção dessa nova ideia de direito social na discussão acerca das relações entre direito e sociedade deve estar coadunada com a relativização de conceitos tradicionais, sem que isso implique a negação dos diferentes avanços, ainda que limitados, obtidos em decorrência das modificações nas instituições públicas. É preciso, portanto, situar a proposta de direito social que constitui a presente obra no âmbito do debate necessário entre as concepções procedimentalistas e substancialistas.⁵³

Numa primeira análise, pode-se verificar uma aproximação efetiva entre o modelo de direito social ora proposto e o procedimentalismo habermasiano,⁵⁴ tendo em vista que a legitimação se desloca do processo legislativo oficial para o político, amparado numa estratégia discursiva, gerando uma normatividade decorrente da autorregulação.⁵⁵ Assim, diferencia-se o processo de le-

52 O processo múltiplo de crises por que passa o Estado Nacional será analisado no próximo capítulo.

53 Ver neste sentido Streck (2001, p. 39 e seguintes).

54 Ver Habermas (1997b, p. 9 e seguintes).

55 De fato, os mecanismos de ampliação de espaços da participação da cidadania nos processos decisórios vêm proporcionando um efetivo controle por parte da população dos atos de gestão, ensejando uma maior participação dos cidadãos no processo político-administrativo, o que se traduz tanto no espaço institucionalizado quanto no incremento de esferas múltiplas de poder.

gitimação procedimental da legitimidade do direito próprio do modelo liberal, de caráter dogmático, cuja fonte se restringe ao processo legislativo oficial.

Habermas, após criticar o modelo tradicional de legitimidade, que deixa em segundo plano os processos políticos, propõe o estabelecimento de pontes “que permitem passar dos modelos normativos da democracia para as teorias sociais da democracia, e vice-versa” (1997b, p. 9-10). O autor salienta, ainda, em relação ao modelo liberal de direito, a ausência de legitimidade democrática, em virtude de o processo legislativo ser decorrência de compromissos de interesse fundamentados em direitos de cunho liberal, os quais não garantem prestações positivas para a sociedade (Habermas, 1997b).

Para esse autor, a legitimidade de um novo contexto jurídico decorre do que entende por democracia procedimental, o qual supera a estrita ligação com o paradigma de Estado Nacional, pretendendo ser “neutro em relação a projetos de vida concorrentes” (1997b, p. 10). Diante disso, vislumbra-se uma efetiva proximidade entre esta concepção habermasiana de legitimidade e a proposta de construção de uma normatividade que não esteja vinculada exclusivamente às estruturas atinentes ao processo legislativo oficial.

Trata-se de uma nova ótica de normatividade decorrente de processos de autorregulação, nos quais prepondera a lógica argumentativa, mediante a comunicação de caráter discursivo, fundamentais na busca do consenso social. É o que se depreende da análise de Habermas, quando destaca os elementos característicos da democracia procedimental, assim se manifestando:

Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação que extraem seu conteúdo

normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa (Habermas, 1997b, p. 19).

Apesar de não negar o sentido deontológico das normas jurídicas, Habermas condiciona o potencial coercitivo ao processo de elaboração dessas regras, ou seja, ao conteúdo democrático que ensejou sua construção. Cittadino (2000, p. 172), ao comentar o paradigma procedimental proposto por Habermas, destaca que, para o autor, “o direito positivo e o seu potencial coercitivo precisam obter legitimidade através de um processo legislativo democrático”.

Habermas (1997b) aponta para uma relação intrínseca entre direito e democracia, no sentido da garantia dos procedimentos necessários, ou seja, do suporte fático adequado para permitir a manifestação dos atores sociais em suas mais diferentes formas. Com efeito, o processo argumentativo amparado na teoria do discurso serve de substrato fático legitimador do processo legislativo, cuja produção ultrapassa o âmbito da estrutura parlamentar, sem, contudo, negá-la, conforme se constata do autor:

A teoria do discurso conta com a intersubjetividade de processos e entendimento, situada num nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. Essas comunicações destituídas de sujeito – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar e das corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação (Habermas, 1997b, p. 22).

O paradigma procedimental, segundo Habermas, destaca-se justamente num período de crise múltipla do modelo tradicional de Estado, cuja estrutura dá mostras de incapacidade de regulamentação da vida social, da possibilidade do estabelecimento do consenso social. Para o autor, “o Estado perdeu sua substância sagrada”, tendo em vista que “o processo de secularização das bases espirituais do poder do Estado sofre de deficiências que precisam ser compensadas através de uma democratização progressiva, para que o Estado de direito não venha a correr perigo” (Habermas, 1997b, p. 188).

Diante desse *déficit*, o procedimentalismo adquire relevância tendo em vista sua estrita vinculação com o processo de legitimação democrática da produção normativa, como produto da atuação reflexiva da sociedade. Esta conexão interna entre direito e democracia é marca característica do pensamento habermasiano, como forma de superação da permanente tensão entre facticidade e validade.⁵⁶

De fato, a relação do direito com suas fontes de legitimidade que ultrapassam o âmbito do legislativo oficial para a sociedade civil constituiu-se em elemento essencial na lógica procedimentalista. Conforme Habermas (1997), a sociedade civil e a esfera pública produzem, para o modelo procedimental, pontos essenciais a partir dos quais se realiza o processo democrático e o sistema de direitos. Nesse sentido, Habermas (1997b, p. 310) é enfático ao destacar a “existência de um nexos conceitual ou interno entre Estado de direito e democracia, o qual

56 Assim destaca Cittadino: “Ao basear a legitimidade do direito nos procedimentos democráticos de elaboração legislativa, Habermas revela o seu compromisso com o processo político deliberativo, no qual o debate argumentativo assegura a formação da vontade de cidadãos plenamente autônomos, capazes de autorrealização e de autodeterminação. Neste sentido, há, de acordo com Habermas, uma relação interna, conceitual, entre direito e democracia, que se traduz na conexão intrínseca entre direitos humanos e soberania popular” (2000, p. 173). Neste contexto, ver Habermas (1997a/b).

não é meramente histórico ou casual”, sendo o processo democrático imprescindível para a legitimação do direito.

Cabe ressaltar que o procedimentalismo, como paradigma, possui um sentido formal diferenciado, distinto do modelo dogmático, este último próprio do sentido comum teórico de natureza positivista. Ao contrário da legitimação pelo formalismo decorrente do processo legislativo oficial, o modelo procedimental é formal “no sentido de que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos do direito podem, enquanto cidadãos, entender-se entre si para descobrir os seus problemas e o modo de solucioná-los” (Habermas, 1997b, p. 190).

A importância atribuída à lógica discursiva e, conseqüentemente, ao entendimento entre os atores sociais desloca novamente a discussão para a questão da solidariedade social, como fundamento deste novo contexto. Tal é a relevância do estabelecimento de uma solidariedade social, decorrência da articulação comunicativa, segundo Habermas, que o sistema econômico e o Estado ficam em posição coadjuvante como estratégia de consenso,⁵⁷ conforme afirma:

Em sociedades complexas, as fontes mais escassas não são a produtividade de uma economia organizada pela economia de mercado, nem a capacidade de regulação da administração pública. O que importa preservar é, antes de tudo, a solidariedade social, em vias de degradação, e as fontes do equilíbrio da natureza, em vias de esgotamento (Habermas, 1997b, p. 189).

Essa solidariedade social resulta em uma modificação da estrutura de pensamento da própria cidadania

57 Deve-se salientar, contudo, que o consenso pretendido pelo liberalismo clássico, como reflexo da ordem político-econômica da burguesia, se amparava numa lógica meramente de igualdade formal, que não respondia corretamente à tensão entre a facticidade e a validade do ordenamento, tendo em vista a falta de correspondência substancial em relação aos hipossuficientes.

para que esta, amparada no procedimentalismo democrático, utilize seus espaços de articulação, a partir do processo discursivo, numa perspectiva voltada para a realização do bem comum e da superação dos direitos de natureza meramente privados, estes amparados numa lógica individualista. Trata-se de uma visão includente da teoria procedimentalista de Habermas que, ao estabelecer como fundamento da legitimidade os processos de formação democrática das normas, se vincula também ao estabelecimento de uma normatividade que esteja em consonância com o bem comum, superando-se uma atuação dos autores do direito de forma a reproduzir uma lógica privatística.

Com efeito, Habermas entende que o êxito do processo democrático de gênese do direito se condiciona ao fortalecimento dos laços de solidariedade que vislumbrem o bem comum, como fundamento desta articulação discursiva. É o que se verifica no trecho que segue:

[...] *omissis* para que o processo democrático tenha êxito, é necessário que os cidadãos utilizem seus direitos de comunicação e de participação num sentido orientado também para o bem comum, o qual pode ser proposto politicamente, porém não imposto juridicamente (Habermas, 1997b, p. 323).

Dessa forma, o procedimentalismo proposto por Habermas (1997b) destaca a necessidade de um compromisso dos integrantes da sociedade como autores do direito e não apenas seus destinatários, a fim de conciliarem interesses privados com perspectivas públicas, imprescindíveis para o estabelecimento de um consenso efetivamente includente, resultante do processo democrático. O autor destaca, contudo, que o processo de inclusão, capaz de consolidar o bem comum, se condiciona a uma superação da lógica de pensamento privado dos atores da sociedade por uma noção de partes de um pro-

cesso maior de entendimento, de busca de um consenso social.⁵⁸

Este processo de entendimento, decorrente de uma atitude orientada pelo discurso, por sua vez, não prescinde totalmente do modelo de Estado e de Jurisdição, que tem por finalidade garantir os procedimentos democráticos necessários à participação dos cidadãos. Além disso, é mediante a institucionalização do poder gerado comunicativamente que os cidadãos podem encontrar espaços importantes de garantias, no sentido de pleitear, junto ao Poder Judiciário, por intermédio dos mecanismos de proteção jurisdicional, a necessária tutela aos interesses da sociedade civil, numa ótica coletiva. Nesse sentido, Habermas resume sua ideia acerca da relação entre Estado e articulação discursiva da sociedade:

O nexó interno entre “direitos humanos” e soberania popular, que buscamos aqui, reside, pois, no fato de que a exigência de institucionalizar a autolegislação em termos de direito tem que ser preenchida com o auxílio de um código, o qual implica, ao mesmo tempo, a garantia de liberdades subjetivas de ação e de reclamação (Habermas, 1997b, p. 316).

Essa institucionalização do poder comunicativo permite-nos algumas considerações, com destaque para a manutenção de um espaço institucionalizado, ou seja, de uma esfera de poder político estatal, decorrente e vinculada aos interesses da sociedade. Com efeito, o paradigma procedimentalista não nega o papel do Estado, tanto que vislumbra no direito oficial uma importante estratégia de garantia dos procedimentos democráticos.

Habermas, utilizando-se de metáfora, afirma que, segundo o paradigma procedimentalista, a legitimação

58 Nesse sentido, a manifestação de Habermas: “Para que o direito mantenha sua legitimidade, é necessário que os cidadãos troquem o seu papel de sujeitos privados do direito e assumam a perspectiva de participantes em processos de entendimento que versam sobre as regras de sua convivência” (1997b, p. 23).

democrática, traduzida na esfera pública, “é tida como a antessala do complexo parlamentar e como a periferia que inclui o centro político” (Habermas, 1997b, p. 187). Portanto, mostra-se adequada a afirmação do autor quando ressalta a mútua ligação entre a autonomia pública e privada, não se traduzindo num primado de uma sobre outra.

O autor enfrenta a questão do reducionismo liberal que um direito reflexivo puro, sem amparo no ordenamento jurídico estatal, poderia acarretar em virtude do deslocamento de toda a normatividade apenas como resultado da articulação dos atores da sociedade civil. Ao garantir os procedimentos democráticos, o paradigma procedimentalista não deixa de vincular-se a elementos materiais⁵⁹, de conteúdo, em face da lógica includente da democracia participativa⁶⁰.

Isso se verifica quando Habermas admite que o Estado deve captar o interesse público e, eventualmente, impô-lo⁶¹ contra um poder ilegítimo que possa tornar-se

59 É o que se constata da leitura feita por Cittadino (2000) de Habermas (1996), especialmente em relação aos sistemas de direito, quando vincula a legitimidade a garantias de bem-estar e segurança sociais, o que aproxima este paradigma de elementos materiais. Afirma Cittadino, sobre o assunto: “Este sistema de direito é, segundo ele (Habermas), integrado por cinco categorias distintas: os direitos a iguais liberdades subjetivas; os direitos que resultam do *status* de membro de uma associação voluntária; os direitos a igual proteção legal; os direitos políticos de participação; e os direitos de bem-estar e segurança sociais que tornam possível a utilização dos demais direitos” (Cittadino, 2000, p. 174).

60 Bonavides (2001) leciona que a ideia de democracia participativa se vincula à teoria material da Constituição, o que permite a conexão entre a garantia procedimental da estrutura participativa a um conjunto de interesses substanciais, ou seja, materiais do cidadão. Esta interpretação que fazemos, contudo, não pode ser confundida com uma superação das diferenças conceituais existentes entre os procedimentalistas e substancialistas e que vem apontada por Streck (2001).

61 Afirma Habermas: “Face às decisões políticas importantes para toda a sociedade, o Estado tem que estar em condições de captar interesses públicos e eventualmente impô-los” (Habermas, 1997b, p. 185).

independente da atuação do poder estatal, notadamente em relação à Jurisdição. Para o autor, é fundamental a existência de uma “esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada, que exerce influência no complexo parlamentar e insiste nas condições da gênese do direito legítimo” (Habermas, 1997b, p. 185).

O autor, após caracterizar a base sociopolítica na qual se fundamenta o paradigma procedimentalista, resume sua concepção de direito amparado na regulação pela sociedade, numa posição que combina esfera institucionalizada e sociedade civil. Para tanto, a referência coaduna-se com o que afirma Habermas, afastando-se definitivamente de qualquer comparação com um direito reflexivo puro⁶², incapaz de garantir os interesses da sociedade num sentido amplo:

O substrato social, necessário para a realização do sistema dos direitos, não é formado pelas forças de uma sociedade de mercado operante espontaneamente, nem pelas medidas de um Estado do bem-estar que age intencionalmente, mas pelos fluxos comunicacionais e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos (Habermas, 1997b, p. 186).

Em que pese a perspectiva conciliatória entre o agir comunicativo da sociedade e alguns institutos estatais, como é o caso do papel do texto constitucional, verificam-se divergências entre as posturas procedimentalistas e as substancialistas, como estratégias de obtenção do consenso. Habermas esclarece as diferenças entre estes dois paradigmas:

Nesta medida, o Estado democrático de direito depende de motivos de uma população acostumada à liber-

62 Importa nos reportarmos novamente à ideia habermasiana de que o Direito pode se constituir no meio capaz de amplificar os impulsos, muitas vezes fracos da sociedade, dada sua hipossuficiência em razão da complexidade de interesses envolvidos (Habermas, 1997b, p. 220-221).

dade, os quais não são atingidos pelas intromissões do direito e da administração. Isso explica por que, no paradigma procedimentalista do direito, as estruturas de uma sociedade civil viva e de uma esfera pública política não contaminada pelo poder têm que carregar uma boa parte das expectativas normativas, principalmente o fardo da gênese democrática do direito, que se pretende normativa (Habermas, 1997b, p. 323-324).

O autor intensifica suas críticas ao substancialismo⁶³, o mesmo ocorrendo em relação ao empirismo⁶⁴, preconizando, isto sim, uma reconstrução da teoria do direito, fundada numa legitimidade a partir de processos democráticos, sem, contudo, retirar plenamente a importância de espaços institucionalizados de poder. Nessa perspectiva, as manifestações do autor são conclusivas⁶⁵:

E, nesse momento, a integração social assume forma totalmente reflexiva, pois, na medida em que o direito supre a sua cota de legitimação com o auxílio da for-

63 É o que se verifica quando, após comentários acerca das críticas que vem recebendo em relação à sua teoria procedimentalista, descarta tanto o empirismo como o substancialismo: "Naturalmente, isso desperta o faro do cético, encarnado na dupla figura do cientista social e do jurista. Enquanto o primeiro assume o papel do empirista, esclarecendo-nos sobre o vazio das idéias que sempre são suplantadas pelos interesses, o segundo, por ser pragmático, nos ensina sobre os conflitos que só podem ser enfrentados, se tivermos um Estado substancial". Nesta reflexão, observa-se claramente o posicionamento da teoria procedimentalista de um Estado e, conseqüentemente, um poder Judiciário que atua numa posição de ator que não detém o monopólio na solução dos conflitos, tanto que remete aos processos discursivos a incumbência do consenso social, o qual, no entanto, não supera integralmente uma esfera institucionalizada, notadamente em virtude do constante risco de dissenso social (Habermas, 1997b, p. 324-325).

64 Para Habermas (1997b, p. 324), os cientistas sociais, baseados no empirismo, devem ser criticados tendo em vista estarem amparados somente na busca das soluções a partir da própria articulação social, a qual, como visto, pode ter seus arranjos de poder dominados por estruturas mais complexas e não identificadas com os efetivos interesses da sociedade civil.

65 Na obra referencial do presente livro (Habermas, 1997a/b).

ça produtiva da comunicação, ele utiliza o risco permanente do dissenso, transformando-o num agulhão capaz de movimentar discursos públicos institucionalizados juridicamente (Habermas, 1997b, p. 325).

Trata-se, sem dúvida, de uma concepção que restringe o papel do Poder Judiciário⁶⁶, tanto que Habermas (1997a) destaca que o Tribunal Constitucional pode assumir, quando muito, o papel de tutor⁶⁷, tendo em vista o destaque para a atuação discursiva da sociedade, ou seja, dos atores sociais, na condição de comunidade de intérpretes⁶⁸ da Constituição. É o que afirma categoricamente o autor, ao abordar o papel do Tribunal Constitucional e, com isso, do Judiciário⁶⁹, neste novo paradigma:

Ele (o Tribunal Constitucional) não pode assumir o papel de regente que entra no lugar de um sucessor menor de idade. Sob os olhares críticos de uma esfera pública jurídica politizada – da cidadania que se transformou na “comunidade dos intérpretes da Constituição” –, o tribunal constitucional pode assumir, no

66 Conforme se verifica em Streck (2001, p. 44): “A existência de tribunais constitucionais não é auto-evidente para Habermas. E, mesmo onde eles existem – e ele se restringe à Alemanha e aos Estados Unidos – há controvérsias sobre o seu lugar na estrutura de competências da ordem constitucional e sobre a legitimidade de suas decisões”.

67 Cittadino, ao destacar no pensamento de Habermas a importância de uma reconstrução contrafática da legitimidade de uma norma jurídica, salienta a crítica do autor a um processo hermenêutico amparado em princípios substantivos, bem como a importância atribuída ao juiz no processo de construção do direito. Para a autora, “Habermas não apenas recusa o modelo proposto por Dworkin, como também a hermenêutica jurídica – por desconsiderar o pluralismo quando associa as normas a princípios eticamente assentados –, o realismo jurídico – por não delimitar as fronteiras entre o direito e a política quando explica as decisões judiciais através de fatores externos ao sistema jurídico – e o positivismo jurídico – por optar pela garantia de certeza das decisões judiciais em detrimento de uma base de validade suprapositiva” (2000, p. 205).

68 Neste ponto, Habermas recupera conceito de Häberle (2000) acerca da influência do entorno constitucional em sua concretização.

69 De acordo com Streck, “Habermas faz severas críticas ao modelo construtivo do Direito de Dworkin e aquilo que denomina de gigantismo do Judiciário” (2001, p. 43).

melhor dos casos, o papel de um tutor (Habermas, 1997a, p. 347).

Numa outra perspectiva acerca do papel do Estado e, por conseguinte, do Judiciário no processo de interpretação do direito e atribuição de sentido ao texto constitucional como elemento conformador da atuação dos atores sociais, podemos verificar a contribuição dos substancialistas. Para Streck (2001), essa corrente atribui ao Poder Judiciário um papel de destaque no processo interpretativo da Constituição através da concretização de princípios e, em consequência, garantindo à sociedade os direitos constitucionais, inclusive em contraposição à manifestação de maiorias eventuais⁷⁰.

Streck (2000a, p. 111), amparando-se numa concepção didática, divide a abordagem do papel do direito e do Poder Judiciário em dois eixos – a tese procedimentalista e a substancialista –, adotando esta última. Afirma que a teoria procedimentalista, defendida por Habermas, tem por objetivo a garantia de “acesso à produção democrática das leis e dos procedimentos que apontam para o exercício dos direitos previstos na Constituição”. Já a tese substancialista “parte da premissa de que o Judiciário deve assumir uma postura intervencionista, longe da postura própria do modelo liberal-individualista-normativista que permeia a dogmática jurídica predominante no Brasil”.

Ao contrário da dogmática jurídica, vinculada ao sentido comum teórico, a concepção substancialista considera que “o importante é saber o que dizemos quando falamos da Constituição e do Direito [...]” (Streck, 2000a, p. 282). Trata-se da Constituição vista como algo que cria, institui, ou seja, a Constituição vista como

70 A questão das maiorias eventuais, traduzida inúmeras vezes na ditadura da maioria, é assunto da maior relevância para o estabelecimento de uma posição intermediária entre o procedimentalismo e o substancialismo para a ideia de direito social.

Constituição, que efetivamente irradia todos os efeitos conexos à noção de supremacia de seu texto, tendo seus princípios concretizados a partir da atuação interpretativa do Judiciário, entendido em seus diferentes graus de jurisdição, especialmente em virtude da importância atribuída ao juízo monocrático⁷¹.

Procura-se perceber a diferença ontológica⁷², a fim de que o ser constitucionalizante se desvele, por intermédio da linguagem⁷³, da busca do sentido da Constituição. Com isso, pode-se entender a Constituição como efetivo fundamento de validade, resultado do poder constituinte originário, que é inicial, autônomo e incondicionado, ao contrário da noção metafísica e limitadora de seus efeitos.

Numa posição de vanguarda, Ferrajoli (1997, p. 94), extremamente aproximado dos substancialistas⁷⁴, propõe uma redefinição da própria razão jurídica. O autor sugere um “sistema garantista”⁷⁵ que atribui à Cons-

71 Conforme se verificará a partir dos teóricos garantistas que se aproximam da ideia substancialista.

72 Ver Streck (2000a).

73 Isso porque é na linguagem, conforme Heidegger, que se alcança o ser, pois a linguagem é a casa do ser. Comentando os limites da concepção tradicional, metafísica, na busca do ser, Heidegger mostra-se incisivo, quando destaca que a metafísica fala sobre o ser, a partir do Ente, não questionando o ser como uma interrogação: “Mas a metafísica não responde, em nenhum lugar, à questão da verdade do ser, porque nem a suscita como questão. Ela não problematiza por que é que somente pensa o ser enquanto representa o ente enquanto ente. Ela visa ao ente em sua totalidade e fala do ser. Ela nomeia o ser e tem em mira o ente enquanto ente. [...] omissis. Em consequência desta geral troca, a representação atinge o auge da confusão quando se afirma que a metafísica realmente põe a questão do ser” (1983, p. 57).

74 Conforme Streck (2000a, p. 43).

75 Ferrajoli destaca os elementos caracterizadores do garantismo, quando afirma: “[...] *los elementos de una teoría general del garantismo: el carácter vinculado del poder público en el estado de derecho; la divergencia entre validez y vigencia producida por los desniveles de normas y un cierto grado irreductible de ilegitimidad jurídica de las actividades normativas de nivel inferior; la distinción entre punto de vista externo (o ético-político) y punto de vista interno (o jurídico) y la correspondiente divergencia entre justicia y validez; la autonomía y la*

tuição, especialmente no que tange aos princípios que consagram os direitos fundamentais, uma posição de proeminência.

Essa supremacia é ressaltada por Hesse (1998), quando se refere à “força normativa da Constituição”, como o critério hermenêutico por excelência. O constitucionalista alemão destaca que “deve, na resolução de problemas jurídico-constitucionais, ser dada a preferência àqueles pontos de vista que, sob os respectivos pressupostos, proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótima” (Hesse, 1998, p. 68).

Dessa feita, o garantismo parte para um novo modelo, em oposição ao “paleo-juspositivismo” (Ferrajoli, 1997), ou seja, ao senso comum teórico, apontando para uma avaliação que priorize os fatores inerentes ao conteúdo substancial das normas jurídicas, não se reduzindo à verificação meramente formal. Com isso, a salvaguarda dos direitos fundamentais assume papel de relevância no âmbito de uma prática jurídica cônsona com a ideia de Estado Democrático de Direito⁷⁶.

Cabe ressaltar que é na teoria jurídica, com a distinção entre os juízos de vigência e validade, assumindo o conceito de validade uma profunda carga axiológica, que se destaca a vanguarda desses teóricos, quando condicionam a validade das normas à efetiva adequação

precedencia del primero y un cierto grado irreductible de ilegitimidad política de las instituciones vigentes con respecto a él. Estos elementos no valem sólo en el derecho penal, sino también en los otros sectores del ordenamiento” (1998, p. 854).

- 76 Streck e Morais, ao descreverem a incorporação do feito democrático ao Estado de Direito, destacam o caráter reestruturador das relações sociais, superando, inclusive, o modelo de promoção do contexto do *Welfare State*. Afirmam os autores: “Quando assume feito democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou a promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do *status quo*. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção. O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais” (2000, p. 91).

ao conteúdo material da Constituição, em que novamente se destaca a questão principiológica. Com isso, a verificação de validade não se restringe ao cumprimento do processo legislativo apenas em seu sentido formal, superando-se a confusão efetuada pelas orientações normativistas, ou, segundo Ferrajoli (1998, p. 871), pelo “juspositivismo dogmático”, em relação a conceitos como vigência, eficácia e validade.

A vigência, de acordo com a teoria garantista, refere-se à inexistência de vícios formais da norma inferior analisada, significando que essa “foi emanada ou promulgada pelo sujeito ou órgão competente, de acordo com o procedimento prescrito” (Cademartori, 1999, p. 78). Já a validade importa a imunização da norma contra vícios materiais, significando que não há contradição, no tocante ao conteúdo, com norma hierarquicamente superior, *in casu*, a própria Constituição⁷⁷, notadamente em relação a seus princípios.

Trata-se efetivamente de dois conceitos assimétricos e independentes: a vigência, respeitando a forma dos atos normativos, é uma questão de correspondência ou subsunção das formas dos atos geradores de normas relativamente às previstas pelas normas formais sobre a sua formação; a validade, respeitando ao seu significado, é antes uma questão de coerência ou compatibilidade das normas produzidas com os substantiais sobre a sua produção (Ferrajoli, 1997, p. 96).

A partir dessa distinção, manifesta-se Streck, no sentido de a Constituição ser, em toda a sua substancialidade, “o *topos* hermenêutico que conformará a interpre-

77 Novamente é oportuno nos reportarmos aos ensinamentos de Hesse, no tocante ao princípio da “interpretação conforme a Constituição”, quando este autor destaca que as leis, em sentido lato, recepcionadas pela nova ordem constitucional, devem ser interpretadas de acordo com os princípios constitucionais informadores da nova ordem jurídica. Para o autor, o “direito que continua a vigor, de época anterior, deve ser ajustado à nova situação constitucional” (1998, p. 72), deixando clara a força normativa da Constituição, especialmente em seus aspectos materiais, substantiais.

tação jurídica do restante do sistema jurídico” (Streck, 2000a, p. 225), tendo em vista que se trata do “espaço garantidor das relações democráticas entre o Estado e a Sociedade” (Streck, 2000a, p. 224).

No entanto, a concretização do conteúdo da Constituição vincula-se a uma nova concepção de função jurisdicional que, por sua vez, modifica-se em comparação ao paradigma liberal, pois “altera-se a natureza da função jurisdicional e a relação entre o juiz e a lei, que já não é, sujeição à letra da lei qualquer que seja o seu significado, senão é uma sujeição, sobretudo, à Constituição” (Streck, 2001, p. 49). É oportuno destacar que essa nova hermenêutica “impõe ao juiz a crítica das leis inválidas através de sua reinterpretação em sentido constitucional e sua declaração de inconstitucionalidade” (Streck, 2001, p. 49).

Trabalhando com os conceitos substancialistas próprios do garantismo, Streck (2000a) questiona a distinção preconizada pela hermenêutica tradicional no que se refere ao escalonamento entre normas constitucionais, apontando especialmente para a discussão inerente às normas programáticas, nas quais se incluem os princípios constitucionais garantidores dos direitos prestacionais em sua maioria. Entende o autor que todas as normas constitucionais são vinculantes, não existindo distinção entre as normas contidas na Constituição.

Para Streck, “às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição” (2000a, p. 227), criticando a existência dessa distinção no contexto constitucional que consagra, de forma clara, o princípio do Estado Democrático de Direito.

[...] basta observar que, em pleno Estado Democrático de Direito, setores importantes da dogmática jurídica continuam (des)classificando as normas em programáticas, de eficácia plena, etc., com o que os

dispositivos denominados como programáticos são destituídos de eficácia (Streck, 2000b, p. 114).

Ao propor o movimento de resistência constitucional⁷⁸, a partir de Garcia Herrera, Streck (2000a) lança as bases para uma hermenêutica filosófica, em que o texto constitucional deve ter seu sentido concretizado, irradiando efeitos, por meio da linguagem a todos os demais ramos do direito e para a sociedade em geral, passando a ser em seu todo, dirigente e vinculativo. Amplia-se, com isso, o horizonte de sentido proporcionado pela análise dogmática do texto constitucional, viabilizando-se um novo paradigma hermenêutico de interpretação conforme a Constituição, tendo como base os princípios.

Portanto, afirma que o texto constitucional é a forma suprema de todo o ordenamento jurídico, o que exige uma apreciação principiológica da Carta Magna, destacando, neste aspecto, os ensinamentos de Bonavides no sentido de que “princípios valem, regras vigem” (Streck, 2000a, p. 225). Tem-se, com isso, a consolidação do efeito normativo dos princípios constitucionais, o que, apesar de parecer óbvio, só pode ser desvelado, segundo Streck (2000a, p. 289), a partir de um comprometimento dos operadores jurídicos com a busca incessante do ser, da essência da Constituição, considerando a diferença ontológica entre ser e Ente.

O fundamental, portanto, dessa virada ontológica, é o papel relevante que assume o texto constitucional que deve ser “o paradigma hermenêutico de definição do que seja um texto normativo válido ou inválido, propi-

78 Streck (2002, p. 167) descreve as potencialidades do citado movimento de resistência constitucional da seguinte forma: “Este processo de resistência constitucional implica, entre outras tarefas, a utilização, de forma ampla, dos mecanismos de acesso à justiça, mormente à jurisdição constitucional, através do controle difuso de constitucionalidade e do controle concentrado, sob suas várias formas, sem olvidar as ações constitucionais específicas, como o mandado de injunção, o mandado de segurança, a ação popular, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, etc.”

ciando toda uma filtragem dos dispositivos infraconstitucionais que, embora vigentes, perdem sua validade em face da Lei Maior” (Streck, 2000a, p. 230). Trata-se de um pressuposto teórico que contribui para a superação da crise do positivismo dogmático, próprio da hermenêutica vinculada à filosofia da consciência, de caráter racionalista (Streck, 2000a).

Com esse novo compromisso hermenêutico, pode-se vislumbrar uma efetiva concretização dos princípios constitucionais, como *topos* hermenêutico interpretativo, ampliando-se o horizonte de sentido dos juristas. Dessa forma, é possível superar as limitações impostas pela doutrina e jurisprudência dominantes ao constitucionalismo social, por meio da busca de sentido e do desvelamento do significado linguístico de noções transformadoras, como o Estado Democrático de Direito.

De fato, a atribuição de força normativa ao texto constitucional, fortemente em seus princípios basilares, é capaz de inaugurar um novo paradigma estatal, efetivamente transformador, capaz de resgatar as promessas da modernidade, às quais o Brasil mostrou-se refratário, conforme se verificou tanto na evolução sócio-política(sic) quanto na limitação do horizonte de sentido dos juristas. É preciso, antes de tudo, atribuir sentido à palavra Constituição e seus princípios, perseguindo-se a “surgência constitucionalizante” (Streck, 2000a, p. 288).

Esse processo de atribuição de sentido ao texto constitucional tem como atores principais o Judiciário ou a Sociedade, conforme se adote a postura, respectivamente, substancialista ou procedimentalista. Diante do exposto, cabe destacar a concepção substancialista, que enfatiza o papel do Judiciário na concretização do paradigma do Estado Democrático de Direito, ao contrário da tese procedimentalista, que destaca a posição da sociedade na condição de comunidade de intérpretes, atuando a partir de uma articulação comunicativa habermasiana.

Nota-se, portanto, que nas duas propostas o texto constitucional, forte em seus princípios, ocupa posição destacada, havendo uma divergência, isto sim, em relação aos atores responsáveis por sua consolidação e atribuição de sentido. Enquanto os procedimentalistas enfatizam o papel da comunidade de intérpretes⁷⁹, os substancialistas reiteram a importância da atuação do Judiciário.

Contudo, observa-se que mesmo os substancialistas não se opõem à ideia de que a sociedade civil deva atribuir sentido ao texto constitucional, verificando-se, muito mais, um descrédito em relação à efetividade da articulação comunicativa dos atores sociais, em virtude das dificuldades oriundas do substrato político-social. Isso porque o entorno político impede a consolidação de princípios da democracia participativa, sendo fundamental, dessa forma, a atuação compensatória do Poder Judiciário⁸⁰.

É o que se observa em Streck, nas considerações sobre o debate entre o procedimentalismo e o substancialismo, quando critica o contexto brasileiro, ressaltando a crise de paradigmas, apontando especialmente para o déficit democrático, que, segundo o autor, torna inaplicáveis as teses procedimentalistas no Brasil:

79 Verifica-se aqui uma relação com a categoria de Häberle (2000).

80 Igualmente é importante salientar que o Poder Judiciário não é considerado, pelos substancialistas, como solução para a integralidade dos problemas da sociedade e como instrumento de garantia das demandas sociais, conforme se pode verificar da transcrição que segue: "O Estado Democrático de Direito depende(ria) muito mais de uma ação concreta do Judiciário do que de procedimentos legislativos e administrativos. Claro que tal assertiva pode e deve ser relativizada, mormente porque não se pode esperar que o Judiciário seja a solução (mágica) dos problemas sociais" (Streck, 2001, p. 55). O autor, destacado substancialista, conforme se verifica em sua obra referencial (Streck, 2001), não deixa de salientar, contudo, a importância do Judiciário, ao se referir em "sensível deslocamento" do eixo de debate do Executivo e do próprio Poder Legislativo, para o Poder Judiciário.

[...] *omissis* tais fatores – entre tantos outros que poderiam aqui ser assinalados e que já foram examinados anteriormente, naquilo que denomino de crise de paradigmas do Direito e do Estado – denotam a inaplicabilidade das teses procedimentalistas, as quais, por sua especificidade formal, longe estão de estabelecer as condições de possibilidade para a elaboração de um projeto apto à construção de uma concepção substancial de democracia, onde a primazia (ainda) é a de proceder à inclusão social (afinal, existem trinta milhões de pessoas vivendo na miséria, ao mesmo tempo em que a Constituição estabelece que o Brasil é uma República que visa erradicar a miséria e a desigualdade...) e o resgate das promessas da modernidade, exurgentes da refundação da sociedade proveniente do processo constituinte de 1988 (Streck, 2001, p. 53-54).

Essa posição é reforçada em recente publicação de Streck (2002), quando destaca a necessidade de o Judiciário agir para a garantia de valores substanciais previstos na Carta Constitucional, o que para o autor não se viabiliza apenas com a abertura de espaços de participação. Essa é a principal causa da crítica à postura procedimentalista, especialmente no contexto brasileiro, em que não basta o procedimento democrático, tendo em vista a situação de ampla desigualdade entre os atores da sociedade, tornando imprescindível a atuação do Judiciário na concretização de direitos substanciais⁸¹.

81 Conforme destaca Streck: "O paradigma procedimental habermasiano do Direito 'pretende apenas assegurar as condições necessárias, a partir das quais os membros de uma comunidade jurídica, por meio de práticas comunicativas de autodeterminação, interpretam e concretizam os ideais inscritos na Constituição', onde 'a função da Corte Constitucional, originária ou não do Poder Judiciário, seria a de zelar pelo respeito aos procedimentos democráticos para a formação da opinião e da vontade política, a partir da própria cidadania, e não a de se arrogar o papel de legislador político', não devendo, portanto, a Corte Constitucional transformar-se em 'guardião de uma suposta ordem suprapositiva de valores substanciais', reservando-se a intervenção do Judiciário apenas para facultar aos excluídos da participação o acesso direto aos 'poderes políticos'" (2002, p. 164).

Streck (2002) destaca que a concepção habermasiana está condicionada à existência de uma sociedade emancipada, com indivíduos autônomos, em que é possível o estabelecimento de uma lógica comunicativa sem constrangimentos. Diante disso, o autor afirma, de forma enfática, que Habermas “ao expor sua tese, jamais se referiu a países como o Brasil” (2002, p. 152).

Mas o autor, em que pesem as críticas ao proceduralismo, censura o dilema brasileiro de não ter adotado, no plano fático, nenhuma dessas teorias⁸², conforme se constata na parte conclusiva do tema em análise, quando afirma:

É este o dilema brasileiro: não sufragamos a tese substancialista, porque o judiciário, preparado para lidar com conflitos interindividuais, próprios de um modelo liberal-individualista, não está preparado para o enfrentamento dos problemas decorrentes da transindividualidade, próprio do (novo) modelo advindo do Estado Democrático de Direito previsto na Constitui-

82 Com efeito, em que pese sufragar a tese substancialista, o autor faz diversas críticas ao Poder Judiciário, ressaltando que os operadores do direito, “mergulhados no sentido comum teórico, [...] nem sequer fizeram a distinção entre vigência e validade da lei [...]” (Streck, 2000a, p. 68), o que se constitui nos pressupostos fundamentais do garantismo e, num sentido mais amplo, de todo um novo compromisso hermenêutico, a partir da atribuição de sentido à Constituição. Para o autor: “[...] como é possível olhar o novo (texto constitucional de 1988), se nossos pré-juízos (pré-compreensão) estão dominados por uma compreensão inautêntica do Direito, onde, no âmbito do direito constitucional, pouca importância tem sido dada ao estudo da jurisdição constitucional?” (Streck, 2000b, p. 105-6). Adiante, quando Streck critica o horizonte de sentido dos juristas, é novamente enfático acerca dos limites do Poder Judiciário: “Ou seja, é a partir desses pré-juízos, enfim, de sua pré-compreensão, que o jurista fala o Direito e do Direito. Falará a partir de sua situação hermenêutica, que implica num(sic) círculo hermenêutico, isto porque toda explicitação tem sua aquisição prévia e sua antecipação. Dito de outro modo, quando o operador do Direito fala do Direito ou sobre o Direito, fala a partir do seu ‘desde-já-sempre’, o já-sempre-sabido sobre o Direito, enfim, como o Direito sempre-tem-sido (é como ele ‘é’ e tem sido estudado nas faculdades, reproduzido nos manuais e aplicado cotidianamente). O mundo jurídico é, assim, pré-dado (e predado !) por esse habitus, que é, assim, o véu do ser do Direito!” (2000b, p. 108).

ção promulgada de 1988; por outro lado, em face da democracia delegativa que vivemos, de cunho *hobbesiano* (O'Donnell) no interior do qual o legislativo é atropelado pelo decretismo do Poder Executivo, também não temos garantidos o acesso à produção democrática das leis e dos procedimentos que apontam para o exercício dos direitos previstos na Constituição (Streck, 2001, p. 54).

Além desses obstáculos⁸³, a adoção de alguma das teses no modelo brasileiro deve ser contextualizada ao conjunto de crises que relativizam o âmbito de atuação da esfera nacional na solução de conflitos, o que dificulta o âmbito de atuação do Estado e, por conseguinte, do Judiciário⁸⁴. Isso porque é plenamente verificável, tanto em nível externo – em que se aponta o surgimento de espaços supranacionais, alheios à normatividade e, por decorrência, à jurisdição nacional –, quanto em nível interno, a crise do Estado em sua concepção tradicional⁸⁵.

83 Streck, em suas críticas ao Poder Judiciário, destaca uma crise na hermenêutica dominante, amparada na dogmática jurídica, que se reflete nos diferentes espaços de interpretação do Direito: “[...] a tradição nos mostra que, historicamente, a dogmática jurídica tem relegado o estudo do instituto da jurisdição constitucional a um plano secundário. Nossos pré-juízos – insisto – estão calcados, pois, em uma cultura liberal-individualista, onde os Códigos Civil (1916), Comercial (1850), Penal (1940), Processual Penal (1943) e Processual Civil (1973) têm-se mantido praticamente intactos (‘ílesos’), sem, ao menos ‘sofrer’ uma (indispensável e necessária) filtragem hermenêutico-constitucional” (Streck, 2000b, p. 113-114).

84 De fato, o Poder Judiciário assume relevância no contexto do Estado Democrático de Direito, como agente de transformação e concretização desta nova perspectiva constitucional, operando-se verdadeiramente um deslocamento do eixo de ação do Executivo, próprio do modelo de *Welfare State*, para o Judiciário. Neste diapasão, cabe salientar o que ensina Streck: “Dito de outro modo, se com o advento do Estado Social e o papel fortemente intervencionista do Estado o foco de poder/tensão passou para o Poder Executivo, no Estado Democrático de Direito há uma modificação deste perfil. Inércias do Executivo e falta de atuação do Legislativo passam a poder ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito” (2001, p. 54).

85 Conforme verificado no capítulo inicial desta obra, em que se analisa de forma mais detalhada o processo de múltipla crise que atravessa o

Portanto, a adoção de uma concepção substancialista, amparada no modelo de jurisdição oficial, de abrangência nacional, encontra diferentes óbices à sua consolidação, seja em relação à forma dogmático-tradicional pela qual se analisa o fenômeno jurídico-social⁸⁶, seja no tocante aos processos de crise do próprio modelo de Estado que perpassa, por consequência, a atividade jurisdicional.

Por outro lado, deve-se reiterar, a concepção pura de direito reflexivo, entendida como resultado da ação comunicativa dos atores da sociedade civil, pode comprometer conquistas obtidas pelos movimentos sociais. Tais avanços, apesar de não consolidados em virtude de concepções hermenêuticas vinculadas ao sentido comum teórico dos juristas, devem ser garantidos pela via institucionalizada como um mínimo referencial no processo discursivo de obtenção do consenso social.

Por tais razões, a proposta do presente trabalho ampara-se num pluralismo metodológico, haja vista que se insere além do procedimentalismo⁸⁷, mas aquém do substancialismo⁸⁸. Isso porque a perspectiva de um direito social, de base reflexiva, levando-se em consideração o contexto em debate, não se vincula apenas ao poder comunicativo, pois reporta ao Poder Judiciário e, num sentido lato, ao espaço estatal-institucional um papel importante de garantia do mínimo referencial a partir da Constituição⁸⁹.

Estado-Nação.

86 Essa dificuldade pode ser superada a partir da adoção de uma nova postura hermenêutica, atribuindo-se verdadeiro sentido ao texto constitucional, desvelando-o, conforme Streck (2001).

87 Em relação ao procedimentalismo, ver também Ely (1980).

88 Sobre a corrente substancialista, ver ainda Tribe (1988).

89 O papel da jurisdição constitucional deve ser compreendido numa ótica compartilhada com as atribuições dos atores sociais no processo discursivo.

Miranda também faz referência ao modelo procedimental⁹⁰ como uma das espécies de direitos fundamentais, destacando que, dentre as tendências atuais da matéria, tais direitos não devem estar adstritos apenas ao conteúdo, numa perspectiva estática, “mas também dinamicamente, através das formas de sua efetivação, através do procedimento”. Diante disso, não é suficiente a declaração de direitos, importando “instituir meios organizatórios de realização, procedimentos adequados e equitativos” (Miranda, 2000, p. 93).

Prosseguindo, o autor destaca que o modelo procedimentalista exige que se assegure “a intervenção de cidadãos ou de grupo de cidadãos em decisões colectivas”. Em seguida, o mesmo autor destaca a necessidade de a lógica procedimentalista vir acompanhada de mecanismos compensatórios, como garantia de defesa “de outros direitos contra eventuais resultados desfavoráveis a que o procedimento possa conduzir” (Miranda, 2000, p. 94)⁹¹.

90 Trata-se do que Miranda denomina de *status activus processualis* (2000, p. 93).

91 É o que se observa a partir das referências que o autor faz aos direitos procedimentais verificados na Constituição Portuguesa, em que se constata a possibilidade de conciliação das estratégias procedimentalistas, amparadas na participação, com as instituições públicas estatais. Para tanto, cumpre transcrever os ensinamentos de Miranda: “É o caso, na Constituição portuguesa, em primeiro lugar, do direito de sufrágio (art. 49º), do direito de formação de partidos políticos (art. 51º), dos direitos de apresentação de candidaturas (arts. 124º, 151º e 259º, nº 4), assim como dos direitos de participação das organizações de trabalhadores na legislação do trabalho [arts. 54º, nº 5, alínea d), e 56º, n.º 2, alínea a)], ou dos direitos de participação dessas organizações e das organizações representativas de actividades económicas na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social (art. 92º). E é o caso, depois, do direito, em geral, de acesso a tribunal (art. 20º) do direito de ação para defesa de interesses difusos [art. 52º, nº 3, alínea a)], do direito de participação dos administrados em procedimentos que lhes digam respeito (arts. 267º, nº 5, e 268º, nº 1), do direito de acesso à justiça administrativa (art. 268º, nº 4 e 5) ou das garantias dos argüidos em processo penal (art. 32º) e em processo disciplinar (art. 269º, nº 3)” (2000, p. 94). Contudo, é importante destacar que a leitura da obra de Miranda (1997) nos

Diante disso, a possibilidade de conciliação⁹² da articulação comunicativa com um mínimo referencial constitucional, garantido pelo Poder Judiciário e pelas demais instituições estatais, mostra-se fundamental, propiciando uma abertura do espaço público estatal, condicionada aos referenciais constitucionais. Da mesma forma, se, por um lado, os ensinamentos de Habermas e sua lógica de democracia procedimentalista se mostram essenciais para a abertura do espaço público, a contribuição substancialista, por outro lado, especialmente em relação à força normativa da Constituição e à necessidade de atribuição de sentido ao seu texto, pela concretização dos princípios constitucionais, assume papel indispensável.

Isso porque não basta a participação se não houver a garantia de valores substanciais, mormente numa sociedade desigual como a brasileira⁹³. O espaço público

permite aproximá-lo de uma abordagem substancialista, ressaltando a importância da jurisdição constitucional, o que não o impede de destacar a estratégia procedimentalista, desde que esta encontre limites nos institutos públicos estatais. Esta é uma questão fundamental para se estabelecer a proposta desta obra, ou seja, a necessidade de uma abertura para processos participativos de legislação e controle das decisões públicas que se mantenham adstritos aos princípios constitucionais, no sentido de estruturar um direito social que se situe entre a perspectiva procedimentalista e a lógica substancialista.

92 Habermas (1997a), ao abordar as atribuições e a posição do Tribunal Constitucional na busca do consenso social, aponta para a necessidade de o Judiciário agir no sentido de viabilizar a manifestação da autonomia, seja pública ou privada do cidadão, através da proteção do sistema de direitos. Com a referência ao sistema de direitos, pode-se verificar a vinculação a elementos materiais, já explicitada a partir de Cittadino (2000), o que afasta a abordagem procedimentalista habermasiana de um reducionismo liberal.

93 Streck destaca a importância do papel coercitivo do Direito, o que diferencia a postura substancialista da procedimentalista, criticando, em relação a esta, a substituição do aspecto coercitivo pelo comunicativo: "Por último, releva registrar que o procedimentalismo habermasiano parece olvidar que, naquilo que a tradição tem entendido como Direito, a coerção é o elemento fundamental do processo que submete os indivíduos no interior de cada Estado. O mandato para o exercício da coerção é próprio do Estado, que o exerce a partir de suas instituições. Como consequência, ocorre inexoravelmente um processo de supressão da autonomia dos indivíduos em sociedade, porque a salvaguarda é

estatal e seus institutos de natureza representativa, não obstante perderem o monopólio do Direito e da Jurisdição, não podem ser superados, especialmente no que tange ao papel da Constituição e de seus princípios informativos fundamentais.

1.4 O direito social condensado e a concretização da Constituição

Conforme se verificou, a ideia de direito social que se propõe encontra-se numa posição intermediária entre o procedimentalismo habermasiano de base reflexiva e o substancialismo, amparado numa hermenêutica concretizadora de valores substanciais inseridos na Constituição. Diante disso, cabe estabelecer de que modo a Constituição, especialmente em relação a seus princípios, atua como limite ao processo discursivo, tanto em relação à legislação, como no tocante às decisões públicas, considerando estas legítimas a partir de um processo interpretativo⁹⁴ constitucional.

Não fosse assim concebida, a noção de direito social constituir-se-ia num retrocesso frente aos avanços obtidos, especialmente em relação àqueles direitos decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana,

introduzida coercitivamente. Habermas, a seu turno, pretende uma salvaguarda que não é de ordem jurídica, mas, sim, de ordem social; uma salvaguarda instaurada pela própria sociedade, o que implica uma autonomia da sociedade diante do Direito, onde a legitimação é produzida desde um espaço de índole social-comunicativa, e não social-coercitiva. Por isso, o papel do Direito (e dos Tribunais) fica relegado à tarefa de abrir (e garantir) um espaço público, onde, em síntese, é a sociedade civil que funda o Direito" (2002, p. 153).

94 É o que afirma Hesse: "Interpretação constitucional é concretização. Exatamente aquilo que, como conteúdo da Constituição, ainda não é unívoco e deve ser determinado sob inclusão da 'realidade' a ser ordenada [...]. Nesse aspecto, interpretação jurídica tem caráter criador: o conteúdo da norma interpretada conclui-se primeiro na interpretação; naturalmente, ela tem também somente nesse aspecto caráter criador: a atividade interpretativa permanece vinculada à norma" (1998, p. 61).

apesar da limitação decorrente da transição tutelada do liberalismo clássico para o *Welfare State*. Diante disso, a Constituição deve assumir a posição de supremacia, informando não somente os mecanismos tradicionais de solução de conflitos, representados pela prestação jurisdicional oficial, mas também estendendo seus efeitos para toda a sociedade, como sujeito ativo no controle das decisões públicas e na produção do direito, objetivando a obtenção do consenso.

Nesse ponto, merece destaque a previsão contida no art. 170 da Constituição Federal, o qual indica as diretrizes que devem ser consideradas na ordem econômica, sem olvidar princípios basilares como a ideia de Estado Democrático de Direito, cidadania, dignidade da pessoa humana, todos inseridos, com destaque, na Constituição vigente. A atuação da sociedade consiste, nessa perspectiva, na atribuição de sentido ao texto constitucional, por meio de uma efetiva abertura no processo interpretativo.

Essa ampliação da atividade interpretativa permite a ligação entre a ideia de direito reflexivo, defendida pela teoria procedimental habermasiana, por meio do agir comunicativo, e as concepções do culturalismo de Häberle, com destaque para uma situação eclética representada pela proposta de direito social nas bases já referidas. Isso porque Häberle entende que a atividade de consolidação e caracterização dos princípios contidos de forma abstrata na Constituição deve ser ampliada para toda a sociedade, não se restringindo apenas ao Judiciário, haja vista a crise no monopólio de jurisdição estatal (Häberle, 2000).

De fato, Häberle (2000) considera a Constituição, numa concepção culturalista, letra viva que interage e adquire densidade e sentido por intermédio do papel interpretativo assumido por um número cada vez maior de intérpretes, numa perspectiva de democratização e

ampliação dos espaços de articulação da sociedade. Para Häberle (2000), a Constituição deve ser entendida numa acepção mais ampla, como resultado da atuação e da concretização por parte dos intérpretes numa sociedade aberta, ou seja, por meio de uma cultura política amparada na democracia⁹⁵.

Por tais razões, a Constituição passa a assumir papel relevante como representação do desenvolvimento cultural e político de uma sociedade, superando a concepção positivista, ou seja, vinculada a um sistema recursivamente fechado, de caráter meramente formalista e independente do desenvolvimento da sociedade. Para tanto, Häberle (2000) destaca que a Constituição deve ter sua abrangência ampliada, não informando apenas a atividade dos juristas, independentemente da adoção de concepções hermenêuticas tradicionais ou mais progressistas, mas, sim, a toda a sociedade⁹⁶.

95 Häberle fundamenta sua concepção de cultura democrática da seguinte forma: *"Respecto del ámbito democrático podríamos designar amplios campos, a modo de ejemplo, en los que el Derecho constitucional ofrece espacio suficiente para desarrollar un devenir propio de cultura política. La cultura constitucional asume progresivamente aquellos elementos designados desde siempre en Alemania como 'cultura nacional'; por ejemplo, la conducta electoral ciudadana, la predisponibilidad a efectuar 'cambios de poder' de forma real y efectiva (como en Inglaterra), los usos parlamentarios y el código de honor de los diputados que se lleva realmente a la práctica el rol de la prensa, la abogcía, el estado de alerta permanente, el nivel de sensibilidad y la predisposición crítica de la opinión pública: todos ellos, en suma, reflejan momentos de cultura constitucional"* (2000, p. 38).

96 É o que se depreende dos ensinamentos de Häberle, quando define o papel e o significado do texto constitucional: *"Constitución no significa única y exclusivamente ordenamiento jurídico para juristas, que éstos han de interpretar siguiendo las viejas y también las más modernas reglas exegéticas de su arte, sino que igualmente sirve de hilo conductor para todo ciudadano, lego en cuanto a la ciencia jurídica se refiere. La Constitución no se limita sólo a ser un conjunto de textos jurídicos o un mero compendio de reglas normativas, sino la expresión de un cierto grado de desarrollo cultural, un medio de autorrepresentación propia de todo un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas y deseos"* (2000, p. 34).

Adiante, Häberle (2000) afirma que a Constituição não pode limitar-se ao critério hermenêutico atribuído às normas infraconstitucionais, cuja interpretação é atribuição apenas dos juristas⁹⁷, mediante regras já consagradas nos meios oficiais de produção e interpretação das regras jurídicas. Trata-se de uma reformulação na hermenêutica constitucional, tornando “expressão viva de um status quo cultural já alcançado que se encontra em permanente evolução”.⁹⁸ (Häberle, 2000, p. 145), a partir de uma interação com a sociedade.

Essa concepção de Constituição como cultura, que abre a prática interpretativa para a sociedade⁹⁹, contex-

97 Importante, contudo, é a ressalva de Häberle, no sentido da não superação integral do papel do jurista, em que pese a abertura interpretativa para a sociedade: *“En sentido estricto, toda investigación de trasfondos culturales no es ‘tarea genuina de juristas’, razón por la que no habría que entender este aserto como declaración de guerra ni contra la autonomía de la ciencia jurídica ni tampoco contra la identidad del jurista como tal. De ahí que las reglas, técnicas y habilidades de las respectivas artes sigan manteniendo sus propias razones de ser – siempre relativas – y que los juristas, como expertos en Derecho, sigan ostentando su respectivo ámbito de competencias – también relativas –, al igual que las restantes normas jurídicas y constitucionales siguen manteniendo análogamente sus propios valores. Lo único que aquí salta a la luz es el genuino contexto cultural de las normas constitucionales y de sus intérpretes, algo que siempre había existido anteriormente pero que rara vez se había ponderado de forma plenamente consciente. No hay que olvidar, por tanto, que en él se ha fundamentado siempre todo procedimiento exegético y todo objeto hermenéutico por igual, lo que también incluye a los propios agentes y operadores jurídicos”* (2000, p. 79).

98 Texto original: *“expresión viva de un status quo cultural ya logrado que se halla en permanente evolución”*.

99 Trata-se do processo de abertura da Constituição, igualmente referido por Cittadino: *“É, portanto, pela via da participação político-jurídica, aqui traduzida como alargamento do círculo de intérpretes da constituição, que se processa a interligação entre os direitos fundamentais e a democracia participativa. Em outras palavras, a abertura constitucional permite que cidadãos, partidos políticos, associações etc. integrem o círculo de intérpretes da constituição, democratizando o processo interpretativo, na medida em que ele se torna aberto e público, e, ao mesmo tempo, concretizando a constituição”* (2000, p. 19). De fato, a Constituição Federal informa toda a organização social, gerando efeitos nas relações sociais em sentido amplo, desde que interpretada segundo

tualiza o texto constitucional no momento histórico-político, marcando uma profunda relação entre a hermenêutica constitucional e o processo de formação do direito a partir da atuação reflexiva da sociedade. A cultura¹⁰⁰, na proposta de Häberle (2000, p. 26), apresenta-se como o contexto da Constituição, o fator que determina a ligação entre ambos, quando afirma que “a cultura assim entendida em um sentido muito mais amplo forma o contexto de todo texto legal e de toda ação juridicamente relevante e significativa dentro do Estado constitucional”.¹⁰¹

Porém, é fundamental não confundir a relação do texto constitucional e o entorno sociopolítico¹⁰² com o pleno condicionamento do jurídico pelo político, em face da necessária existência de elementos prévios que condicionam a própria sociedade. Häberle (2000, p. 49) en-

a hermenêutica filosófica, que atribui o efetivo sentido para a norma constitucional, desvelando seus princípios e, especialmente, o seu papel de fundamento de validade do sistema jurídico, o que influencia não apenas os operadores do direito, mas toda a sociedade.

100 Ainda são importantes as afirmações de Häberle sobre cultura constitucional: “*Figémonos pues, ante todo, en tres aspectos muy concretos que lo definen; 1) ‘cultura’ es la mediación de lo que en un momento dado fue (aspecto tradicional); 2) ‘cultura’ es el ulterior desarrollo de lo que ya fue en su momento, y se aplica incluso a la transformación social (aspecto innovador); 3) ‘cultura’ no es siempre sinónimo de ‘cultura’, lo cual significa que un mismo grupo humano puede desarrollar simultáneamente diferentes culturas (aspecto pluralista de la cultura). En este sistema basado en los tres orientativos aludidos de tradición, innovación y pluralismo – léase apertusismo – es donde debe encontrar el horizonte orientativo toda dogmática en torno al Derecho constitucional cultural, al igual que toda Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*” (2000, p. 26).

101 Texto original: “*la cultura así entendida en un sentido mucho más amplio forma el contexto de todo texto legal y de toda acción relevante jurídicamente significativa dentro del Estado constitucional*”.

102 Entre os atores que compõem o entorno constitucional, Häberle (2000) aponta para partidos políticos, sindicatos, personalidades do mundo científico, além das federações e associações civis e religiosas. Esta ideia de entorno constitucional se aproxima da concepção habermasiana de direito reflexivo, em virtude da ampliação dos espaços de atuação da sociedade, que passa a ser sujeito ativo na elaboração do direito e a ter uma maior legitimação democrática.

tende que “antes da configuração do próprio texto constitucional aparece toda uma ampla gama de elementos estruturais individuais prévios”¹⁰³.

O autor, amparado numa análise dos principais elementos que permeiam as Constituições do ocidente, reúne algumas das características desses textos, com destaque para a noção de dignidade da pessoa humana¹⁰⁴ e a ideia de cidadania, a partir da soberania popular. Häberle (2000) resume o que entende por arquétipo constitucional, quando destaca seus elementos mínimos: a dignidade humana; o princípio da soberania popular; a Constituição como pacto; o princípio da divisão de poderes; o Estado de Direito e o Estado Social de Direito; e o princípio da cultura estatal aberta.

Portanto, a Constituição, apesar de ter seu processo de densificação mediado pela atuação da sociedade, não deixa de influenciá-la, na medida em que não fica somente à mercê dos resultados da articulação social. Dessa forma, o texto constitucional aproxima-se da so-

103 Texto original: “antes de la configuración del propio texto constitucional aparece toda una amplia gama de elementos estructurales individuales previos”.

104 É o que se observa em diversos trechos na obra de Häberle, ao comentar os marcos referenciais desta teoria constitucional extremamente vinculada à legitimação democrática do direito proposta por Habermas: “Los bienes culturales ya protegidos nacional e internacionalmente son, por tanto, los que hacen posible que el ser humano siga conservando su dignidad y caminando con paso erguido, al tiempo que dicha protección significa a su vez la perfecta correlación existente entre textos constitucionales entendidos todos ellos como garantía de los propios derechos humanos y/o fundamentales de la ciudadanía” (Häberle, 2000, p. 151). Já em conclusão, o autor novamente se reporta à dignidade da pessoa humana como elemento fundamental da Constituição como ciência da cultura: “Los estudios resultantes de una comprensión de la Constitución como ciencia de la cultura a nivel comparado están actualmente intensificando todos los esfuerzos hasta ahora emprendidos a nivel interdisciplinar, si bien situándolos en un nuevo plano, al permitir una nueva lectura de las relaciones existentes entre dignidad humana y pueblo, razón y libertad, Derecho y realidad, así como entre ideología e intereses económicos” (Häberle, 2000, p. 159-160).

cidade em uma dupla avaliação, pois da mesma forma que influencia a interpretação constitucional, por meio da atribuição de sentido ao seu texto, é condicionada pelos princípios abstratamente esculpidos na Carta Política, já destacados, de forma exemplificativa.

A Carta Constitucional, numa concepção de direito social de base reflexiva, mas vinculada ao culturalismo constitucional, apresenta-se como ponto referencial a partir do qual atuam comunicativamente os atores sociais. Portanto, o mútuo condicionamento¹⁰⁵, como bem assevera Häberle:

É assim que ocorre um condicionamento mútuo: aqueles que participam do ambiente constitucional como um processo complexo e plural dependem da existência daqueles materiais entendidos como elementos estruturantes da Constituição, e vice-versa, uma vez que tais elementos atuam perante os próprios atores e nos promotores do ambiente constitucional por meio dos respectivos procedimentos públicos.¹⁰⁶ (Tradução do autor).

Häberle aponta para elementos que se repetem em diversos textos constitucionais pluralistas, destacando o caráter da historicidade e dos vínculos tradicionais, bem como o aspecto prospectivo das Cartas Magnas. Com isso, vislumbra-se a existência de uma identidade, de

105 Nessa mesma perspectiva, importante é a noção de núcleo cultural, apontada por Häberle: "[...] núcleo cultural [...] *sistemas culturales podrían ser comprendidos, por una parte, como producto de ciertas acciones y, por otra, como elementos condicionantes a su vez de posteriores acciones. [...] La cultura debe ser contemplada primero al nivel histórico; segundo, al nivel normativo, como reglas y usos sociales; tercero, a nivel psicológico; cuarto a nivel estructural [...]*" (2000, p. 25).

106 Texto original: "*He aquí cómo se produce un condicionamiento mutuo: quienes toman parte en el entorno constitucional como un proceso complejo y plural dependen de la existencia de aquellos materiales entendidos como elementos estructurales de la Constitución, y viceversa, ya que tales elementos actúan ante en los propios actores y en los promotores del entorno constitucional mediante los procedimientos públicos respectivos*" (Häberle, 2000, p. 50-51).

uma espécie de mínimo referencial verificado em diferentes países, envolvendo, de um lado, a tradição, o legado cultural e as experiências históricas, e, por outro, as esperanças, as possibilidades reais e as perspectivas futuras¹⁰⁷.

Não obstante o papel da Constituição na condição de elemento conformador da ordem política e jurídica, cabe menção ao sentido restritivo que é atribuído ao seu texto, tanto pelos operadores do direito, quanto pela própria sociedade. Tal situação intensifica-se em relação aos princípios, entendidos por parte da doutrina jurídica como meros objetivos e diretrizes que, eventualmente, poderiam ser alcançados, não se constituindo em direitos passíveis de serem demandados judicialmente.

Com efeito, são justamente os princípios constitucionais os elementos que fundamentam o direito social amparado num mínimo garantidor das conquistas sociais, ou seja, de uma autorregulação como meio para a concretização do espaço constitucional. Tal concepção de direito socioreflexivo recupera o espaço extremamente relativizado da Constituição Nacional, especialmente em relação aos seus princípios fundamentais.

Nesse aspecto, retoma-se a análise acerca da possibilidade de conciliação entre o espaço estatal e a articulação comunicativa, a partir de uma concepção intermediária entre o debate procedimentalista e substancialista. Essa perspectiva amplia-se na medida em que o retorno a paradigmas que atribuem à sociedade civil o papel exclusivo de obtenção do consenso pode significar uma negação às garantias sociais, principalmente em função

107 Para tanto, cabe transcrever as afirmações de Häberle: *"La identidad de la Constitución pluralista se halla, por tanto, a caballo entre la tradición, el legado cultural y las experiencias históricas, por un lado, y las esperanzas, posibilidades reales y de configuración futura, por otro, lo que presupone una relación de dependencia cultural de todo un pueblo, como así se evidencia al contemplar el transcurso de largos períodos de tiempo"* (2000, p. 36).

do aspecto meramente utópico de um amplo sentimento de solidariedade social em contextos desiguais como no Brasil.

A manutenção do papel do Estado, numa lógica compartilhada com a sociedade, permite manter um mínimo de coercibilidade, conforme verificado anteriormente em Streck (2002), necessário para a efetividade dos princípios constitucionais. O processo de abertura interpretativa da Constituição, amparado apenas em processos democráticos, mostra-se ineficaz numa sociedade como a brasileira, sendo essencial a existência de elementos próprios da esfera estatal.

Nessa ótica, a proposta de direito social pretende articular as contribuições teóricas apresentadas, com base num efetivo pluralismo metodológico capaz de reconhecer as crises do Estado Nacional, sem, contudo, superá-lo. Trata-se, sem dúvida, de uma perspectiva intermediária entre a proposta substancialista e a procedimentalista, pois amplia o espectro de legitimação das decisões públicas, a partir de um processo participativo, o qual, no entanto, se encontra limitado a mínimos referenciais próprios da esfera estatal.

Essa noção intermediária no debate entre o procedimentalismo e o substancialismo pode ser relacionada com uma das categorias de direito social propostas por Gurvitch em que as normas jurídicas emanadas pela sociedade se mostram condensadas a uma estrutura de Estado Democrático. Essa perspectiva de direito social condensado, prevista por Gurvitch (1945), em que pese aceitar a produção de regras jurídicas por outros atores, não supera o modelo estatal.

Para tanto, é fundamental repisar algumas das características essenciais da proposta de Gurvitch, especialmente em relação à noção de direito social como uma estratégia de integração e não de dominação. Nesse sentido, Gurvitch (1932) é enfático ao destacar que todo o

direito de subordinação representa uma deformação do direito de integração social¹⁰⁸.

Para Gurvitch, portanto, “[...] o direito social tem uma tendência nitidamente igualitária e se opõe a toda estrutura hierárquica da sociedade [...] estando vinculado à ideia de uma totalidade e de uma ordem não hierárquica” (Gurvitch, 1932, p. 31)¹⁰⁹. A partir dessa concepção, evidencia-se a absoluta distinção entre o direito de integração, de um lado, e, de outro, uma ordem coordenativa ou uma ordem subordinativa, conforme Gurvitch (1932).

Contudo, é necessário salientar que a ideia de integração, essencial para a caracterização do direito social, não se mostra incompatível com a estrutura estatal. Diante disso, a eventual ligação do direito social com instituições estatais não o desnatura como ordem de integração da sociedade. Isso porque o direito produzido a partir de uma estrutura democrática, mesmo que adjetivado com o poder estatal, não corresponde a uma ordem de dominação.

Para que haja essa compatibilidade entre uma ordem jurídica de integração e a organização estatal, é imprescindível que o Ente público estatal esteja estruturado de forma democrática, pois o liame entre o Estado e o direito social encontra-se vinculado à característica do Estado. Dessa forma, é bastante distinto o relaciona-

108 Como pode se constatar nos ensinamentos de Gurvitch (1932, p. 12):

“Todo direito de subordinação representa, segundo nós, uma deformação e uma perversão do direito de integração social, perversão nascida da sujeição anormal deste direito individual fundado sobre o sistema heterogêneo de coordenação” (Tradução do autor). A incompatibilidade com o direito social, conforme se constatou da leitura do autor, também é perceptível na ordem coordenativa, esta característica do direito individual, conforme Morais (1997, p. 53).

109 Texto original: [...] *le droit social a une tendance nettement égalitaire et s'oppose à toute structure hiérarchique de la Société [...] il est attaché à l'idée d'une totalité et d'un ordre non hiérarchique*”.

mento do direito social com uma estratégia de Estado Democrático e qualquer outra estrutura¹¹⁰.

Assim, para Gurvitch, o poder, em um Estado Democrático, não se traduz em um poder de dominação, mas sim, de integração com a comunidade política subjacente. Dessa forma, a sanção da norma produzida pelo Estado não descaracteriza o caráter de integração de uma norma produzida num ambiente democrático, pois essa fase do processo legislativo não transforma as regras em um direito de subordinação, tratando-se, como expõe Gurvitch, de um tipo de direito social muito próprio: o direito social condensado, como se observa a seguir:

No Estado democrático, o poder não é um poder de dominação, mas de integração na comunidade política subjacente; ele se funda no direito social que se desprende desta comunidade e não em um direito subordinativo. O fato de este direito de integração política estar sancionado por uma coerção incondicionada não o transforma em direito de subordinação, mas apenas o condensa em um direito social de espécie muito particular: direito social condensado, em oposição ao direito social puro.¹¹¹ (Tradução do autor).

Portanto, para Gurvitch (1932), é preciso estabelecer de forma clara a distinção entre uma estrutura de Estado Democrático das demais, pois enquanto a sanção num Estado Democrático não transforma suas regras em

110 Esta distinção em relação ao entorno político é demonstrada de forma clara por Gurvitch (1932, p. 28): “Nós pensamos por nossa parte que é preciso nesta questão distinguir claramente a ordem do direito estatal de estruturas inteiramente democráticas e a ordem do direito estatal de toda outra estrutura” (Tradução do autor).

111 Texto original: “*Le pouvoir, dans un Etat démocratique, n'est pas un pouvoir de domination, mais d'intégration dans la communauté politique sous-jacente; il est fondé sur le droit social qui se dégage de cette communauté et non sur un droit subordonatif. Le fait que ce droit d'intégration politique est sanctionné par une contrainte inconditionnée ne le transforme pas en droit de subordination, mais seulement le condense en un droit social d'une espèce toute particulière: droit social condensé opposé au droit social pur*” (Gurvitch, 1932, p. 28).

direito de subordinação num estado antidemocrático; ao contrário, com a sanção estatal, ocorre a intensificação do elemento de dominação e subordinação, característica que tem sido, conforme destaca o autor, atribuída erroneamente a todo tipo de Estado¹¹².

Com base nessas considerações, nota-se uma superação da ideia de que a estratégia de formação discursiva das decisões públicas, em especial, do processo legislativo, seja incompatível com a manutenção do espaço estatal, resguardado, contudo, o caráter necessariamente democrático que deve assumir a organização estatal. Nesse sentido, Gurvitch (1932) exemplifica a estrutura federal, desde que assumindo um feitiço democrático, o que, segundo o autor, em regra, acontece como estratégia organizacional inserida no domínio do direito social¹¹³.

Gurvitch (1932) identifica no Estado Democrático as características necessárias à sua qualificação como pessoa coletiva complexa¹¹⁴, considerada por ele como sujeito do direito social. Contudo, é fundamental repisar que a relação entre o Estado Democrático e o direito

112 É o que se constata dos ensinamentos de Gurvitch (1932, p. 28):

“Nós retornamos ainda a várias retomadas sobre esta distinção. Para o momento, basta sublinhar que a ordem do direito de Estado antidemocrático não tem nada a ver com o direito social, pois ele pertence ao direito subordinado; o acordo incondicionado contribui, então, sem dúvida, para intensificar muito particularmente o elemento de dominação e de subordinação atribuído, de costume e de maneira errada, a todo Estado, sem diferença de estrutura” (Tradução do autor).

113 Conforme se constata da leitura de Gurvitch (1932, p. 34): “Não é em vão que o Estado federal, sendo essencialmente por parte de sua estrutura uma república democrática, foi introduzido pela primeira vez pelas democracias clássicas da Suíça e da América do Norte. É por isso que a ordem de direito do Estado federal entre, segundo nós, no domínio do direito social” (Tradução do autor).

114 A vinculação entre a estrutura de Estado e as características relacionadas com a ideia de pessoa coletiva complexa pode ser constatada na leitura de Gurvitch (1932, p. 35): “Enfim, se o equilíbrio criado pela pessoa coletiva complexa faz prevalecer a pessoa central sobre as pessoas parciais, trata-se de um Estado democrático simples. O Estado não democrático não é uma pessoa coletiva complexa” (Tradução do autor).

social, manifestada por meio da sanção, somente se verifica diante do direito social condensado, como o próprio autor destaca:

Essa característica do Estado democrático, enquanto pessoa coletiva complexa, supõe evidentemente que se interprete o direito de integração social, sancionado pela coerção incondicionada, como um direito social de espécie particular: direito social condensado. (Tradução do autor).¹¹⁵

Essa espécie de direito social distingue-se, portanto, de um direito social puro e independente, que, segundo Gurvitch (1932, p. 53), exerce a função de integração social, sem recorrer a uma tutela incondicional, exercida pelo Estado. Ao contrário, em caso de conflito com a ordem estatal, este direito social, conforme Gurvitch (1932), mostra-se equivalente ou até superior àquela, o que rompe com a ideia tradicional de soberania estatal, que se traduz na dupla face de poder incontestável na ordem interna e independente em nível internacional.

Igualmente é oportuno estabelecer os elementos distintivos do direito social condensado em uma ordem estatal democrática e o direito social anexado pelo Estado, mas autônomo, de acordo com o que ensina Gurvitch (1932). Isso porque, em que pese a designação como uma das espécies de direito social, não se observam as características essenciais a esta proposta de obtenção do consenso, qual seja, a consolidação de uma ordem de integração que prescindia de estratégias de subordinação.

Essa estrutura mantém-se nitidamente num espaço intermediário entre a espécie considerada pura e o direito social condensado em uma ordem jurídica estatal (Gurvitch, 1932). O direito social anexado constitui-se,

115 Texto original: "*Cette caractéristique de l'Etat démocratique, en tant que personne collective complexe, suppose évidemment qu'on interprète le droit d'intégration sociale, sanctionné par la contrainte inconditionnée, comme un droit social d'espèce particulière: droit social condensé*" (Gurvitch, 1932, p. 35).

para Gurvitch, “no direito de integração autônomo de um agrupamento posto a serviço da ordem do direito estatal”¹¹⁶ (Tradução do autor).

Cabe ressaltar que a anexação ao Estado implica a perda da pureza desse tipo de direito social, que, cumpre repisar, perde substancialmente a característica de uma ordem de integração social, a ponto de pender de forma nítida para a estrutura estatal em caso de algum conflito com a sociedade¹¹⁷. Essa autonomia do direito social anexado torna-se praticamente fictícia¹¹⁸, por exemplo, em regimes de Estado ditatoriais, como foi o caso da Itália Fascista, citada por Gurvitch (1932), situação que corrobora o mencionado afastamento do direito social anexado de uma estrutura jurídica de integração, sobressaindo-se *in casu* o caráter subordinativo.

Portanto, a ideia de um direito social anexado, mesmo que dotado de autonomia¹¹⁹, não resolve o problema da socialização sem estatização¹²⁰, pois se trata

116 Texto original: “*droit d’intégration autonome d’un groupement mis au service de l’ordre du droit étatique*” (1932, p. 69).

117 É o que se verifica claramente nas afirmações de Gurvitch (1932, p. 69): “A anexação do direito social lhe retira sua pureza; ela coloca o poder social do grupo anexado a serviço do poder coercitivo do Estado e do acordo incondicionado que ele dispõe. É por isso que o direito social autônomo anexado pelo Direito não é mais um direito da ‘Sociedade’; no conflito entre a ‘Sociedade’ e o ‘Estado’, ele está do outro lado da barreira e se coloca do lado do ‘Estado’, não do lado da ‘Sociedade’” (Tradução do autor).

118 É o que afirma Gurvitch: “A eficácia da autonomia do direito social anexado depende também do regime do Estado, na ordem da qual ele é incorporado. Tornado absolutamente fictício sob o regime ditatorial [...]” (Tradução do autor).

119 Nota-se que se trata de uma autonomia extremamente relativizada, pois, diante de qualquer incompatibilidade com a ordem estatal, é esta que irá prevalecer.

120 Trata-se de expressão cunhada por Gurvitch (1932, p. 71), como se verifica a seguir: “A figura jurídica do direito social anexado pelo Estado e elevado ao lugar de direito público se mostra em particular inteiramente incapaz de resolver o problema da ‘socialização sem estatização’, pois este direito, ele mesmo, é posto a serviço do Estado e deixa entre suas mãos a propriedade dos meios de produção; [...]” (Tradução do autor).

de um direito social a serviço da ordem estatal. Dessa forma, não se vislumbra uma redefinição e qualificação das relações entre a sociedade e o espaço público estatal, a partir da concretização do princípio da cidadania, mantendo, isso sim, as estratégias tradicionais de obtenção do consenso.

Dessa forma, a proposta de um direito social que mantenha a compatibilidade com o Estado só pode ser encontrada a partir da noção de direito social condensado numa ordem estatal democrática. Em vista disso, essa conciliação não corresponde à manutenção das estruturas tradicionais, mas sim à concretização do princípio democrático e à atribuição de sentido ao princípio da cidadania, por meio de uma articulação discursiva da sociedade.

Nessa perspectiva, o texto constitucional, forte em seus princípios, constitui-se, indubitavelmente, no referencial interpretativo, a partir do qual se verifica uma abertura da atividade hermenêutica para além da esfera jurisdicional. Por tal razão, assume destaque o papel do direito constitucional e a interface com a comunidade subjacente.

Percebe-se que a sociedade delineada por Gurvitch representa um ideal de coletividade engajada e, sobretudo, comprometida com a auto-organização de seu próprio espaço. Esse é o ponto de inflexão entre a parte até aqui desenvolvida e a que será explorada a seguir: que tipo de sociedade e de relação comunicacional seria necessário para a efetivação do direito social condensado? Qual seria, portanto, o modelo societário pressuposto por tal construção teórica? A resposta a esses questionamentos pode ser vislumbrada nos estudos de Amitai Etzioni, especialmente quando este desenvolve a noção de uma “boa sociedade”.

Segundo Etzioni (2001, p. 50-51), as normas que limitam o poder das comunidades devem ser minimiza-

das, a fim de eliminar barreiras tanto à atuação das comunidades quanto à do Estado e do mercado. A boa sociedade, tal como concebida em sua obra *La tercera vía*, alcança o equilíbrio justamente pelas restrições que seus diferentes elementos se impõem mutuamente.

Para o autor, uma sociedade que transcenda à condição de mera sociedade civil, constituindo-se verdadeiramente como uma boa sociedade, é aquela que cultiva relações do tipo “eu-tu”, sustentadas por valores que buscam mitigar conflitos e disputas culturais e promover compreensões compartilhadas. Trata-se de uma sociedade na qual todos são tratados com respeito e possuem condições de desenvolver plenamente seu potencial humano, na medida em que direitos individuais caminham lado a lado com responsabilidades sociais voltadas ao bem comum. (Etzioni, 2001, p. 17)

Diante dessa possível convergência de teorias que, ao fim, projetam modelos de sociedades enobrecidas e autorreguladas, passa-se à análise de alguns conceitos centrais de Etzioni, os quais se mostram compatíveis com a perspectiva do direito social condensado de Gurvitch. Evidencia-se, nesse contexto, que a boa sociedade se estrutura sobre um tripé composto pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade, todos coexistindo de forma equilibrada, sustentados e limitados reciprocamente.

As pessoas são concebidas como fins em si mesmas, e não como meios para outros propósitos – razão pela qual pensar Etzioni é também refletir sobre a dimensão moral que permeia a vida coletiva. A responsabilidade é concebida como um dever compartilhado por todos e para todos, visto que a exclusão social compromete a coesão social. A boa sociedade é, pois, universalista, e o autor defende o mutualismo – a ajuda mútua entre todos – em detrimento do voluntarismo, entendido como auxílio dirigido exclusivamente aos necessitados.

Os diálogos sociais – e a importância de sua análise – constituem o pano de fundo de um fundamento ético central: o bem-estar da comunidade. Toda reivindicação de direitos pressupõe responsabilidades correspondentes, e entre essas duas dimensões emergem conflitos acerca dos limites e dos valores que as conectam.

Seria legítimo sustentar uma autonomia e direitos individuais sem restrições? Ou, ao contrário, seria preferível que a ordem social prevalecesse sobre as vontades individuais? Para Etzioni, nenhuma dessas alternativas é suficiente isoladamente. É justamente essa concepção que interessa e se revela relevante para a reflexão proposta neste estudo, ao problematizar o modelo societário anteriormente descrito.

Nos estudos de Etzioni identifica-se um novo paradigma: a formulação de uma “nova regra de ouro”¹²¹, baseada no equilíbrio entre ordem e autonomia¹²², na qual a boa sociedade promove tanto os direitos individuais quanto as virtudes sociais – ou seja, as responsabilidades coletivas. Isso se deve ao fato de que, nas palavras do autor, “uma comunidade não é um lugar concreto, mas um conjunto de atributos” (Etzioni, 1999, p. 26).

A boa sociedade não se fundamenta na imposição de deveres, mas sim no compartilhamento de valores, mesmo diante da diversidade e das tensões derivadas das preferências individuais. É essa base valorativa comum que sustenta a ordem comunitária e legitima as

121 A antiga regra de ouro, centrada na ideia de bem comum e ordem social, é ressignificada por Etzioni, que propõe sua atualização à luz dos desafios contemporâneos.

122 Tais elementos – ordem e autonomia – relacionam-se de forma simbiótica. Não se trata de uma relação de oposição direta, em que o aumento de um resulta necessariamente na diminuição do outro, tampouco de simples complementaridade. Em verdade, ordem e autonomia se enriquecem mutuamente quando equilibrados. Contudo, quando um deles se sobrepõe de maneira desproporcional, o outro tende a enfraquecer, o que rompe o equilíbrio e instaura o antagonismo. (Etzioni, 1999).

responsabilidades sociais, ancoradas em compromissos morais entre os membros da coletividade.

Nesse contexto, destaca-se que,

[...] O paradigma comunitário proposto aplica a noção da regra de ouro na esfera social para caracterizar a boa sociedade como uma sociedade que fomenta tanto as virtudes sociais quanto os direitos individuais. Sustento que, mais do que a “maximização” da ordem ou da autonomia, o que uma boa sociedade requer é a manutenção de de um equilíbrio entre ambos.¹²³ (Tradução do autor).

Inserida na concepção de uma boa sociedade está a noção de “voz moral”, a qual se manifesta quando o comportamento de cada membro da coletividade reflete um compromisso ético voltado ao bem comum, mediante o reconhecimento de determinadas condutas como socialmente benéficas. Surge, então, a indagação: de que modo se cultivaria essa voz moral? A resposta reside, fundamentalmente, na educação, no fortalecimento do consenso e na valorização dos diálogos morais – aqueles que versam a respeito dos valores compartilhados pela comunidade.

Afinal, é a ordem legal que alcança os indivíduos, e não o contrário. Quando alguém cumpre suas responsabilidades unicamente por imposição legal, sem compreendê-las ou reconhecê-las como legítimas, não há efetiva internalização desse compromisso ético.

De tal maneira,

[...] Poder-se-ia considerar que a voz moral da comunidade constituiria um dos melhores antídotos contra um Estado opressor, capaz de limitar a liberdade dos

123 Texto original: “[...] el paradigma comunitario propuesto aplica la noción de la regla del oro en el ámbito social para caracterizar la buena sociedad como una sociedad que fomenta tanto las virtudes sociales como los derechos individuales. Yo afirmo que, más que la ‘maximización’ de orden o de autonomía, lo que una buena sociedad requiere es un equilibrio mantenido entre uno y otra” (Etzioni, 1999, p. 24).

indivíduos [...]. Portanto, a sociedade não é sustentada porque a lei existe, mas porque é apoiada pela proteção moral da própria comunidade. Dessa forma, a ordem é alcançada por meio de instrumentos normativos que têm a ver com educação e consenso, retirados dos meios de coerção, típicos de sistemas totalitários ou procedimentos comerciais, tradicionalmente desenvolvidos nas sociedades libertárias.¹²⁴ (San Róman; Pedrosa, 2012, p. 47).

Nesse sentido, Etzioni (1999, p. 149) observa que “as boas sociedades descansam muito mais na voz moral que na coerção”. A voz moral, por sua própria natureza, mostra-se significativamente mais compatível com a autonomia individual do que a dependência de mecanismos coercitivos, como a atuação policial. O direito, nesse contexto, não constitui a base primária da ordem social, mas sim a continuidade da moral por outros meios – sendo ineficaz, portanto, quando desprovido de sustentação ética.

A voz moral, ainda que inicialmente se desenvolva no íntimo de cada indivíduo, só adquire essa qualificação quando expressa no espaço coletivo, pois é a comunidade que lhe confere densidade e legitimidade. Por essa razão, a comunidade pode ser compreendida a partir de dois elementos fundamentais: o entrelaçamento de relações afetivas entre um grupo de pessoas e o compromisso com um conjunto de valores, normas e significados partilhados. Nessa perspectiva, o principal estamento social não é o Estado, tampouco os principais sujeitos

124 Texto original: “[...] *podría considerarse que la voz moral de la comunidad constituiría uno de los mejores antídotos en contra de un estado opresor, capaz de limitar la libertad de los individuos [...] Por tanto, la sociedad no se sostiene porque existe la ley sino porque se encuentra respaldada por el amparo moral de la propia comunidad. De este modo, el orden se alcanza mediante los instrumentos normativos que tienen que ver con la educación y el consenso, apartados de los medios de coerción, propios de los sistemas totalitarios o de los procedimientos mercantiles, tradicionalmente desarrollados en las sociedades libertarias*” (San Róman; Pedrosa, 2012, p. 47).

são os cidadãos isoladamente considerados; o estamento primordial é a própria sociedade, e seus protagonistas são os membros que a integram (Etzioni, 1999, p. 149).

Para o comunitarismo – corrente filosófica da qual Etzioni é um dos principais expoentes na contemporaneidade –, há situações em que respostas dicotômicas, do tipo “tudo ou nada”, não são adequadas, sobretudo quando se está diante de decisões para as quais não há margem de concessão. Nesses casos, a via possível para a resolução de impasses reside nos chamados diálogos morais. Tais diálogos consistem em formas de comunicação que envolvem o debate sobre valores e princípios, especialmente em torno das propostas normativas que um indivíduo ou grupo dirige aos demais – ou seja, à própria comunidade. Trata-se, pois, de um exercício dialógico em torno do ethos coletivo, orientado pela busca de consensos morais fundadores de uma ordem social legitimada. Logo,

[...] Diálogos morais são uma conversa sobre valores. Se determinado princípio é compartilhado por todos aqueles que dialogam, estamos diante de um acordo e vemos que estamos diante de um valor compartilhado [...] O objetivo vai além do mero consenso conjuntural, busca-se um acordo substantivo.¹²⁵ (Tradução do autor).

Esses processos ocorrem, segundo Etzioni (2001, p. 62), por meio de “um processo de especial importância para aqueles que almejam a boa sociedade: o diálogo moral. Este consiste em uma conversação mútua, um verdadeiro ‘toma lá, dá cá’, no qual vêm à tona não apenas interesses e desejos, mas, sobretudo, valores”. Tais diálogos, conforme delineados pelo autor, podem

125 Texto original: “[...] los diálogos morales son una conversación sobre los valores. Si un determinado principio es compartido por todos los que dialogan estamos ante un acuerdo y constatamos que estamos ante un valor compartido [...] El objetivo va más allá del mero consenso coyuntural, se busca el acuerdo substantivo” (San Róman; Pedrosa, 2012, p. 45).

se desenvolver por três vias principais. A primeira delas consiste na busca de uma norma proibitiva com a qual todos concordem e que, por isso, seja livremente aceita como legítima.

A segunda envolve a articulação entre dois grupos portadores de valores distintos, mas que compartilham um objetivo comum. Por fim, Etzioni destaca a via da educação para os valores, da persuasão e do exercício da liderança como caminhos possíveis – embora alerte que essa última alternativa é a mais frágil e suscetível a riscos. Essas formas de abordagem são necessárias na medida em que os diálogos morais devem explorar de maneira responsável as complexidades envolvidas nos valores coletivos.

[...] todas as formas possíveis de chegar a acordos sobre o mérito da questão, sem se contentar com o mero estabelecimento de várias formas para evitar o conflito. Embora, obviamente, esses procedimentos para evitar tais colisões sejam de enorme importância.¹²⁶ (Tradução do autor).

Importa ainda destacar que esses diálogos não devem ocorrer de maneira desordenada. Etzioni sublinha a importância de regras para o seu bom funcionamento, dentre as quais se encontra a expectativa de que aqueles que expressam críticas ou objeções assumam a responsabilidade de participar ativamente do debate público. Na obra *La Nueva Regla del Oro*, o autor apresenta uma série de critérios que auxiliam na avaliação de até que ponto uma sociedade pode ser considerada comunitarista, especialmente no que diz respeito à garantia de que novas práticas e políticas públicas estejam

126 Texto original: “[...] todas las vías posibles para llegar a acuerdos sobre el fondo de la cuestión, sin contentarse con el mero establecimiento de diversas formas para evitar el choque. Aunque, obviamente, estos procedimientos para impedir esas colisiones tienen una enorme importancia” (San Róman; Pedrosa, 2012, p. 49).

orientadas por valores éticos e por compromissos compartilhados. Assim:

Em primeiro lugar, uma sociedade comunitária não adota recursos coercitivos (como polícia, prisões e regulamentação) a menos que sirvam para confrontá-los com um perigo claro e presente. Em segundo lugar, quando as sociedades comunitárias são obrigadas a agir para combater um perigo claro e presente, devem começar por tentar enfrentá-lo sem recorrer a medidas restritivas da autonomia. Em terceiro lugar, na medida em que tenham de ser introduzidas medidas que enfraqueçam a autonomia, essas medidas devem ser tão intrusivas quanto possível. Por fim, as sociedades comunitárias trabalham para minimizar os efeitos colaterais – muitas vezes não intencionais – da redução da autonomia acarretada pelas medidas que devem ser adotadas em favor do bem comum. Um membro da comunidade argumenta que a privacidade é um direito individual que, como outros, deve ser enquadrado em um contexto sócio-histórico e ponderado contra as necessidades sociais de ordem.¹²⁷ (Tradução do autor).

Para Etzioni (2001, p. 16), a boa sociedade deve se estruturar sobre relações interpessoais pautadas no vínculo “eu-tu”, e sobre a premissa de que as pessoas são fins em si mesmas, jamais meros meios para outros propósitos. A concepção comunitarista pressupõe que os

127 Texto original: “*Ante de todo, una sociedad comunitaria no adopta recursos coercitivos (como la policía, las cárceles y la regulación) a menos que sirvan para enfrentarles a un peligro claro y actual.*”

En segundo lugar, cuando las sociedades comunitarias se ven obligadas a actuar para contrarrestar un peligro claro y presente, deben comenzar por tratar de hacerle frente sin recurrir a medidas que restrinjan la autonomía. En tercer lugar, en la medida que haya que introducir medidas que debiliten la autonomía, esas medidas han de ser lo menos intrusivas posible. Por último, las sociedades comunitarias trabajan para minimizar los efectos colaterales – a menudo no intencionales – de la disminución de autonomía que entrañan las medidas que deban adoptarse en pro del bien común. Un comunitario sostiene que la privacidad es un derecho individual que, lo mismo que otros, debe enmarcarse en un contexto socio histórico y sopesarse con las necesidades sociales de orden” (Etzioni, 1999, p. 75).

indivíduos não apenas detêm direitos individuais, mas também carregam responsabilidades em relação aos demais membros da coletividade.

Tal sociedade apoia-se em três pilares fundamentais: o Estado, o mercado e a comunidade. Cabe à Terceira Via promover o fortalecimento equilibrado desses três elementos (Etzioni, 2001, p. 17), sendo este “o caminho que nos conduz à boa sociedade” (Etzioni, 2001, p. 19). Em essência, a comunidade é compreendida como um agente fundamental na consolidação de uma sociedade justa e solidária.

A comunidade descrita na obra *La Tercera Vía* guarda correlação com o ideal de sociedade delineado anteriormente neste ensaio, especialmente no que se refere à noção de um direito social condensado, conforme concebido por Gurvitch. Isso porque a boa sociedade, tal como apresentada por Etzioni, é fundada em valores que promovem laços de afeto, reconhecimento mútuo e envolvimento ético na esfera pública, sendo, assim, compatível com a ideia de um direito que emerge da própria vida social e de sua densidade relacional.

Como afirma Etzioni (1999, p. 113), “a ideia de que uma boa sociedade requer formulações sociais do bem, de que necessita de uma ‘virtude republicana’, não parece extraordinária até que se perceba com quanta tenacidade os individualistas se opõem a tais conceitos”. Nesse sentido, ampliar a participação cidadã na vida política está diretamente relacionado à forma como os indivíduos compreendem, internalizam e ressignificam normas e valores no campo da política – em outras palavras, ao tipo de cultura política que predomina. Uma análise retrospectiva revela que, historicamente, o papel da cultura política na explicação dos fenômenos sociais e políticos foi frequentemente subestimado, relegado a um plano secundário e privado de uma discussão mais aprofundada sobre sua relevância na consolidação de

sistemas democráticos e participativos (Baquero, 2003, p. 90).

Ao reforçar a relevância da proposta teórica de Amitai Etzioni e o reconhecimento que sua obra alcança ao situar a dimensão comunitária no centro das reflexões sociopolíticas, torna-se pertinente destacar sua divergência em relação à teoria deliberativa de Jürgen Habermas. Etzioni não adere ao pressuposto habermasiano de que os códigos morais emergem do consenso racional obtido por meio do debate público e da deliberação discursiva.

Para esse autor, mesmo na ausência de deliberação formalizada, o componente moral se faz presente de forma inescapável, na medida em que se opera, no seio da coletividade, uma genuína reelaboração da cultura moral voluntária, que redefine os contornos do que a comunidade aceita ou censura (Etzioni, 2001, p. 64). Trata-se, portanto, de um chamado à remoralização da sociedade, entendida como um processo contínuo de resgate e atualização de valores compartilhados.

Neste ponto, é fundamental evidenciar as diferenças conceituais e históricas entre duas abordagens teóricas que, embora convergentes na crítica ao individualismo exacerbado, divergem em suas matrizes epistemológicas e contextos sociopolíticos: a teoria do direito social condensado, de Georges Gurvitch, e a teoria comunitarista de Amitai Etzioni. A análise comparativa exige considerar, ao menos em dois planos – social e cronológico –, algumas distinções fundamentais entre os autores.¹²⁸

Do ponto de vista sociológico, ambos autores formulam respostas críticas à hegemonia do individualismo

¹²⁸ É claro que não cabem investigações de pesquisas mais profundas dadas as parcas laudas deste artigo, mas servem apenas para localizar o leitor no tempo em que elas foram construídas (e, no caso de Etzioni, em franca construção).

moderno. Etzioni observa que os adeptos do individualismo, especialmente os liberais, sustentam que “cada pessoa deveria formular sua própria virtude, e que as políticas e os costumes públicos apenas deveriam refletir os acordos que os indivíduos realizam voluntariamente” (Etzioni, 1999, p. 31).

Em oposição, Gurvitch, ao construir sua teoria do direito de integração, rejeita frontalmente o individualismo, por considerá-lo incompatível com a justiça e a ética. Para ele, o individualismo “exclui logicamente a justiça da ética; é um universalismo unilateral, que, por outro lado, confunde completamente a justiça com o ideal moral” (Gurvitch, 2005, p. 107). A doutrina liberal, ao maximizar a figura do homem singular – único juiz legítimo de seus próprios interesses –, afasta-se radicalmente da concepção relacional e coletiva que permeia ambas as teorias (Morais, 1997, p. 32).

Em outro plano, cumpre reconhecer as diferenças cronológicas que demarcam os horizontes históricos e teóricos de Gurvitch e Etzioni. Georges Gurvitch, jurista nascido na Rússia e naturalizado francês em 1928, foi licenciado e doutor em Direito pela Universidade de São Petersburgo. Participou da Revolução Bolchevique de 1917 ao lado de Lênin, exilando-se posteriormente nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial. A partir de 1949, lecionou sociologia na Universidade de Sorbonne, retomando a tradição de Émile Durkheim. Faleceu em 1965, tendo desenvolvido sua obra no contexto da primeira metade do século XX, em meio às convulsões sociais e ideológicas do período.

Importante ressaltar que Amitai Etzioni, por sua vez, foi um sociólogo radicado nos Estados Unidos, cuja produção intelectual floresceu na segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1980. Etzioni viveu intensamente os efeitos de uma sociedade profundamente marcada pelo individualismo liberal,

o que reforça a originalidade de sua proposta comunitarista. Sua teoria adquire maturidade, sobretudo a partir dos anos 1990, e é fortemente influenciada por clássicos da sociologia como Martin Buber, Max Weber, Émile Durkheim e Talcott Parsons, além de pensadores contemporâneos como Charles Taylor, Michael Sandel, Michael Walzer e Alasdair MacIntyre.

Desses últimos, Etzioni extrai a valorização da comunidade e do bem comum, em contraposição ao modelo liberal que tende a marginalizar tais dimensões. Seu esforço de formular uma teoria voltada à interação social decorre, portanto, de um contexto histórico em que já não era mais plausível sustentar uma visão puramente individualista da vida social. Para ele:

O desafio do paradigma comunitário consiste em indicar as vias pelas quais os laços de uma comunidade mais ampla podem ser preservados sem eliminar as comunidades-membro. Em muitos aspectos, a formação sociológica necessária é similar à requerida nas relações entre um indivíduo e uma comunidade particular: autonomia antes limitada do que irrestrita.¹²⁹ (Tradução do autor).

A formação sociológica delineada anteriormente remete à concepção relacional de sociedade, conforme articulada por Etzioni, para quem os vínculos sociais não se restringem a interações isoladas entre indivíduos, mas se configuram como uma rede de relações que atravessam a comunidade em múltiplas direções, promovendo conexões que transcendem os interesses individuais (Etzioni, 1999, p. 153). Em sua perspectiva, as comunidades verdadeiramente constituídas exigem não apenas a convivência, mas também a presença de laços afetivos

129 Texto original: “*El desafío al paradigma comunitario estriba en señalar las vías por las que se pueden mantener los lazos de una comunidad más extensa si eliminar las comunidades miembro. En muchos sentidos, la formación sociológica requerida es similar a la necesaria en las relaciones entre un individuo y una comunidad individual: autonomía antes limitada que sin trabas*” (Etzioni, 1999, p. 227).

e a partilha de valores morais comuns (Etzioni, 2001, p. 24).

Nesse sentido, a principal função da comunidade reside na transmissão desses valores morais, o que a distingue de agrupamentos organizados exclusivamente em torno de interesses particulares. Tais agrupamentos, por não reconhecerem as pessoas como fins em si mesmas, não podem ser considerados comunidades autênticas, mas sim meros grupos de interesse.

Neste contexto, é imprescindível compreender a democracia não como um fim em si mesma ou como uma panaceia universal, mas como um sistema que proporciona um conjunto de oportunidades cuja efetividade dependerá de sua apropriação pelos cidadãos. Como observa Amartya Sen (2000), o valor da democracia não se limita à existência de regras e procedimentos formais, mas se expressa sobretudo na maneira como tais oportunidades são utilizadas pelos sujeitos políticos. A realização plena da democracia requer, portanto, o fortalecimento da política multipartidária, a vitalidade dos argumentos morais e a formação contínua de valores cívicos (Sen, 2000, p. 183).

Na teoria gurvitchiana, a integração social está permanentemente presente como uma exigência da vida coletiva emancipada. Trata-se de uma concepção que reconhece o papel ativo da sociedade na criação de normas que coexistem com o ordenamento formal do Estado. A sociedade, quando reconhece seu espaço e nele atua, constrói um ambiente livre e democrático em que a normatividade emerge a partir da experiência compartilhada. De tal modo,

No processo de integração social, dois movimentos diferentes se encontram e se unem: o todo se integra através da integração dos membros dentro dele. [...] “Integrar” um membro no “todo” significa: fazê-lo participar desse todo como elemento de geração de

sua totalidade e de acordo com os princípios de sua unidade, sem submeter o elemento integrado a um poder unilateral.¹³⁰ (Tradução do autor).

O direito, nesse sentido, é concebido como expressão da *transpessoalidade* e da democracia, opondo-se à lógica do direito individualista fundado em ideias de coordenação e subordinação. A categoria central da teoria do direito social de Gurvitch é o direito enquanto ordem de integração, sustentado não pela coerção ou pela imposição organizacional, mas pela confiança mútua, pelo esforço coletivo e pelo compromisso com a solidariedade (Morais, 1997, p. 53).

Nessa concepção, os fatos normativos não dependem de coerção ou subordinação para se consolidarem, mas se desenvolvem a partir da experiência moral e da busca por justiça no seio da comunidade. É nesse ponto que se estabelece uma distinção essencial entre as abordagens teóricas analisadas: ao elaborar sua teoria do direito social, Gurvitch antecipa, de forma pioneira, uma proposta de gestão social da justiça baseada em valores compartilhados no âmbito local – uma resposta ao contexto histórico da primeira metade do século XX, em que a reconstrução dos laços comunitários era percebida como urgente.

Gurvitch antecipa, inclusive, elementos de uma racionalidade reflexiva, como mais tarde desenvolvida por Habermas. Ao conceber o direito como um fato social legitimado pela própria sociedade, propõe uma dinâmica em que os sujeitos sociais atuam simultaneamente como autores e destinatários do direito. Em suas palavras, o

130 Texto original: “*En el proceso de integración social se encuentran y se unen dos movimientos diferentes: el todo si integra a sí mismo mediante la integración de los miembros en su seno. [...] ‘Integrar’ a un miembro en el ‘todo’ significa: hacerlo participar en este todo como un elemento de generación de su totalidad y según los principios de su unidad, sin someter sin embargo el elemento integrado en un poder unilateral*” (Gurvitch, 2005, p. 22).

direito encontra sua garantia no reconhecimento social, a partir da atuação reflexiva dos quadros sociais estruturados ou não.

Por outro lado, a perspectiva comunitarista não se ancora em uma proposta legiferante. Ao invés de oferecer uma alternativa normativa nos moldes do direito positivo, o comunitarismo se apresenta como um caminho intermediário, que busca superar tanto o individualismo exacerbado do mercado quanto o estatismo normativo de uma ordem social centralizada. O ponto de partida dessa proposta não é a deliberação formal, tampouco o consenso racional, mas sim a consolidação de vínculos comunitários como base para uma plataforma ética prospectiva, voltada à construção de sentido e pertencimento no longo prazo.

É nesse espírito que a teoria comunitarista destaca a importância do fortalecimento dos laços sociais como eixo de sua proposta. Ainda que este estudo não se pretenda exaustivo, é possível perceber que, a despeito das diferentes conjunturas históricas e epistemológicas em que foram elaboradas, as teorias aqui analisadas convergem no reconhecimento da centralidade da interação social e da necessidade de superação das concepções individualistas e fragmentárias de mundo.

A relevância de abordar as teorias de Gurvitch e Etzioni reside na constatação de que ambas expressam uma preocupação comum: a reaproximação entre a estrutura normativa e a vida em sociedade, ainda que a partir de papéis e ênfases distintas. Antes mesmo da consolidação do chamado Estado Social¹³¹, Gurvitch já

131 Por fim, cumpre destacar que, embora o debate sobre o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) seja extenso e multifacetado, é importante lembrar, como aponta Streck (2007, p. 22), que tal arranjo institucional foi, em grande medida, “uma invenção política do capitalismo para (tentar) compatibilizar as promessas da modernidade com o desenvolvimento do próprio sistema capitalista”. A partir dessa constatação crítica, tornam-se ainda mais relevantes as contribuições

concebia um direito social fundado na autorregulação comunitária, convivendo simultaneamente com as normas estatais, como forma de ruptura com os paradigmas liberais e individualistas. Sua proposta delineava uma sociedade embasada em princípios democráticos, orientada por um processo ativo de elaboração de fatos normativos destinados a reger a vida coletiva com base na solidariedade e na integração.

Por sua vez, Etzioni, ao trabalhar a noção de “boa sociedade”, não se volta diretamente à produção normativa no interior do tecido social, mas propõe uma plataforma ideológica que se apresenta como alternativa à dicotomia entre o individualismo do mercado e o intervencionismo estatal. Situando-se como uma “terceira via”, seu comunitarismo se propõe a renovar os fundamentos do Estado de bem-estar social, posicionando-se, no contexto político norte-americano, como resposta tanto aos excessos do neoconservadorismo quanto às posições extremadas do libertarianismo.

Do ponto de vista econômico, a proposta de Etzioni defende um mercado regulado por valores morais e sociais, em clara oposição ao ideário neoliberal. Essa talvez seja a mais significativa convergência entre Gurvitch e Etzioni: a busca pela reconstrução de um projeto de Estado Social que, embora idealizado, jamais se materializou plenamente nos moldes das promessas que lhe deram origem.

A democracia, em ambas as perspectivas, constitui elemento central. Para Etzioni (2001, p. 25), sociedades democráticas tendem a ser menos opressivas na medida em que permitem aos indivíduos escolherem os grupos aos quais desejam pertencer – ainda que esse princípio não se realize de forma absoluta. Para Gurvitch, por sua

teóricas que, como as de Gurvitch e Etzioni, se empenham em repensar os fundamentos éticos, normativos e comunitários de uma sociedade verdadeiramente democrática e solidária.

vez, a democracia é condição indispensável para a existência de um direito integrador, um direito que emana do interior da vida social e que expressa as aspirações comunitárias por justiça e reconhecimento mútuo.

Importa ressaltar que a principal aproximação entre as teses de ambos os autores reside na concepção de democracia como espaço de convivência das diferenças. O sistema democrático é o único que pressupõe a pluralidade como valor constitutivo. Por trás da diversidade de concepções, encontram-se valores políticos fundantes – como a liberdade e a igualdade –, sem os quais a própria democracia perde seu sentido. A liberdade, nesse contexto, é simultaneamente fundamento e limite da democracia, uma vez que sua negação comprometeria a legitimidade do processo democrático, cujo caráter majoritário é sempre contingente (Miranda, 1996a, p. 194).

A busca pela emancipação social e pela integração da coletividade traduz o desejo de transformação das estruturas sociais ao longo das diferentes conjunturas históricas em que tais teorias foram desenvolvidas. A ideia de democracia representativa, embora remonte à Idade Média, somente foi conceituada com a emergência do Estado Constitucional moderno. Com o passar do tempo, tornaram-se evidentes as limitações desse modelo, abrindo espaço para a incorporação de mecanismos participativos.

Ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, já se delineava no Brasil a necessidade de ampliar os canais de participação popular. A pergunta que persiste é: quando se esgota o modelo representativo? Alguns fatores apontados de forma recorrente pela ciência política ajudam a elucidar esse esgotamento, tais como a fragilidade da formação dos representantes, a hipertrofia do Poder Executivo, os altos índices de corrupção, a precariedade da educação política dos eleitores, entre outros.

Nesse cenário, a contribuição do comunitarismo mostra-se particularmente relevante para a revitalização da democracia. O fortalecimento das comunidades locais configura-se como condição essencial para o fortalecimento da comunidade política em sentido mais amplo, oferecendo um espaço concreto para o desenvolvimento de capacidades cívicas.

Em oposição à fragmentação característica das sociedades contemporâneas, as comunidades, ao se constituírem no espaço público, representam uma força agregadora capaz de revalorizar o bem comum. O comunitarismo responsivo, longe de negar a autonomia individual, enfatiza a importância do equilíbrio entre os direitos do indivíduo e as responsabilidades com a coletividade.

Ao se debruçar sobre a teoria do direito social de Gurvitch, identifica-se um avanço expressivo em relação ao papel meramente regulador do Estado. Sua proposta autoriza a coexistência entre a normatividade estatal e a autorregulação comunitária, revelando-se compatível com uma concepção sofisticada de democracia participativa. Trata-se de uma proposta que confere à própria sociedade o protagonismo na elaboração e na legitimação das normas que regem sua vida comum.

Além disso, evidencia-se que essa mútua influência entre Estado e Sociedade, exercida a partir do texto constitucional, permite que se estabeleça um vínculo entre a ideia de Gurvitch e a proposta de Häberle de Constituição como cultura. É o que se pode depreender da leitura de Gurvitch, quando manifesta de forma clara que o direito constitucional de um Estado Democrático é penetrado pelo direito social que se observa da comunidade política subjacente, o que, na concepção de Häberle, corresponde à comunidade de intérpretes:

A ordem do direito estatal, como já indicamos, constitui apenas em um caso uma espécie de direito de inte-

gração social, a saber: quando se trata de um Estado nitidamente democrático. O 'direito constitucional' da organização estatal, estando impregnado pelo direito social que se desprende da comunidade política subjacente, configura-se então como um direito social, condensado na ordem do direito estatal em razão de sua ligação com a coerção incondicionada. (Tradução do autor).¹³²

Esse vínculo entre o direito constitucional e as regras produzidas pela sociedade é fundamental para que a ordem jurídica decorrente seja caracterizada com um direito social, ou seja, como uma ordem de integração. Caso essa interpenetração não ocorra, estar-se-á diante de uma ordem jurídica tradicional, em que o caráter subordinativo é sublinhado pelo poder Estatal¹³³.

É justamente o texto constitucional e seus princípios informativos fundamentais, destacando-se a ideia de cidadania e democracia como direitos fundamentais, que constituem a base do relacionamento entre Estado e comunidade política subjacente. A efetivação de um

132 Texto original: "*L'ordre du droit étatique, comme nous l'avons déjà indiqué, ne constitue que dans un seul cas une espèce du droit d'intégration sociale à savoir lorsqu'il s'agit d'un Etat nettement démocratique. Le 'droit constitutionnel' de l'organisation étatique étant pénétré (sic) par le droit social qui se dégage de la communauté politique sous-jacente, nous avons alors affaire à un droit social, droit social condensé dans l'ordre du droit étatique par sa liaison avec la contrainte inconditionnée*" (Gurvitch, 1932, p. 85).

133 A ausência dessa interpenetração entre o direito estatal e as decisões da comunidade subjacente afastam a ordem jurídica estatal de um direito social, maximizando os aspectos próprios de uma estratégia de subordinação, como pontua de forma clara Gurvitch (1932, p. 85): "Se essa penetração não ocorre, se a organização do Estado é mais ou menos independente da infraestrutura da comunidade política subjacente, trata-se então de uma ordem de direito subordinativo e não de direito social. Em síntese, quando o Estado é uma associação igualitária de colaboração, o monopólio da coerção incondicionada que lhe pertence não impede que sua ordem jurídica se afirme como uma espécie particular de direito social. Ao contrário, quando o Estado é uma associação hierárquica de dominação, sua ligação com a coerção incondicionada sublinha de maneira muito especial o caráter subordinativo de sua ordem jurídica." (Tradução do autor).

direito social condensado, como ordem de integração social, está intrinsecamente relacionada à assunção pela sociedade de seu papel de sujeito ativo no processo de atribuição de sentido ao texto constitucional de um Estado Democrático.

Cabe referir que a Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 1988), ao consagrar a ideia de Estado Democrático de Direito como princípio fundamental, pode servir como referencial para a compatibilização entre Estado e Sociedade a partir de uma nova e qualificada relação, capaz de contribuir para a consolidação de uma ordem jurídica de integração social. Trata-se de uma forma de superação do equívoco tradicionalmente cometido de identificar apenas no Estado o processo de construção do direito¹³⁴ quando, para Gurvitch, “O Estado é como um pequeno lago profundo perdido no imenso mar do direito¹³⁵ (1932, p. 152).

Portanto, a ideia de direito social condensado como uma estratégia de qualificação das relações entre Estado e sociedade¹³⁶ está perfeitamente coadunada com a posição intermediária adotada no debate entre o proceduralismo e o substancialismo, na medida em que propõe a inserção das deliberações emanadas da sociedade na organização de um Estado de base democrática, mantendo – importante repisar – a estrutura estatal e, com destaque, a Constituição, como referenciais para a articulação da sociedade.

O direito social, especialmente em sua estrutura condensada, traduz-se na abertura do processo de for-

134 Ver neste sentido Gurvitch (1932, p. 150-151), em que são relatados alguns equívocos frequentemente cometidos, destacando-se o monopólio da produção do direito atribuído ao Ente estatal.

135 Texto original: “*L’Etat est comme un petit lac profond perdu dans l’immense mer du droit*”.

136 Para tanto, especialmente no caso brasileiro, é fundamental a atribuição de sentido a princípios tais como o Estado Democrático de Direito e os deste decorrentes.

mação das decisões públicas para a sociedade, servindo de estímulo à construção de uma cidadania ativa, governante e à legitimação de ações estatais, a partir de uma cogestão. Como se pode constatar, esse novo paradigma não rompe com o espaço institucional, mas permite à sociedade a maximização dos instrumentos de participação e controle.

Essa nova concepção acerca do relacionamento entre Estado e sociedade adquire ainda maior relevância diante de um contexto múltiplo de crise do modelo tradicional de Estado, especialmente em virtude da relativização da ideia de soberania estatal e da consequente impossibilidade dos mecanismos tradicionais de realizar as demandas da sociedade. Nesse contexto, é fundamental que sejam analisadas as potencialidades de um modelo de integração com a sociedade, capaz de superar a lógica tradicional de obtenção do consenso, amparada em estratégias de subordinação e monopólio estatal.

É justamente a possibilidade de conciliar a manutenção do espaço público estatal com a atuação da sociedade no processo de formação das decisões públicas o pressuposto desta obra. Neste aspecto, é essencial que se analise a viabilidade desse novo paradigma no contexto do Estado Constitucional brasileiro.

Para tanto, a existência de uma Constituição de viés democrático-participativo, como é o caso da Constituição Federal de 1988, mostra-se fundamental para a consolidação de um modelo de relacionamento entre Estado e sociedade compatível com uma teoria geral do direito social. Esclareça-se, contudo, tratar-se de uma espécie de direito social, conforme já mencionado, que não rompe com o espaço público estatal, haja vista que mantém com o direito constitucional de um Estado Democrático uma relação de absoluta pertinência.

Nesse sentido, pretende-se identificar na estrutura constitucional brasileira os institutos que se coadunam

com a ideia de um direito social condensado, ou seja, com a possibilidade de compatibilizar a abertura do processo decisório à sociedade com a necessidade de vinculação e, por conseguinte, de concretização, dos princípios constitucionais. A Constituição, neste paradigma, deve ter papel fundamental, pois a nova legitimidade caracteriza-se num “abraço com a constituição aberta, onde, sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima” (Bonavides, 2001, p. 36).

Deve-se referir que o texto constitucional brasileiro, ao consagrar a ideia de Estado Democrático de Direito¹³⁷, já no art. 1º, permite que se estabeleça um liame entre a ordem constitucional e o novo paradigma de legitimação das decisões públicas. Isso porque a teoria do direito social, conforme já exposto, não se contrapõe à ideia de um espaço público estatal, mas significa uma (re)definição do relacionamento entre Estado e Sociedade, substituindo uma ordem amparada em estratégias de subordinação por uma lógica de integração.

137 Interessantes, em relação ao tema, são os ensinamentos de Moraes: “O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e, passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. [...] o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao Welfare State neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade” (1996, p. 74-6). Verifica-se, com base no autor, claramente o caráter transformador deste princípio que supera o processo de transição tutelada verificado com o advento do Estado Social. Com efeito, a ideia de Estado Democrático de Direito, desde que concretizada a partir de um novo compromisso hermenêutico, permite a participação ativa da sociedade, resguardando-se, contudo, os direitos fundamentais. Sobre o assunto, ver ainda Araújo (1998), Streck (1999) e Leal (1997).

Vale destacar que o caráter transformador deste princípio, que encontra semelhanças com previsão constitucional de Portugal¹³⁸, encontra-se vinculado à salvaguarda dos direitos fundamentais. Por essa razão, a ampliação da atuação da sociedade, a partir da assunção de um papel de sujeito ativo no processo de construção das decisões públicas, encontra-se vinculada à garantia dos direitos inseridos na Constituição.

A Constituição Federal Brasileira mostra-se, dessa forma, compatível com a ideia de direito social condensado, haja vista que amplia os mecanismos de democratização das decisões, mas, ao mesmo tempo, estabelece limites materiais definidos, como é o caso da tutela da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, inc. III. Permite-se, com isso, a efetivação da hipótese central da ideia de direito social condensado, qual seja, a permanência em um campo intermediário entre o proceduralismo, em função da democratização, e o substancialismo, dado o caráter material que se vislumbra do princípio do Estado Democrático de Direito¹³⁹.

Por conseguinte, a adequação entre a estrutura constitucional brasileira, amparada na ideia de Estado Democrático de Direito, e o direito social não se restringe à ampliação dos espaços de atuação da sociedade, mediante os diferentes instrumentos de democratização, envolvendo também a necessidade de concretização e, portanto, a salvaguarda dos direitos materiais previstos na Constituição¹⁴⁰. Esse condicionamento exercido pela

138 É o caso da noção de Estado de Direito Democrático, prevista na Constituição Portuguesa, em seu art. 2º.

139 Conforme verificar-se-á posteriormente na análise do paradigma de Estado de Direito Democrático, previsto no texto constitucional português, a expressão, na avaliação de Miranda (1998a, p. 187), corresponde à interação entre a soberania popular e a salvaguarda dos direitos fundamentais.

140 Ressalta-se que a atividade de concretização da Constituição evidencia o caráter reflexivo do direito, conforme se verifica nas afirmações de Bonavides: "Transforma Müller a norma no substantivo da concretude;

Carta Constitucional implica o estabelecimento de limites bastante definidos para o exercício das liberdades democráticas, haja vista que estas devem ficar imunes a maiorias que possam contrariar direitos fundamentais.

É essa característica que permite identificar no constitucionalismo brasileiro os elementos de conexão com o direito social condensado e, por consequência, afastar os riscos representados por uma eventual ausência de limites materiais à vontade da maioria. Dessa forma, ao contrário de um direito social puro, que se constrói à margem da organização estatal, a proposta deste livro permite que se estabeleçam limites claros às maiorias, a partir dos direitos fundamentais inseridos na Constituição.

Assim, se, por um lado, a regra da maioria é importante para a legitimação das decisões públicas, de outro, Campilongo (2000) está correto quando destaca que este não pode ser critério ilimitado para a construção de decisões democráticas¹⁴¹. Portanto, a espécie de

parte do texto, passa pela realidade, formulada a regra e completa o circuito concretizante ao aplicá-la. Os enunciados do texto, ao revés do que cuidavam os positivistas do formalismo jurídico, ainda não contém a norma, mas o círculo limitativo de sentido no qual ela deve conter-se, e do qual o aplicador ou intérprete há de partir para construí-la e aplicá-la, e, depois, dar-lhe o mergulho ou a inserção na realidade fática" (2001, p. 39).

141 Para exemplificar os limites do critério da maioria como forma exclusiva de tomada e legitimação das decisões públicas, Campilongo propõe interessantes indagações: "Um primeiro conjunto de limites gira em torno da seguinte questão: quem integra o 'povo'? Só os nacionais ou também os estrangeiros? Crianças e adolescentes, ou só os adultos? Letrados e analfabetos? Homens e mulheres? A expansão da cidadania política no século XX superou essas dificuldades. Contudo, os critérios ampliados de inclusão popular no processo político, associado à natureza dos problemas enfrentados pelo Estado contemporâneo, abriram uma nova gama de indagações. Qual o 'povo' legitimado para tomar parte no processo decisório? O grupo local, regional, nacional ou mundial? Que questões podem ser decididas pelo 'povo'? Quais os limites de decisão? Como captar precisamente a manifestação coletiva de um 'povo' numeroso?" (2000, p. 45). Dentre as indagações, destaca-se a impossibilidade de os direitos fundamentais estarem submetidos à vontade da maioria. Campilongo (2000) ressalta essa questão como

direito social em análise e sua adequação à estrutura constitucional brasileira, ao se identificar com um paradigma intermediário, contribui para afastar os eventuais efeitos danosos aos direitos fundamentais decorrentes do processo de formação da opinião pública.

Por tais razões, a questão da opinião pública é essencial para o enfrentamento da adequação da ordem constitucional brasileira à proposta de construção de um direito social situado numa perspectiva intermediária entre o procedimentalismo e o substancialismo. Isso porque as vicissitudes que envolvem sua formação ampliam as restrições à regra da maioria como forma exclusiva de legitimar as decisões públicas relacionadas aos direitos fundamentais.

Diante disso, imprescindível é procurar estabelecer uma postura crítica acerca das teorias da livre formação da opinião pública¹⁴², tendo em vista o caráter tênue dos argumentos que sustentam essas concepções. Zippelius (1971) questiona a superficialidade e o otimismo exage-

um dos principais aspectos relacionados à análise das insuficiências de um processo meramente procedimental de legitimação das decisões públicas, ao perguntar se é lícito, pelo quórum majoritário, limitar os direitos humanos. O autor (Campilongo, 2000) mostra-se extremamente enfático ao responder ao próprio questionamento, destacando a impossibilidade de submeter tais interesses ao escrutínio da maioria, seja em relação aos direitos de primeira geração, caracterizados pelo non facere estatal, seja no tocante aos direitos que implicam uma atuação positiva do Estado. Afirma Campilongo que é "ridículo submeter os direitos fundamentais ao escrutínio do maior número", carecendo a regra da maioria de legitimidade para "condicionar, suprimir ou reduzir os direitos essenciais da pessoa humana" (2000, p. 53).

- 142 A respeito do princípio da livre formação da opinião pública, é oportuno transcrever Zippelius: "Na base do princípio da livre formação da opinião pública encontra-se não a crença numa verdade política ou ético-social definida e fixada para sempre, mas, pelo contrário, a confiança racionalista e, antes de mais, otimista no poder da razão: a discussão livre é, segundo esta orientação, um processo para pôr a descoberto as opiniões de cada qual. Na discussão livre acabam por ser apuradas, segundo a mesma orientação, as melhores razões de acordo com o poder convincente que alcançam. É na discussão livre que a opinião pública encontra a melhor oportunidade para autocorrigir-se" (1971, p. 126).

rado acerca da possibilidade de autocorreção da opinião pública a partir de uma argumentação racional. Isso é resultado das diferentes influências exercidas sobre os grupos não organizados ou mesmo sobre as massas populares, além dos instintos e das necessidades ocultas¹⁴³.

A ideia de que a formação da opinião pública se manifesta livremente, na prática, retoma a equivocada noção de igualdade formal própria do contexto liberal de Estado¹⁴⁴, traduzindo-se num absenteísmo estatal, haja vista a presunção de igualdade entre as pessoas e a desnecessidade de uma atuação positiva do Estado. A referência a uma estratégia discursiva racional sem garantias constitucionais mínimas, além de extremamente ingênua¹⁴⁵, mostra-se novamente contrária às garantias

143 Mesmo não sendo exclusivamente justificada pela psicologia social, o certo é que as influências de aspectos relativos à psicanálise mostram-se extremamente vinculados aos limites da deliberação da maioria, considerando que a sociedade de massas, característica do modelo social próprio do século XX, rege-se por sentimentos, emoções e preconceitos, o que é apontado por Bonavides: "A massa se rege por sentimentos, emoções, preconceitos, como a psicologia social já demonstrou exaustivamente. A opinião das massas formando a opinião pública será por consequência irracional. Não se iludia o publicista democrático a esse respeito, cunhando a expressão agora de uso corrente no vocabulário político da propaganda: o 'estereótipo', ou seja o 'cliché', a 'frase feita', a moda, o 'slogan', a ideia pré-fabricada, que se apodera das massas e elas, numa 'economia de esforço mental', como diz Prélot, aceitam e incorporam ao seu 'pensamento', entrando assim a construir a chamada opinião pública" (2000, p. 459).

144 Bonavides (2000) afirma que a ideia de cidadão soberano e vontade geral são mitos constituídos a partir da lógica liberal, os quais não resistem ao novo jogo sociopolítico, amparado em grupos, classes e partidos. O autor destaca que tais mitos não encontram mais conformação diante do substrato político atual. O autor, ao analisar o paradigma liberal e o dogma da opinião pública, refere-se a um estado geral de otimismo, que não encontra mais respaldo na sociedade contemporânea: "A doutrina do Estado liberal produziu vários dogmas. Um desses foi o da opinião pública, o qual, apoiado na confiança da sociedade burguesa traduziu aquele estado geral de otimismo e esperança nas faculdades da razão libertadora" (2000, p. 452).

145 Sem dúvida, a relativização dos direitos fundamentais a partir de sua eventual submissão à manifestação do critério da maioria se constitui em grave consequência do processo de distorção e sugestionabilidade da vontade geral. Esse processo se maximiza a partir das próprias

sociais resultantes da evolução do constitucionalismo a partir das modificações verificadas nos paradigmas estatutais.

Zippelius (1971) destaca que a discussão acerca dos principais temas que compõem a agenda pública deixa a esfera da sociedade para ser pautada a partir dos meios de comunicação social. De fato, a opinião pública, segundo Bonavides (2000), passa a ser formada a partir de uma perspectiva passiva, em que as pautas dos grandes meios de comunicação determinam as discussões que integrarão a agenda da sociedade.

Se no liberalismo a opinião pública pertencia à classe média, que cooptava os espaços representativos de manifestação da opinião, no modelo social, a massificação da sociedade não significou uma democratização da opinião, pois, por intermédio dos meios de comunicação social, os mesmos grupos de pressão tornaram a sociedade agente passivo de suas teses¹⁴⁶. Às críticas em relação à influência dos meios de comunicação na definição da agenda pública pode-se agregar o questionamento acerca do acesso a estes canais e do controle

relações sociais e do desenvolvimento socioeconômico, pois, ao invés de a democratização dos processos de informação serem determinantes para a formação de uma consciência efetiva das questões que integram o jogo político-social, essencial para a atuação comunicativa dos atores sociais, o que se constata é a concentração dos meios de comunicação social e sua influência sobre a opinião dos cidadãos.

- 146 É o que afirma Bonavides: "A opinião pública, deixando de ser espontânea (ou livre) e racional, para ser artificial e irracional, assinala assim em seu curso histórico duas distintas fases de 'politização' intensiva: a do Estado liberal e a do Estado social (democrático-ocidental ou autocrático-oriental, de cunho marxista; num e noutro sempre o Estado da sociedade de massas). No primeiro, a opinião pública pertencia à classe média, no segundo pertence às massas. Ali ela se propunha a substituir até o Estado; aqui, ela decai a mero instrumento subalterno, que o Estado emprega para cimentar ou concentrar o poder de suas instituições. Ontem, no liberalismo, uma opinião de aparência autônoma; hoje, no Estado de massas, uma opinião sobre a qual restam raras ilusões quanto a sua origem livre e atuação independente" (2000, p. 457).

destes por grupos restritos, muitas vezes representativos de interesses oligárquicos.

Streck e Moraes (2000, p. 170) referem-se a uma opinião pública “controlada e domesticada” reproduzindo interesses de grupos dominantes que se valem dos meios de comunicação social, como se fossem interesses próprios. A distorção na opinião pública é também abordada por Stokes, *apud* Elster (2001), ao analisar as patologias existentes na deliberação, especialmente quando o sentimento popular é distorcido. Isso se verifica em diversas situações fáticas nas quais a opinião pública é moldada a partir de interesses dominantes, especialmente com amparo na filtragem estabelecida pela mídia, conforme salienta Bonavides (2000). Com isso, o controle social relacionado às decisões públicas – ou seja, sua respectiva influência na formação delas – passa a se configurar a partir de uma pseudopreferência, tornando público o interesse de apenas alguns grupos de pressão¹⁴⁷.

A distorção da manifestação da opinião pública, a partir da influência de grupos oligárquicos ou de outros *lobbies*, demonstra a necessidade de as respectivas decisões não serem reféns dessas estratégias. Dessa forma, a conciliação, o equilíbrio entre a legitimação democrática e a existência de institutos estatais capazes de conformar inclusive maiorias eventuais devem estar presentes na perspectiva de controle e regulação com vista ao consenso.

Diante disso, o texto constitucional de 1988, ao estabelecer a compatibilidade entre os procedimentos

147 Exemplificativa é a hipótese apresentada em tese por Stokes, *apud* Elster (2001), em que demonstra claramente o processo de maquiagem da opinião pública, com a consequente influência na configuração das decisões administrativas e legislativas. Afirma o autor: “O governo propõe A – A oposição e os cidadãos apoiam – Os grupos de pressão intervêm – A imprensa informa sobre a oposição pública a A – A oposição acredita na imprensa e se opõe à política A – os cidadãos se opõem à política A – A política A é derrubada” (Stokes, *apud* Elster, 2001, p. 172).

democráticos e a garantia dos direitos fundamentais, a partir da noção de Estado Democrático de Direito, oportuniza que se trabalhe num espaço intermediário entre o critério da maioria e a garantia de direitos institucionalizados capazes de estabelecer o limite mínimo necessário para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.¹⁴⁸

Sartori (1994), em sua análise sobre a teoria da democracia, estabelece três interações da noção de maioria: com a constituição, o sistema eleitoral e a sociedade. O autor ressalta a ocorrência ou não de limitações para a deliberação a partir da regra da maioria e suas respectivas interfaces com critérios constitucionais, eleitorais ou sociais.

É justamente na primeira perspectiva que a avaliação de Sartori (1994) assume uma estreita ligação com a base democrática que sirva de substrato para a construção de um direito social que resguarde as garantias positivadas dos direitos fundamentais. Isso porque o critério da maioria, no contexto constitucional, encontra seu limite específico no respeito às minorias¹⁴⁹, cujos direitos se encontram assegurados no texto constitucional.

Para Sartori, a questão fundamental na seara constitucional é a “preocupação com as minorias, não com as maiorias”¹⁵⁰ (1994, p. 184), destacando a importância

148 Miranda é enfático ao estabelecer limites claros à deliberação pela maioria, quando afirma: “Não vale qualquer vontade maioritária, somente vale a que se forma e manifesta no respeito das normas – constitucionais, regimentais, estatutárias, legais – que regulam o processo de tomada de decisão” (1996b, p. 163). Para o autor, aos limites formais ou procedimentais, são somados limites materiais, estes oriundos do conjunto principiológico constitucional.

149 Deve-se salientar que o direito de oposição das minorias deve ser entendido como a proteção dos hipossuficientes. Não se trata da leitura da obra do autor, de formas de proteção de minorias oligárquicas, da elite dominante, o que é tratado em ponto específico (Sartori, 1994, p. 199 e seguintes).

150 A preocupação de Sartori com os direitos da minoria assume destaque na perspectiva constitucional, quando a aplicação irrestrita da regra da

de as minorias terem o direito de se oporem. No constitucionalismo brasileiro, existem diferentes mecanismos de garantia, apesar das críticas em relação à efetividade para a manifestação desta contrariedade com as decisões da maioria, cabendo destacar o instrumento geral traduzido no direito constitucional de petição¹⁵¹.

Além disso, é interessante frisar que a garantia dos direitos das minorias não se restringe ao cumprimento dos dispositivos constitucionais, mas, igualmente, evita a tomada de decisões públicas de forma ilegítima. Sartori (1994) aponta para a aplicação, em relação às questões que envolvam direta e indiretamente a garantia de regras e princípios constitucionais, de um princípio da maioria limitada¹⁵².

maioria pode ser entendida como uma verdadeira tirania da maioria, a partir da relativização de conquistas sociais. Nesse sentido, cabe verificar a relação estabelecida entre regra da maioria e o contexto constitucional: "No contexto constitucional, a preocupação é com as minorias, não com as maiorias. Mais precisamente, o problema que passa ao primeiro plano nesse contexto é que a minoria ou minorias devem ter o direito de se oporem, o direito de oposição. É aqui que a expressão 'regra da maioria e direitos da minoria' adquire seu significado mais preciso e uma proeminência particular. Se a oposição é tolhida, hostilizada ou reprimida, podemos falar então de 'tirania da maioria', no sentido constitucional da expressão" (1994, p. 184).

151 Com efeito, o constituinte originário, além dos diversos *writs* constitucionais e mecanismos de controle de constitucionalidade, consagrou o direito constitucional de petição, de caráter subsidiário, no art. 5º, inc. XXXIV, aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Trata-se de um instrumento de controle social e de possibilidade de a população buscar tutela jurisdicional ou mesmo administrativa, sempre que houver a supressão ou ameaça de direitos garantidos na Constituição em função da aplicação da regra da maioria.

152 É o que se verifica nos ensinamentos do autor: "Primeiro, o princípio da maioria coloca o problema da proteção das minorias. Esse é, sobretudo, um problema constitucional. Nesse contexto procuramos, então, um princípio da maioria limitada, isto é, procuramos delimitar e moderar sua aplicação. Formulando a mesma questão ao inverso, se o princípio de maioria for limitado ao absoluto, temos então uma 'tirania da maioria' no sentido constitucional da expressão. Essa qualificação não implica que a questão se reduza a medidas constitucionais. Quando voltamos a atenção para o problema de dar poder sem dar um poder excessivo, logo descobrimos que só os controles jurídicos não o resolvem. Essa

A ótica intermediária e de conciliação entre os instrumentos de representação e participação, consagrada na Constituição Federal de 1988 como princípio fundamental, permite que não se observem extremos, por um lado, em relação a eventuais tiranias da maioria, com todos os problemas relacionados à formação da opinião pública, e, por outro, evita-se a restrição à participação popular a partir de um enfoque negativista em relação à deliberação da população, com o consequente avanço da tecnocracia.

Sem dúvida, é preciso destacar que a ideia de direito social em momento algum se coaduna com concepções excludentes da participação popular¹⁵³. O que se pretende, no entanto, é o estabelecimento de paradigmas mínimos capazes de qualificar esta participação, evitando que ela sirva apenas para legitimar os mesmos interesses que vêm determinando a agenda pública desde o advento do constitucionalismo, de feitio minimalista. Com isso, o debate oportunizado a partir do texto constitucional pode contribuir para a construção de espaços qualificados de discussão e participação da cidadania, em que a ideia de participação supere a estratégia de aclamação para a construção de uma sociedade participativa, desde que ciente da origem das informações e das efetivas consequências de suas decisões¹⁵⁴.

é, porém, mais uma razão para enfatizar que uma maioria governante que esmague os direitos da oposição encara realmente uma tirania da maioria. Portanto, nesse contexto, o alvo foi acertado em cheio" (Sartori, 1994, p. 187).

153 Bonavides adverte para o risco que pode significar a distância do cidadão em relação ao Estado e a consequente tomada de decisões a partir de uma tecnocracia, que decide em nome da população, sem que se efetive, contudo, a participação dos atores sociais. Segundo Bonavides: "O caráter fechado do clube tecnocrático, o número limitadíssimo da nova oligarquia, a presunção e o autoritarismo que os rodeia, bem como a aparência de clandestinidade que suas decisões revestem para o público (sempre cercadas de mistério!) são aspectos suspeitos nos quais se entremostra com toda a clareza a ameaça ali contida ao princípio da participação democrática" (2000, p. 444).

154 Stokes, *apud* Elster (2001), insere o conhecimento amplo da origem

Considerando esses pressupostos essenciais para a verificação da compatibilidade entre a ordem constitucional brasileira e a teoria geral do direito social, com ênfase nas vicissitudes do processo de formação da opinião pública e da necessidade de garantia dos direitos fundamentais como limite do procedimentalismo, cabe fazer referência aos diversos mecanismos de democracia inseridos na Carta Constitucional¹⁵⁵. Com efeito, o ordenamento constitucional prevê a compatibilidade entre institutos próprios da democracia representativa, da democracia semidireta, além de múltiplos espaços de articulação participativa entre Estado e sociedade.

A análise dessas estratégias de democratização mostra-se essencial para a verificação das relações entre o direito constitucional do Estado Brasileiro e a consolidação de um direito social. Nesse aspecto, assumem destaque as alternativas de incremento da articulação

das informações e dos diferentes pontos de vista sobre elas como uma das condições para o êxito da política deliberativa, da legitimação pela sociedade, além da desconcentração dos meios de comunicação e do fortalecimento das associações de cidadãos para fazer frente aos grupos de pressão.

- 155 Importa referir que, apesar da ênfase para a ideia de democracia participativa, semidireta e representativa, esta com suas crises, observam-se outras matizes de democracia, por se tratar de uma estrutura indeterminada, sujeita a condicionamentos e articulações da sociedade. Dessa forma, a vinculação do direito social à lógica de participação não se relaciona com um modelo pré-concebido, mas por uma articulação dos próprios atores sociais, que se distingue segundo as peculiaridades locais e regionais, o que pode ser depreendido da manifestação de Rocha: "[...] omissis a democracia é constituída por uma profunda indeterminação de sentido, gerada por sua permeabilidade constante com a práxis e a história. A marca da democracia é a interrogação: cada vez que a questão da democracia é colocada numa sociedade histórica determinada, ela produz no seu tecido social um traço indelével no seu ser" (1998, p. 135). Para demonstrar essa indeterminação, Rocha, após resumir os quatro modelos de democracia de Macpherson, ou seja, protetora, desenvolvimentista, de equilíbrio e participativa, efetua crítica incisiva a esta delimitação: "a democracia não pode ser delimitada dentro de modelos, sob pena de deixar de lado aquilo que lhe é fundamental: o social o qual é sempre constituído por uma contradição de essência" (1998, p. 141).

entre sociedade e Estado que extrapolem os limites específicos do processo eleitoral.

O simples exercício periódico do direito ao voto, traduzido no modelo representativo, não se mostra suficiente para caracterizar o novo paradigma proposto a partir dos pressupostos teóricos do direito social. De fato, o modelo representativo apresenta inúmeros aspectos que dificultam a consolidação de uma nova e qualificada relação entre Estado e sociedade. Bonavides apresenta algumas críticas que são atribuídas ao modelo de democracia oficial, produto do liberalismo, especialmente em função da manipulação da opinião pública e do *déficit* de legitimidade deste processo de intermediação da vontade popular¹⁵⁶.

No mesmo sentido, Wolkmer (1994), ao estabelecer um comparativo entre o tipo representativo e a concepção participativa de democracia, demonstra claramente seu posicionamento crítico no tocante à democracia burguesa. Isso se observa de forma nítida ao conceber a democracia representativa como extremamente formal, de natureza convencional, atuando por meio dos

156 O autor resume vários vícios dessa sistemática, a saber: "Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o status quo fez passar por democracia e representação" (Bonavides, 2001, p. 25-26).

partidos políticos¹⁵⁷ e do parlamento¹⁵⁸, bem como dos sindicatos, por mera delegação, o que acarreta, no entendimento do autor, uma “cidadania regulada” (Wolkmer, 1994, p. 227).

Como se observa, os instrumentos constitucionais de democracia representativa são insuficientes para a

157 Cabe ressaltar que inúmeras vezes a estrutura partidária igualmente fica à mercê de grupo restrito de lideranças que, utilizando-se de estratégias cartoriais, assumem o comando unilateral do processo decisório. Sem dúvida, no caso brasileiro, a legitimidade da maioria dos partidos políticos e sua efetiva identificação com a ideologia constante nos estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral cedem espaço para articulações amparadas em interesses individuais ou dos grupos que dominam os diretórios partidários. Em Portugal, onde se verificam diversas semelhanças com a estrutura brasileira, é imprescindível que sejam concretizados princípios constitucionais como o pluralismo, a participação e as garantias inerentes ao Estado de Direito Democrático, segundo Miranda (1999). Nesse sentido, o autor sugere, sem que isso implique a perda da autonomia organizatória dos partidos, a projeção na lei dos partidos políticos de diversos princípios constitucionais, mesmo não sendo necessária sua repetição em nível de legislação ordinária, dada a supremacia constitucional. Isso porque, segundo Miranda, tal previsão iria dirimir qualquer dúvida acerca de sua aplicação para a estruturação interna dos partidos, envolvendo, segundo anteprojeto apresentado pelo autor à consagração do princípio da renovação (art. 34º), diretiva sobre a participação de militantes na escolha de candidatos (art. 37º), princípio do sufrágio individual e secreto (art. 39º). A referência à necessidade de concretização desses princípios evidencia a preocupação do autor com o atual sistema partidário português e, por conseguinte, com a eficiência do sistema representativo naquele país, o que, resguardadas as respectivas peculiaridades, se aplica igualmente ao modelo brasileiro de sistema partidário.

158 Diversas situações denotam a crise do modelo representativo, sendo a estrutura parlamentar muitas vezes exemplificativa da insuficiência desse modelo de interação entre Estado e sociedade. Nesse aspecto, a situação atinge tamanha gravidade chegando ao ponto de se consagrarem costumes contra legem. Tal é o caso das votações simbólicas, praxe do Parlamento brasileiro e situação verificada no caso português. Contrariando essa prática, importa referir uma das conclusões de Miranda em parecer acerca das votações simbólicas, quando afirma: “Deve ter-se por flagrantemente contrária à Constituição a ‘prática consensualizada’ ou derivada de um ‘acordo de cavalheiros’ ‘de votação por bancada, sem pedido de contagem de votos, com proclamação do resultado não seguida de recurso dessa proclamação, e com eventual não presença do número de deputados, constitucionalmente exigidos’” (Miranda, 2001, p. 823).

consolidação de um direito social condensado, haja vista que não contribuem de forma eficiente, em face das inúmeras crises, para a formação de uma cidadania governante que participe do processo de construção das decisões públicas. Verifica-se situação semelhante nos mecanismos de democracia direta e semidireta que, apesar de representar avanços em relação ao modelo representativo clássico, possuem inúmeros fatores que relativizam sua eficácia para a consolidação desse novo paradigma de direito social¹⁵⁹.

De fato, o caráter perfunctório da análise das questões encaminhadas à apreciação da população evidenciou-se em diversas ocasiões no incipiente processo de (re)democratização do Brasil. Típica é a situação ocorrida com o plebiscito relacionado à forma e ao sistema de governo que, ao invés de aprofundar com a população as características destes paradigmas de organização do Estado, serviu de palanque para políticos tradicionais e artistas conhecidos e para a apresentação de músicas sobre o tema com argumentos pouco consistentes, muitas vezes irracionais¹⁶⁰.

A crítica aos mecanismos de democracia direta e igualmente ao processo de democracia semidireta, este representado pelo plebiscito¹⁶¹, referendo e iniciativa popular, remete-nos à análise de outras estratégias previstas na Constituição Federal que podem aproximar-se da

159 As vicissitudes envolvendo os mecanismos de democracia semidireta serão abordadas em item específico deste capítulo.

160 Em vista disso, é correto o alerta de Zippelius, quando ressalta a necessidade "dum razoável conhecimento das relações jurídicas, económicas, sociais e diplomáticas, também uma maturidade política notável das massas populares" (1971, p. 85) como requisito para a construção de um processo de legitimação amparado na democracia direta e igualmente semidireta que não corra o risco de ceder a argumentos de caráter demagógico.

161 Previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, inc. I, juntamente aos demais mecanismos de democracia semidireta, quais sejam, o referendo e a iniciativa popular, inseridos, respectivamente, nos incs. II e III do referido dispositivo.

proposta de construção de um direito social condensado em uma estrutura estatal democrática. Trata-se das dimensões que assumem os mecanismos de democracia participativa que, numa ótica complementar em relação às estruturas estatais, podem permitir o constante processo de retroligação entre sociedade e Estado.

De fato, a democracia participativa, consolidada a partir da noção de Estado Democrático de Direito como princípio informativo essencial do ordenamento brasileiro, implica, conforme Miranda (1996b), uma intensificação da interface da sociedade com o Estado. Ressalva-se, contudo, que este paradigma não se traduz no rompimento com os órgãos representativos, e, por conseguinte, com o papel do Estado na obtenção do consenso.

Para Miranda, a democracia participativa pode assumir três dimensões, a saber:

[...] reforço da participação ou animação cívica em geral [...]; atribuição aos cidadãos de direitos de intervenção no exercício da função administrativa do Estado; importância aos grupos de interesses, associações e demais instituições existentes na sociedade, com participação nos processos de decisão (1996b, p. 172).

Se a primeira dimensão, conforme Miranda, “não traz nada de qualitativamente novo ou diferente no confronto das formas vindas do constitucionalismo liberal” (1996b, p. 173), ressalvada apenas uma maior exigência de responsabilidade democrática, é na segunda e terceira dimensões, segundo o autor, que reside o maior interesse.

De fato, a segunda dimensão assume maior importância, pois reflete uma modificação substancial na teoria da administração pública, a partir de “uma mudança radical das relações entre administração e administrados” (Miranda, 1996b, p. 173). Para o autor, essa perspectiva se constitui numa passagem da administração

tradicional, de cunho autoritário e burocrático, para uma gestão aberta e descentralizada.

Essa transformação da relação entre Estado e sociedade, no tocante à Administração Pública¹⁶², manifesta-se, ainda, segundo Miranda (1996b, p. 174), tanto em relação aos procedimentos administrativos, quanto à possibilidade da participação dos interessados na gestão dos serviços administrativos. Essa nova dimensão no exercício da atividade administrativa verifica-se claramente no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo-se em importante estratégia de construção do novo paradigma de direito social inserido numa ordem de integração entre Estado e sociedade.

Quanto aos procedimentos administrativos, assumem destaque os dispositivos constantes no Capítulo VII, Título III da atual Constituição, com ênfase para o art. 37, inc. XXI, que determina a realização de processo licitatório como medida prévia às contratações. Conforme será verificado, neste procedimento, há espaços de articulação da sociedade, seja no tocante à realização de audiência pública, seja em função da publicidade e da possibilidade de participação dos cidadãos nas diferentes fases, a fim de ser exercido o controle público.

Ainda em relação aos procedimentos administrativos, cumpre salientar o direito à informação, previsto no art. 5º, inc. XXXIII, bem como o direito constitucional de petição e de obtenção de certidões, consagrado também no art. 5º, inc. XXXIV. Isso porque a participação nos procedimentos administrativos está intrinsecamente

162 Trata-se de uma nova concepção que abrange igualmente a função legislativa, a partir de espaços de participação no processo legislativo, o que pode ser verificado de forma especial na elaboração das leis orçamentárias, além da própria função governativa, reduzida em virtude da restrição da discricionariedade. Miranda (1996b) destaca que esta segunda dimensão corresponde à extensão da democracia participativa da função legislativa e governativa à administrativa, não se aplicando à função jurisdicional em virtude de sua natureza, pois vinculada a critérios jurídicos.

relacionada ao acesso às informações públicas e à possibilidade de peticionar aos órgãos estatais para que se verifiquem ilegalidades ou se implementem sugestões da sociedade.

Não se pode olvidar, ainda, que a participação nos procedimentos se completa com os mecanismos constitucionais de tutela judicial dos interesses da cidadania. Sua concretização no tocante aos procedimentos amplia-se com a possibilidade de defesa jurisdicional do interesse público, com ênfase para o instituto da ação popular, previsto no art. 5º, inc. LXXIII, da Carta Constitucional.

Mas é na participação na gestão que a ideia de democracia administrativa melhor se relaciona com a concepção de direito social, como um processo de apropriação do espaço público estatal pela sociedade. Nesse aspecto, a Constituição Federal brasileira apresenta diversos espaços de abertura à participação da sociedade, sendo oportuna a referência, a título exemplificativo, da gestão democrática da seguridade social¹⁶³, do ensino¹⁶⁴ e da parceria na promoção da cultura¹⁶⁵.

Deve-se referir, igualmente, a realização de audiências públicas como requisito de regularidade do processo

163 O conceito de seguridade social deve ser entendido de forma ampla, envolvendo as políticas públicas relacionadas à saúde, à previdência e à assistência social, conforme se depreende do *caput* do art. 194 da Constituição Federal de 1988. Especificamente em relação à saúde, cabe destacar a previsão do art. 198, inc. III, da CRFB/1988, no tocante à democratização na gestão do sistema único. Cumpre referir ainda a participação na formulação de políticas relacionadas com a assistência social, de acordo com o art. 204, inc. II, da Carta Constitucional.

164 A gestão democrática do ensino está expressamente consagrada no art. 206, inc. VI, da Constituição de 1988.

165 De acordo com o art. 216, §1º, prevê-se uma atuação setorial do poder público com a colaboração da comunidade. Esse dispositivo demonstra claramente que a construção de um direito social, num contexto democrático, insere a sociedade no processo de formação das decisões públicas, mantendo, contudo, a importância do papel do Estado.

de formação das leis orçamentárias¹⁶⁶, envolvendo tanto a atividade administrativa quanto o processo legislativo específico para a matéria, na medida em que a exigência de realização das referidas audiências abrange tanto a fase de elaboração dos projetos orçamentários, quanto a tramitação posterior nos parlamentos.

Nesses mecanismos de participação da sociedade, seja nos procedimentos administrativos, em que se destaca o licitatório, seja nos espaços de gestão compartilhada, pode-se verificar uma qualificação da interface entre Estado e sociedade. Diferentemente dos mecanismos de participação direta e semidireta, em que a opinião pública geralmente passa por juízos de aclamação, na democracia participativa esse processo é substituído por uma constante e regular participação, o que se potencializa a partir de uma dimensão local, na qual se pode construir um efetivo processo de formação democrática e legítima das decisões públicas, sejam administrativas ou legislativas¹⁶⁷.

No entanto, é imprescindível referir uma terceira dimensão que assume a democracia participativa, de acordo com Miranda: “a democracia pluralista de grupos, a democracia associativa ou (se se quiser) a democracia neocorporativa” (1996b, p. 175-176). É também na participação da sociedade mediante os grupos que se podem observar novamente os riscos de constituição

166 Conforme art. 48 da Lei Complementar 101/2000, legislação que regulamenta o disposto nos arts. 58, § 2º, inc. II, onde há referência às audiências públicas, e art. 163, inc. I, que trata especificamente das finanças públicas, ambos da CRFB/1988.

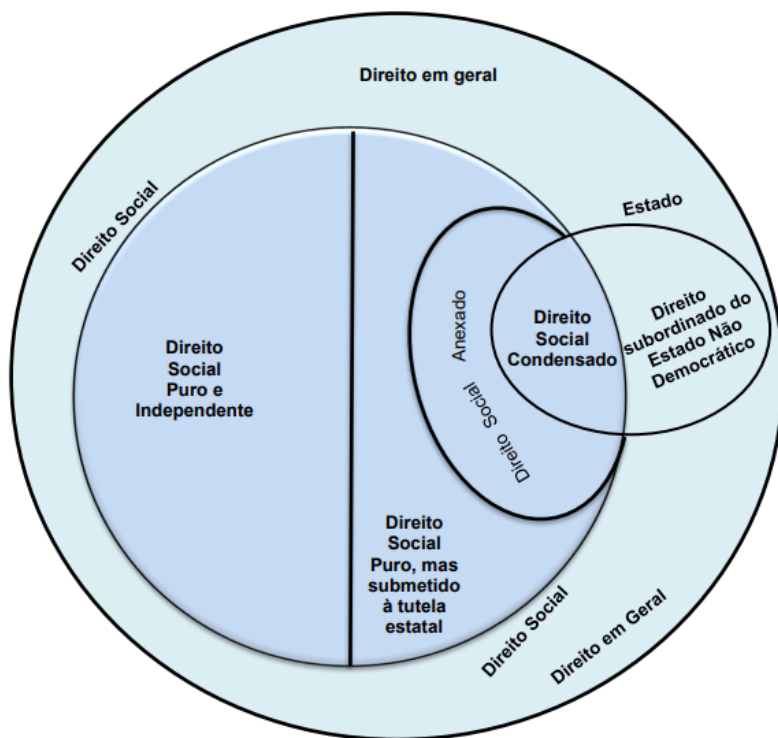
167 Esta análise pormenorizada da adequação dos mecanismos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e de democracia participativa, com ênfase para a administrativa, ao direito social será efetuada ao longo deste capítulo.

de um pseudointeresse público¹⁶⁸, o que não se coaduna com a ideia de direito social¹⁶⁹.

Bastante elucidativa, neste aspecto, é a figura apresentada por Gurvitch, destacando a integração entre o Estado Democrático e o direito social, por meio de uma intersecção entre as duas esferas integrantes do direito num sentido lato, quais sejam, a estatal e a social, conforme se pode constatar a seguir:

168 No caso brasileiro, os riscos da democracia de grupos são descritos por Bonavides, alertando para a utilização dos meios de comunicação social como instrumento para maquiar a opinião pública a partir do pseudointeresse da sociedade. Afirma Bonavides: "A opinião pública é 'preparada' e se for o caso 'criada' para dar respaldo de legitimidade à pretensão do grupo, que esperava ver facilitada sua tarefa e por essa via indireta (apoio da opinião) lograr o deferimento dos favores impetrados junto dos poderes oficiais competentes. Dobrar a opinião e em casos mais agudos dar no público uma lavagem cerebral se consegue mediante o emprego dos instrumentos de comunicação de massas. O grupo mobiliza rádio, imprensa e televisão e por meios declarados ou sutis exterioriza a propaganda de seus objetivos, quer pela publicidade remunerada, quer pela obtenção de condescendência e simpatiza dos que dominam aqueles meios. Produzindo o clima de apoio, ao grupo se lhe depara a autoridade pública já favoravelmente predisposta aos seus interesses" (2000, p. 432-433).

169 Ainda em relação às críticas formuladas à democracia de grupos, é importante verificar os ensinamentos de Miranda, que são referidos no item relativo à democracia participativa em Portugal.



Fonte: Tradução livre a partir de Gurvitch (1932, p. 153).

Pelo exposto, a proposta de direito social compatível com a posição intermediária assumida nesta obra não supera a estrutura estatal, apesar de modificar substancialmente a estratégia de relacionamento entre Estado e sociedade. Diante disso, torna-se bastante atual a ideia de Gurvitch (1932) de inserir a (re)definição da estrutura jurídica do Estado Democrático no âmbito da teoria geral do direito social. Por conseguinte, essa nova relação entre Estado e sociedade passa a ser entendida como uma das manifestações do direito social, com ênfase para as características da espécie condensada na ordem jurídica estatal, a partir de uma lógica de reflexividade.

Essa nova perspectiva assume ainda maior importância num contexto de múltiplas crises que o modelo tradicional de Estado-Nação atravessa, amparado na ideia do monopólio estatal do direito e da Jurisdição e na plena independência deste em face da ordem jurídica internacional. O surgimento e o processo de transformação do modelo de Estado Nacional é, justamente, o entorno sociopolítico imprescindível para a contextualização da proposta de construção de um direito social de base reflexiva.

A proposta de direito social apresentada, ao mesmo tempo em que amplia o espaço de articulação comunicativa, como forma de expandir o papel dos atores sociais no processo de regulação e, num sentido lato, de formação das decisões públicas, não abandona o espaço a ser ocupado pela esfera pública estatal. Uma teoria do Estado Democrático identificada com a proposta de direito social condensado de Gurvitch, ao mesmo tempo em que reconhece a existência de outros autores, além do Estado, permite que se mantenham importantes aspectos inerentes ao espaço público estatal, com destaque para os princípios fundamentais de caráter constitucional.

Por tais razões, é fundamental a análise do processo de evolução do Estado Nacional em sua concepção tradicional, com os reflexos no constitucionalismo, e, de forma especial, a abordagem das crises pelas quais passa esse modelo. Em suma, a avaliação das insuficiências da estrutura contemporânea estatal na obtenção do consenso traduz-se em importante contexto sociopolítico, capaz de maximizar a pertinência da proposta de um novo paradigma: um direito social condensado a partir do espaço local.

GOVERNANÇA MULTINÍVEL E DIREITO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DE GARY MARKS

A transformação das relações entre Estado, sociedade e mercado, nas últimas décadas, tem exigido um redimensionamento das estruturas tradicionais de poder e das formas de produção normativa. Em meio à complexificação das demandas sociais e à ampliação das esferas de deliberação pública, torna-se cada vez mais necessário compreender o papel do direito social à luz das novas configurações da ação governamental. É nesse contexto que a teoria da governança multinível, notadamente desenvolvida por Gary Marks, surge como referencial teórico privilegiado para interpretar a articulação entre diferentes níveis de governo e atores sociais na formulação e na execução de políticas públicas.

A governança multinível rompe com a ideia de um Estado hierarquicamente centralizado, propondo um modelo de tomada de decisão compartilhada, no qual as competências são distribuídas e reconfiguradas entre Entes subnacionais, organismos supranacionais e instituições locais, sem prejuízo da participação cidadã. Trata-se de uma abordagem que desloca o foco do controle vertical para uma lógica de cooperação horizontal, em que o direito social adquire um novo protagonismo, não mais como concessão estatal, mas como resultado de processos participativos e inclusivos de definição de prioridades públicas.

Este capítulo propõe-se a explorar a conexão entre o direito social e a governança multinível, demonstrando como essa interação pode fortalecer a eficácia dos direi-

tos fundamentais em contextos complexos e plurais. No primeiro item, parte-se da análise da crise estrutural do Estado contemporâneo, examinando os impactos dessa crise na redefinição das funções estatais e na emergência de novas formas de regulação social. Em seguida, investiga-se como os paradigmas contemporâneos da gestão pública, especialmente aqueles orientados pela transparência, pela eficiência e pela participação popular, influenciam a concretização do direito social como expressão do interesse público.

O terceiro item aprofunda os fundamentos teóricos da governança pública, com ênfase em sua vertente multinível, abordando os desafios da coordenação intergovernamental em um ambiente político fragmentado e interdependente. Por fim, analisa-se a teoria de Gary Marks em sua dimensão mais estrutural, evidenciando suas contribuições para a compreensão do direito social como vetor normativo transversal, capaz de atravessar fronteiras institucionais e promover maior coerência e legitimidade às ações públicas.

Ao alinhar a teoria da governança multinível ao campo do direito social, este capítulo busca oferecer uma perspectiva integradora, que reconheça a necessidade de respostas jurídicas mais adaptativas, sensíveis ao território e abertas à participação cidadã. Assim, reafirma-se a centralidade do direito social como instrumento de justiça e coesão em democracias que se constroem, cada vez mais, em redes de colaboração, corresponsabilidade e pluralismo institucional.

2.1 A crise estrutural e a importância do direito social: uma (re)definição das relações entre Estado e sociedade

O processo de crise do Estado e, por conseguinte, da estratégia de obtenção do consenso amparada no di-

reito oficial, estruturado numa lógica de subordinação, manifesta-se, por meio de diferentes formas, abrangendo tanto elementos conceituais como aspectos que levam ao questionamento da própria estrutura do Estado. Tal situação se reflete, de igual forma, nas potencialidades do texto constitucional, sem olvidar, ainda, a crise funcional e política decorrente (Morais, 2002).

Além da limitação do poder estatal, primeira face da crise, traduzida numa relativização conceitual, Moraes (2002) aponta para outras dimensões, destacando-se uma profunda ruptura nos fundamentos do Estado Social. Esta se caracteriza numa crise financeira, ideológica e filosófica que, em função de sua importância decisiva no contexto de transformações contemporâneas, também será analisada em item específico, com uma preocupação prospectiva, de busca de alternativas ao ordenamento jurídico constitucional.

Os reflexos da crise estatal, com a consequente fragilização da ordem constitucional e dos instrumentos estatais de obtenção do consenso, correspondem a outra dimensão do problema, o institucional. As consequências disso, sobretudo no âmbito conceitual e estrutural, merecem significativa atenção, pois ampliam a importância da análise de novas estratégias para a obtenção do consenso, com ênfase naquelas que redimensionem o papel da sociedade na construção das decisões públicas e na concretização constitucional (Morais, 2002).

Nesse contexto, a emergência de novos paradigmas de regulação, baseados em formas mais colaborativas e inclusivas de deliberação, torna-se especialmente relevante. A governança pública, nesse sentido, não se configura como uma negação do Estado, mas como uma estratégia de ressignificação do seu papel diante das crescentes demandas sociais. Ela propõe a ampliação do espaço decisório, a partir de estruturas horizontais e participativas que dialogam diretamente com o direito

social como paradigma de integração normativa e ação comunicativa, conforme proposto por Gurvitch.

Nesse sentido, é fundamental que sejam encontradas alternativas ao processo de crise do Estado, a fim de que se superem concepções que apontem para o fim do constitucionalismo, porque é imperioso que se mantenham espaços de garantia dos princípios constitucionais na ordem contemporânea. Desse modo, busca-se evitar, com isso, o risco de um retorno a um contexto em que o papel do Estado e de suas instituições – como a Constituição – era permanecer numa posição absenteísta.

Portanto, a crise institucional, além de refletir a fragmentação da noção de soberania e, conseqüentemente, sua limitação, igualmente tem relação com um processo hermenêutico que não rompeu com os limites próprios do liberalismo. Diante disso, soma-se a necessidade de se encontrar alternativas ao processo de crise conceitual do Estado e a seus conseqüentes reflexos no constitucionalismo à indispensável (re)definição do papel a ser cumprido pelo texto constitucional (Moraes, 2002).

A esse desafio soma-se a busca por modelos institucionais capazes de viabilizar arranjos cooperativos entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade civil. É nesse horizonte que a governança multinível, conforme delineada por Gary Marks, ganha relevância como instrumento de coordenação e de superação da fragmentação decisória, atuando em conformidade com o pluralismo normativo defendido por Gurvitch. Ao reconhecer múltiplas instâncias legítimas de produção normativa, esse modelo institucional reforça a necessidade de um Estado que não monopolize a autoridade, mas que compartilhe poder em diálogo com estruturas sociais organizadas.

Tais questões implicam a formulação de uma proposta de sociologia constitucional ou da Constituição, tendo em vista a importância dos vínculos do constitu-

cionalismo com as relações sociais (Morais, 2002). É justamente neste contexto que a proposta de direito social pode ser inserida, pois constitui-se numa estratégia de ampliação do papel da sociedade, limitado, no entanto, ao referencial principiológico constitucional.

O processo múltiplo de crise, que ainda assume uma dimensão funcional e política, esta última pelo esgotamento das estratégias representativas, amplia de forma significativa a importância de uma nova e qualificada relação entre a sociedade e o Estado, à medida que a manutenção de uma ordem estatal, amparada em estratégias de dominação e de reprodução do *status quo*, rompe com a proposta de um direito social condensado numa ordem estatal democrática.

O novo paradigma, ao contrário, estrutura-se a partir de uma nova dimensão na interface entre Estado e sociedade, tendo em vista que se ampara em uma lógica de integração, em que os diferentes atores sociais se posicionam como sujeitos ativos no processo de formação das decisões públicas. Logo, isso implica, igualmente, a atribuição de sentido aos princípios constitucionais, que atuam como mínimo referencial.

Essa concepção remete ao que foi discutido no capítulo anterior, especialmente no que se refere ao direito social como paradigma intermediário entre proceduralismo e substancialismo. A governança multinível apresenta-se como a infraestrutura institucional dessa proposta, permitindo a articulação de diferentes escalas decisórias em uma lógica que preserva os referenciais constitucionais e, ao mesmo tempo, reconhece a legitimidade da ação coletiva da sociedade. Assim, o direito social condensado encontra na governança multinível um caminho para sua efetividade, operando como meio de redistribuição da autoridade pública com vistas à construção do consenso democrático.

Trata-se, conforme destacado nos pressupostos teóricos, de uma proposta que ocupa um espaço intermediário entre o substancialismo e o procedimentalismo. O conceito de direito social condensado, nesse contexto, não se limita exclusivamente à atuação dos instrumentos estatais – os quais, por sua vez, enfrentam um evidente processo de crise. Da mesma forma, essa concepção não se confunde com estratégias puramente procedimentais, que poderiam implicar um retrocesso ao modelo liberal tradicional, caracterizado pela ausência de um referencial mínimo de natureza substancial.

A proposta de um direito social condensado opera-se em uma nova lógica no relacionamento entre Estado e sociedade, a partir de uma estratégia de integração, substitutiva da lógica predominante desde o liberalismo: um ordenamento estruturado com base na dominação. Com isso, os atores sociais passam a ser considerados sujeitos ativos no processo de formação das decisões públicas, o que se relaciona com os pressupostos procedimentalistas, devendo, contudo, tais decisões estar em consonância com os princípios constitucionais, apresentando, por conseguinte, um vínculo substancial.

Nessa perspectiva, essa nova e qualificada relação entre Estado e sociedade contribui igualmente para minimizar a crise política do Estado em função da perda de legitimidade dos instrumentos tradicionais de democracia representativa, inseridos no ordenamento jurídico a partir do paradigma liberal. Contudo, é preciso destacar que este novo paradigma não supera integralmente os institutos representativos, o que ressalta o caráter intermediário da proposta apresentada.

Isso se verifica, por exemplo, em relação à importância do texto constitucional, de natureza representativa, que serve como limite substancial para o processo de articulação reflexiva dos atores sociais. Para Morais (2002, p. 57), é fundamental insistir no papel a ser exer-

cido pela “fórmula constitucional sustentada no projeto utópico dos direitos humanos” a fim de superar o atual contexto de crises.

A articulação dos atores sociais, a partir de limites estabelecidos pelo texto constitucional, possibilita que se encontrem novas alternativas para a concretização da Constituição. Logo, pode-se permitir a efetivação de diversos direitos sociais que, mesmo na estrutura tradicional de Estado, desconsiderado todo o processo de crise, já tinham sua aplicabilidade significativamente reduzida.

Com o contexto de crise, esses novos espaços de inserção dos atores sociais no processo de tomada de decisões, sem que isso implique uma superação dos princípios contidos no texto constitucional, assumem importância essencial. Dessa maneira, evidencia-se que uma estratégia amparada na teoria geral do direito social, desde que condensado numa estrutura estatal de viés democrático, mostra-se fundamental para uma análise prospectiva do Estado, afastando, de forma clara, as propostas que visem à negação dos institutos estatais.

Ademais, observa-se que a crise estrutural se apresenta como uma importante dimensão da crise do Estado, sendo sua análise imprescindível para a verificação de estratégias alternativas para sua superação. Esta perspectiva da crise estatal afeta as bases constitutivas do modelo de *Welfare State*, envolvendo, segundo Moraes (2002), aspectos fiscais, ideológicos e filosóficos.

Ressalta-se que esse modelo, apesar de ter sido caracterizado como uma solução de compromisso, a fim de evitar a derrocada total das estruturas estatais, implicou alguns avanços em relação ao modelo liberal. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998b, p. 418), o desenvolvimento do *Welfare State* caracterizou-se por uma “quebra da separação entre a sociedade (ou mercado, ou esfera privada) e o Estado (ou política, ou esfera pública), tal como era constituída na sociedade liberal”.

Em vista disso, o Estado, além de gerar benefícios para a classe trabalhadora, ainda que de forma limitada, implicou também um elemento importante de indução do desenvolvimento a partir do investimento em infraestrutura¹. Essa dupla função constitui-se em um dos fatores de crise do Estado, especialmente em se tratando de crise fiscal, haja vista a impossibilidade de o Estado agir, ao mesmo tempo, no sentido de atender aos anseios da sociedade, bem como garantir a estrutura necessária ao desenvolvimento capitalista².

É justamente a lógica capitalista que se constitui, de acordo com Draibe e Henrique (1998), em raiz estrutural da crise do Estado-Providência, tendo em vista que o Estado de Bem-Estar surge como forma de atomizar os conflitos para garantir a coesão do todo social e o desenvolvimento do processo de acumulação³. Desse modo,

- 1 Esta dupla finalidade do Estado Social é caracterizada por Moraes: "De um lado, deve-se reconhecer que o processo de crescimento/aprofundamento/transformação do papel, do conteúdo e das formas de atuação do Estado não beneficiou unicamente as classes trabalhadoras com o asseguramento de determinados direitos, com o estabelecimento de certos paradigmas ou com a promoção de políticas de caráter assistencial ou promocional. A atuação estatal em muitos setores significou também a possibilidade de investimentos em estruturas básicas alavancadoras do processo produtivo industrial – pense-se, aqui, por exemplo, na construção de usinas hidrelétricas, estradas, financiamentos, etc. – que viabilizaram, muitas vezes, o investimento privado" (2002, p. 35).
- 2 É o que se observa a partir da análise de Bobbio, Matteucci e Pasquino acerca da dimensão fiscal da crise do Estado-Providência: "A crise fiscal do Estado é tida como um indício da incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa, e o apoio à acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública. A particular relação que o *Welfare State* estabeleceu entre Estado e sociedade não é mais entendida em termos de equilíbrio, mas como elemento de uma crise que levará à natural eliminação de um dos dois polos" (1998a, p. 418).
- 3 Veja-se o extrato que ora se transcreve: "Há aqui uma tensão permanente – conciliar a necessidade crescente de dispêndio estatal que visa a garantir a legitimidade e coesão do todo social vis-à-vis aquele destinado a regular a acumulação do capital monopolista-tensão que gera uma tendência às crises. A médio prazo, essa tendência é

essa crise fiscal adquire maior dimensão nos países, como é o caso do Brasil, em que sequer foram atingidos os patamares mínimos pretendidos pelo Estado Social. Isso porque, ao processo de proliferação das demandas, não há um correspondente incremento de arrecadação decorrente do desenvolvimento da atividade produtiva.

Cumprе destacar, ainda, que essa crise de financiamento tem se ampliado significativamente, visto que nessa proliferação das demandas da sociedade em relação ao aparato estatal não se verifica a adequada organização administrativa e, sobretudo, a existência do correspondente aporte financeiro para atendê-las.

Para García-Pelayo (1977), há três causas principais para o aumento da complexidade de respostas exigidas em relação ao Estado Social: a ampliação da atividade estatal⁴, exigida pela sociedade industrial e pós-industrial; a complexidade da própria sociedade, ou seja, do ambiente em que se move o sistema estatal; e,

agravada pelas características do próprio setor estatal, na medida em que seus custos salariais tendem a se elevar devido ao crescimento lento da produtividade e ao padrão salarial relativamente mais alto" (1998, p. 60).

- 4 A necessidade do incremento de funções do *Welfare State* e, por conseguinte, de órgãos públicos capazes de atender às demandas cada vez mais complexas da sociedade industrial e pós-industrial é apontada por García-Pelayo: "*Este aumento y diversificación de órganos, poderes y actores estatales va acompañado de un aumento y diversificación de funciones. Em efecto, el Estado social o el Welfare State no sólo tiene a su cargo las funciones que podemos denominar clásicas, cuya realización, por otra parte, está sometida a un proceso de diversificación, sino que asume las de la procura existencial, es decir, la satisfacción de las necesidades de la existencia que ni el individuo ni los grupos pueden asegurar por sí mismos, y la de la estabilidad y desarrollo de la sociedad industrial y postindustrial, incapaz de autorregulación. Bajo este supuesto, sus funciones si han extendido a la dirección y regulación de la economía nacional, al apoyo logístico del crecimiento económico, a la intervención estructural y coyuntural en la producción y en el mercado, etc.; a la geración y gestión de prestaciones sociales; a la promoción de la investigación y desarrollo; a la amplia y diversificada difusión de cultura por todos los niveles de la sociedad, etc., tareas cada una de las cuales encierra, a su vez, una amplia gama de complejidad*" (1977, p. 161-162).

por fim, a interação entre essas duas situações. Em tal contexto, é importante o alerta de Rosanvallon (1997), no sentido de que seja evitado um raciocínio simplista de que a resposta para essas crescentes e complexas demandas se dá a partir de uma presença estatal mais efetiva financiada pela majoração de tributos⁵.

Outra perspectiva de superação da crise fiscal a partir de um raciocínio simplista decorre da tentativa de diminuição de custos por meio da diminuição da atuação do Estado. Contudo, essa alternativa remete ao debate tradicional entre estatização e privatização, que não se coaduna com a proposta de direito social que permeia esta obra, pois nenhum desses roteiros encontra respostas suficientes para a ampliação das demandas e o aumento da complexidade dos direitos (Morais, 2002).

É o que se observa na avaliação de Calera (1992), quando manifesta sua preocupação com o futuro do Estado Nacional, salientando, contudo, sua posição contrária à total superação desta Instituição Pública. Ao ressaltar o período de dificuldades por que passa o Estado como categoria histórica e como realidade política, Calera (1992) registra a necessidade de sua manutenção⁶.

5 Ressalta Rosanvallon: "O Estado-Providência está doente. O diagnóstico é simples: as despesas com a saúde pública e com o setor social crescem muito mais depressa que as receitas. Daí um lancinante problema de financiamento, que se apresenta nos últimos vinte anos, em todos os países industrializados. A única solução para tapar os 'buracos' é aumentar os descontos obrigatórios [...]. Por quanto tempo poderão as coisas continuar assim? Chegará o crescimento dos impostos e dos encargos sociais a comprometer a competitividade das empresas e a minar o dinamismo da economia?" (1997, p. 7-9).

6 É o que se observa das considerações do autor: "*Me parece que el Estado es hoy una patata caliente en las manos de políticos y teóricos, que nadie se atreve tampoco a arrojar a la basura. En definitiva, no sabemos qué hacer con el Estado. Estamos a finales de un siglo que se pregunta si podemos o debemos deshacernos del Estado (Getting Rid of the State?), pero no podemos asegurar una comunidad real en la que el autogobierno social reemplace al Estado, esto es, una sociedad sin Estado*" (Calera, 1992, p. 81).

Apesar da necessidade de manutenção estatal e de sua importância no processo de coesão social, é inegável que o Ente público, a partir de sua estratégia de bem-estar, se encontra deveras contestado. Não bastasse a crise de financiamento, Moraes (2002) agrega outras duas perspectivas: a crise ideológica e a filosófica.

Quanto à primeira, nota-se uma desconexão entre a ampliação dos mecanismos de participação da sociedade na esfera pública e, por consequência, das demandas encaminhadas ao Estado e a resposta deste. Isso ocorre pelo fato de que a excessiva burocratização da função pública, consequência da proliferação dos órgãos estatais, inúmeras vezes sem o conexo planejamento estrutural, para o atendimento das demandas, não permite respostas eficientes a elas, fazendo com que “constantemente a demanda política se veja frustrada pela ‘resposta’ técnica” (Moraes, 2002, p. 43).

Igualmente, cabe referir a crise filosófica que se traduz na desvinculação dos cidadãos de um efetivo sentimento de solidariedade capaz de fortalecer as bases da constituição de um consenso social. De fato, a ideia de solidariedade, que deveria permear a estrutura de um Estado de Bem-Estar, cede espaço, conforme Moraes (2002), para a transformação de um indivíduo liberal em um cliente da administração pública.

No entanto, em função da crise de financiamento, a possibilidade de manutenção de uma estrutura estatal em que o cidadão se portasse como cliente das políticas públicas mostra-se cada vez mais improvável. Dessa maneira, em função da inexistência de um fundamento filosófico consistente para a construção de um consenso, amplia-se a deficiência em relação aos fundamentos antropológicos do Estado, em decorrência da impossibilidade de manutenção da ótica do cidadão-cliente do Estado.

Portanto, essa crise do modelo de Bem-Estar, agravada pela impossibilidade de financiamento, sem olvidar

os aspectos ideológicos e filosóficos, agregando-se ainda as demais dimensões da crise estatal, remete-nos para a análise de alternativas para sua superação. Isso se torna necessário porque as estratégias tradicionais de obtenção do consenso, amparadas numa estratégia de dominação em relação à sociedade, entendida como simples destinatária do direito, mostram-se insuficientes, em virtude das crises.

Nesse contexto, Rosanvallon (1997) reitera a importância da redefinição das fronteiras entre Estado e sociedade, encontrando-se aí o ponto nevrálgico para o futuro do Estado-Providência e dos direitos sociais nele previstos. Dessa forma, a abordagem das alternativas ao processo de crise pode estender-se aos elementos sociológicos⁷ e políticos que, no entendimento de Rosanvallon (1997), são essenciais para a estruturação de um paradigma que efetivamente modifique a relação entre Estado e sociedade, qualificando a participação da cidadania a partir de sua inserção como sujeito ativo no processo de formação das decisões públicas⁸.

Propondo uma definição para o futuro do Estado-Providência, sustenta-se a necessidade de uma tríplice dinâmica (Rosanvallon, 1997) que articula elementos como a socialização, a descentralização e a autноми-

7 Morais é claro ao afirmar que as alternativas às crises não se resumem a aspectos quantificáveis e matemáticos, estendendo-se a algo mais que um arranjo econômico-contábil, como se depreende de suas afirmações: "Parece-nos que por trás da moldura do bem-estar social vislumbra-se um projeto simbólico de rearranjo das relações intersubjetivas que está calcado não só no consenso democrático que se constrói não apenas definindo-se *quem e com quais procedimentos* está legitimado a decidir, mas e também, na ideia de um viver comunitário, onde os interesses que atingem os indivíduos produzem inevitavelmente benefícios ou prejuízos compartilhados, desde uma perspectiva na qual o projeto democrático apresenta-se como uma utopia em constante (re)construção" (2002, p. 45).

8 A expressão utilizada deve ser entendida em sentido amplo, não ficando restrita às atividades administrativas, mas se ampliando para a própria atividade legislativa, permitindo uma apropriação do espaço público estatal pela sociedade.

zação. Assim, permite-se, no entendimento do autor, a superação da “ideia de que serviço coletivo = Estado = não-mercantil = igualdade, e de que serviço privado = mercado = lucro = desigualdade” (1997, p. 85).

Nesse aspecto, assume destaque a via da autonomização, por meio da transferência para as associações, as fundações e os agrupamentos, onde podemos incluir as ONGs, de funções que seriam próprias do Estado, o qual, pela aludida crise financeira, não vislumbra formas de solução. Essa (re)definição do papel da sociedade civil na gestão do Estado, como forma de legitimar os processos de decisão, a partir de uma lógica participativa, mostra-se essencial para que se proponha um caminho intermediário, que permita a manutenção de institutos próprios dos mecanismos de representação, tais como os princípios constitucionais, desde que haja uma ampliação do espaço de atuação dos atores sociais no âmbito estatal.

Por conseguinte, esta nova articulação entre Estado e sociedade, permitindo a (re)definição dos espaços de atuação dos atores sociais nas esferas estatais, está amparada em alguns pressupostos essenciais. Ressalta-se, neste sentido, a abertura do espaço público estatal, qualificando a ideia de público, a partir de “uma tríplice dinâmica articulada da socialização, da descentralização e da autonomização” (Rosanvallon, 1997, p. 85).

Deve-se, com isso, substituir as relações com a sociedade no sentido de mera contribuinte e/ou destinatária dos serviços públicos para uma lógica de atuação e (co)responsabilidade dos atores sociais com as decisões do Estado, entendido nas suas diferentes esferas federadas. Desse modo, a socialização e a descentralização mostram-se importantes para o necessário processo de desburocratização e racionalização da gestão, aumentando, ainda segundo Rosanvallon (1997), o compro-

metimento e a responsabilidade das comunidades locais nos processos de gestão.

A ideia que se propõe, a partir da análise dos processos de crise enfrentados pelo modelo tradicional de Estado-Nação, este amparado numa lógica representativa, é justamente avaliar as alternativas possíveis, capazes de permitir a legitimação das decisões estatais, a partir do comprometimento da sociedade como partícipe do processo decisório. Logo, pode-se viabilizar a inserção dos mecanismos de participação capazes de ampliar a ideia de espaço público, a partir da abertura de espaços interpretativos a serem ocupados pelos atores sociais, que se tornam autores do processo de inserção do espaço estatal, de caráter público, no paradigma globalizado.

Essa abertura do espaço público remete à proposta de Häberle sobre a Constituição como cultura, que pressupõe a existência de uma comunidade ampliada de intérpretes, para além dos operadores jurídicos tradicionais. Nesse sentido, a legitimação das decisões públicas só se completa quando há a efetiva incorporação da sociedade civil no processo de conformação do sentido constitucional, por meio de sua atuação reflexiva e deliberativa.

Esta (re)definição do espaço público, a partir da própria sociedade, como fator de legitimação, tem como consequência direta a redução da demanda em relação ao espaço estatal, haja vista que a sociedade passa a sentir-se inserida e responsável pelo processo decisório. De tal maneira, possibilita-se a superação da dicotomia Estado e sociedade, substituindo a ideia de cobrança de um em relação a outro por uma ideia de busca conjunta de alternativas.

Nesta perspectiva, tal concepção passa, sem dúvida, por uma superação do modelo jurídico bipolar⁹, ca-

9 Nesse sentido, Rosanvallon é enfático quando afirma: "Avançar nesse sentido implica, em primeiro lugar, produzir um direito adequado à

racterizado pela clássica divisão entre direito público e direito privado, aliada à concepção dogmática da produção oficial do direito, ou seja, do direito como produto exclusivo do Poder Legislativo oficial. Rosanvallon (1997) propõe, nesse contexto, a flexibilização da sociedade e a possibilidade de o direito tornar-se mais pluralista, permitindo instrumentos de apropriação do espaço público pela sociedade civil¹⁰.

Essa ideia de ampliação do espaço de atuação da sociedade na esfera pública demanda uma (re)definição da sua estrutura interna, a partir da identificação das associações e, de forma mais ampla, dos indivíduos, com realidades específicas. Isso porque a solidariedade institucionalizada¹¹, a partir de noções apriorísticas, (pré)

realização desse objetivo, pois o direito é igualmente bipolar: também ele está centrado simultaneamente no indivíduo (Código Civil) e no Estado. O indivíduo soberano e autônomo, como representante particular e abstrato do gênero humano, é o fim supremo do direito, ao mesmo tempo que a limitação de suas liberdades 'exteriores' é a função única do direito. O Estado, do ponto de vista do direito, não faz mais que hipostasiar as vontades que comandam os indivíduos, pressupondo sua fusão em uma unidade simples; é 'a multidão unida em uma só pessoa' (Hobbes). Essa perspectiva fundamentalmente individualista do direito, explica Gurvitch em *L'idée du droit social*, faz com que a submissão de uma multidão de indivíduos isolados e nivelados pela generalidade abstrata da lei surja como a 'única manifestação possível da comunidade jurídica, despojada de todos os caracteres de uma verdadeira ligação concreta entre seus membros'" (1997, p. 88).

- 10 Rosanvallon adverte para a ampliação da crise, especialmente de financiamento, no caso da manutenção de uma divisão rígida entre a esfera pública e a privada: "Enquanto as fronteiras entre o Estado e a sociedade, entre o privado e o público, permanecerem rígidas, estaremos condenados a pagar um preço crescente por uma Estado-providência de resultados comparativamente decrescentes" (1997, p. 90).
- 11 Para tanto, interessantes são as afirmações de Rosanvallon acerca da necessidade de o sentimento de solidariedade não repousar apenas em regras e processos: "Aumentar a visibilidade social é também fazer emergir de modo mais localizado as necessidades e as aspirações. É permitir que se enxertem na sua expressão formas de socialização transversais e solidariedades curtas. A solidariedade não pode repousar apenas em regras e processos. Ela deve ter igualmente uma dimensão *voluntária*. O outro é indissociavelmente *socius* e *próximo*. Eu sou institucionalmente solidário de todos os *socii* através do Estado-

conceitos acerca da atuação dos atores sociais, novamente estabelece uma divisão rígida entre sociedade e Estado.

Trata-se, em síntese, do que Rosanvallon (1997) entende por manifestação de uma solidariedade real, construída a partir da própria sociedade, com suas diferentes e específicas formas, sem a vinculação a esquemas teóricos de mera oposição de classes e/ou categorias. Para o autor, portanto, “tornar o social mais compreensível, a sociedade mais visível a si mesma, é, ao contrário, permitir a formação de relações de solidariedade mais reais, mesmo que os processos que as regulam devam ser mais conflituais” (Rosanvallon, 1997, p. 95).

Desse modo, essa nova etapa de desenvolvimento social não prescinde do Estado-Nação em praticamente todos os grandes setores¹², o que nos remete a um debate acerca do papel do ordenamento jurídico nacional, por intermédio da garantia dos direitos prestacionais, e das suas possibilidades diante da construção de um novo paradigma de direito social, amparado na autorregulação e no controle social das decisões públicas.

Assim, o Estado, apesar das crises, ainda possui importantes missões, especialmente em relação ao aper-

providência, mas sou imediatamente solidário apenas de algumas redes de ‘próximos’. A justiça não pode ser somente legal. A ‘moral social’ não pode ser totalmente absorvida e englobada pela lei. É uma ilusão perigosa que é alimentada por nossa representação do Estado como providência laica” (1997, p. 96-97).

- 12 É nesse sentido a manifestação de Rosanvallon: “Sair da alternativa privatização/estatização, reinserir a solidariedade na sociedade. Essas duas condições para definir uma alternativa ao Estado-providência tradicional, principalmente em matéria de encargo das necessidades sociais emergentes, não devem fazer esquecer que ele continuará a desempenhar papel central na criação das formas de solidariedade. Sua função consiste essencialmente em permitir fundar uma nova etapa do desenvolvimento social, sem ameaçar a existência dos sistemas nacionais em quase todos os grandes setores” (1997, p. 93).

feioamento dos direitos humanos¹³. Importante registrar, no entanto, que essa atuação do Estado pode dar-se a partir de uma ótica verdadeiramente subsidiária¹⁴, em que os atores principais sejam efetivamente os cidadãos, o que reduziria a necessidade de intervencionismo e, por conseguinte, o investimento público (Esteruelas, 2000).

Logo, trata-se da apropriação do espaço público institucional pela sociedade a partir da qualificação do processo legislativo, no sentido da produção de normas negociadas com a sociedade, não se vinculando à ideia do processo legislativo como atividade exclusiva dos poderes oficiais. A inserção da participação popular no processo de tomada de decisão pública pode servir como elemento fundamental de diminuição dos efeitos da crise estatal, notadamente no que tange ao financiamento, bem como servir para a legitimação do espaço estatal na estrutura contemporânea de decisões globais.

Esse pluralismo social oportuniza, de igual forma, a manifestação da sociedade em diferentes processos de negociação, a fim de serem tomadas decisões públicas que efetivamente reflitam os interesses da sociedade, em suas diferentes formas de manifestação. Dessa ma-

13 Esteruelas resume o que entende por três missões principais do Estado: *"Queríamos resumirlas en tres puntos: a) que la integración supraestatal se haga en términos pacíficos y consensuales, pactando cada paso mesuradamente; b) trabajar seriamente en el perfil de la identidad nacional propia, obra cultural que enriquecerá el espíritu humano y permitirá ver con claridad lo que puede aportar cada uno al acervo común; c) trabajar sin descanso por el perfeccionamiento de los derechos humanos"* (2000, p. 239).

14 A ideia de subsidiariedade, como elemento capaz de identificar as novas relações entre sociedade e Estado, aparece com clareza em Esteruelas: *"Desde un punto de vista político, aquel intervencionismo previsible a causa de las demandas sociales y del espíritu de nuestro tiempo puede ser limitado en la medida adecuada por una clara conciencia de que los verdaderos protagonistas son los hombres, los grupos sociales y que al poder público le corresponden, propiamente, la coordinación del conjunto y, en su caso, la pertinente acción subsidiaria. De aquí que éstas constituyan respuestas formuladas desde la previsible (que no indefectible) acción de las instituciones públicas"* (2000, p. 241).

neira, a descentralização das esferas de decisão, aliadas a novas formas de participação dos atores sociais, permite uma regulação legitimada, e, por essa razão, efetiva, superando o problema da inflação legislativa, ou seja, da incrível produção de normas jurídicas desconectadas da realidade social, do indivíduo contextualizado em seu meio¹⁵.

Diante disso, apresentam-se diversas alternativas no sentido de uma nova concepção em relação à organização política, com seus reflexos sobre a própria sociedade, objetivando estabelecer um novo paradigma que compatibilize estruturas de Estado, de natureza democrática, com a necessária articulação dos atores sociais. Para Rosanvallon (1997), trata-se de compatibilizar a estrutura do modelo keynesiano com a solução autogestivária, por meio da participação dos movimentos sociais e dos grupos de base, bem como a regulação intrassocial, em que figuram como atores as famílias, os grupos de vizinhança etc., operando de forma disseminada no tecido social.

O espaço pós-social-democrata, entendido como alternativa ao processo de crise do Estado Social, está assentado na redução¹⁶ do modelo keynesiano, mediante

15 Rosanvallon é extremamente enfático na crítica que faz a modelos abstratos de regulação e análise dos indivíduos, estabelecendo uma crítica direta ao modelo dogmático de regulação da sociedade, que estabelece uma dicotomia entre Sociedade e Estado, sendo a norma jurídica algo pré-concebido pelo legislativo oficial para normatizar qualquer tipo de relação, independente do seu entorno social. Nesse sentido, importante referirmo-nos a Rosanvallon: "A situação do indivíduo não pode ser apreendida independentemente de sua localização no espaço social. A pobreza, por exemplo, não pode ser definida apenas por um critério de renda. O isolamento, o lugar de vida (cidade ou campo) podem ampliar os efeitos da renda. A pessoa que dispõe da simples pensão de velhice, mas que possui uma horta e está inserida em relações de vizinhança ou de família, não vive da mesma maneira que a que está isolada no sexto andar de um prédio de cidade grande" (1997, p. 90-91).

16 É o que se verifica no texto que segue, em que Rosanvallon é claro quando se refere a "remodelar", "melhorar" e "desburocratizar", numa

a combinação de outros modos de regulação, com destaque para a regulação autogestionária e intrassocial. Novamente, evidencia-se a possibilidade de combinação de aspectos inerentes ao modelo representativo, com a ampliação de espaços de articulação da sociedade, de caráter participativo, seja na sua relação com o setor público-institucional, característica do modelo autogestionário, seja na modificação das relações na própria sociedade, identificando-se com a regulação intrassocial¹⁷ (Rosanvallon, 1997).

Por conseguinte, o processo de regulação do espaço pós-social-democrata¹⁸ traduz-se na possibilidade de manter o espaço estatal, inserindo, contudo, estratégias capazes de qualificar este *locus* com uma ampla perspectiva pública, de apropriação do Estado pela sociedade, esta como autora e fator de legitimação das decisões públicas. Contudo, não se pode deixar de referir que essa apropriação do espaço público estatal pela sociedade deve-se dar a partir de alguns compromissos fundamentais, evitando-se a constituição, conforme García-Pelayo (1977), de um pluralismo restrito às grandes organizações¹⁹.

clara referência à necessidade de se manter as estruturas estatais, contudo, a partir de uma nova base, descentralizada e capaz de permitir a manifestação da sociedade: “É igualmente o Estado-providência tradicional que se trata de remodelar. Em primeiro lugar, sua gestão pode ser melhorada e desburocratizada, mas as tentativas de simplificação e de racionalização desenvolvidas nesse domínio são quase sempre contrariadas ou anuladas pela proliferação de regulamentos. Esta encontra sua fonte na vontade de não deixar na sombra nenhum caso imprevisto, de apreender toda situação particular. Somente a descentralização dos serviços, dos processos e do contencioso pode interromper essa inflação regulamentar cujo custo é muito elevado” (1997, p. 94).

17 Cf. Rosanvallon (1997).

18 Expressão utilizada por Rosanvallon (1997).

19 Segundo García-Pelayo, o processo atual de relacionamento entre Estado e sociedade caracteriza-se pela diminuição dos limites entre Estado e sociedade, ou seja, entre esfera pública e esfera privada. Trata-se, conforme se constata dos ensinamentos, da constituição de subsistemas interligados e interdependentes: “*Actualmente la sociedad*

Rosanvallon (1997, p. 103-104) refere-se a um tríplice compromisso, considerando a situação francesa, envolvendo o patronato e o Estado, de ordem socioeconômica e sociopolítica, respectivamente, além de um compromisso da sociedade consigo mesma. Este teria por objeto, segundo o autor, o “desbloqueio do Estado-Providência”, permitindo a “expressão de solidariedades negociadas e já não impostas no quadro de uma maior visibilidade social”.

Essa concepção, amparada especialmente na (re) definição das relações entre Estado e sociedade, encaminha o debate para a construção de espaços de participação, por meio dos quais a sociedade, a partir da própria (re)formulação interna, possa qualificar as decisões públicas. Com isso, a participação da sociedade no processo de discussão e decisão das políticas públicas apresenta-se como efetiva condição de validade para a atuação do Estado.

A constituição de um espaço público democrático, em que a participação se constitui em elemento fundamental, qualifica o processo de regulação social e, num

y el Estado tanto en los países industrializados como en los países en curso de desarrollo ya no pueden definirse como dos sistemas, cada uno de ellos autorregulado, sino como dos sistemas o, más bien, subsistemas completamente interdependientes, vinculados y condicionados por un número creciente de interrelaciones, de flujos y reflujos, de insumos y productos, de modo que, como consecuencia de las crecientes y heterogéneas demandas y estímulos por parte de la sociedad, asistimos a una transformación de la estructura y función del Estado, y como consecuencia de las constantes acciones e intervenciones del Estado, asistimos no menos a una transformación estructural de la sociedad” (1977, p. 113). No entanto, é justamente essa ausência de distinção entre esfera pública e privada que acarreta a preocupação sobre o novo contexto, haja vista que a apropriação do espaço público pela sociedade não pode significar a assunção de plenos poderes pelos agentes econômicos, o que merece a crítica do autor, conforme se depreende de sua análise da atual conjuntura (García-Pelayo, 1977). A influência dos grupos de interesse nesta nova lógica relacional entre Estado e sociedade será novamente observada quando, no Capítulo 3, for abordada a democracia participativa, tendo uma de suas dimensões amparada na atuação de grupos.

sentido mais amplo, as decisões públicas. É justamente este o aspecto central para a análise, ou seja, a verificação das alternativas ao processo múltiplo de crise, partindo de uma nova concepção de relações entre a sociedade civil, que adquire importância como sujeito ativo nas decisões públicas, e o espaço público institucional.

No entanto, essa atuação da sociedade civil e, por conseguinte, dos diferentes atores sociais a partir da articulação intrassocial, deve ser entendida no sentido da concretização dos princípios constitucionais, sob pena de um retorno ao liberalismo clássico e de um retrocesso diante dos avanços, ainda que limitados, obtidos pelos movimentos sociais. Dessa forma, procura-se estabelecer espaços diferenciados de concretização da Constituição, no sentido de servir de instrumento mínimo capaz de conformar a atuação da sociedade civil, o que nos remete à importância de uma (re)definição e não superação do Estado.

Nesse contexto, interessante é a proposta de Calera (1992), que se refere à possibilidade de refundação do Estado, ressaltando a necessidade de uma substancialização positiva que promova a ideal conciliação entre o individual e o coletivo. Em perspectiva semelhante a Rosanvallon (1997), esse autor igualmente procura superar a dicotomia entre a estatização e a privatização.

Calera preconiza uma (re)definição das relações entre Estado e sociedade, a partir de uma concepção dialética, em que a sociedade civil e o Estado, numa relação complementar, contribuam para um condicionamento recíproco. O referido autor denomina de "substancialização positiva do Estado, inserida em uma concepção dialética de suas relações com a sociedade civil" (Calera, 1992, p. 83).

Vale referir que não se trata da superação plena das diferenças existentes entre sociedade e Estado, que mantêm elementos distintivos, sendo aquela caracteri-

zada por uma associação mais espontânea, enquanto este apresenta uma maior artificialidade²⁰. Desse modo, a existência de distinções entre sociedade e Estado permite que a relação dialética se desenvolva no sentido de contribuir para a caracterização desses atores, tanto que, apesar de a sociedade legitimar o Estado, recebe deste uma série de contribuições, inúmeras vezes além do desenvolvimento verificado no plano fático. Isso porque as instituições estatais podem estar mais desenvolvidas do que a racionalidade vigente em determinado contexto histórico.

Calera (1992) demonstra claramente sua concepção favorável à manutenção do espaço estatal, quando destaca a existência de racionalidades diferenciadas que balizam a sociedade civil e o Estado. Nessa avaliação, o autor destaca que a racionalidade que constrói a sociedade civil pode pender para diferentes espectros, o que significa que, por um lado, pode se aproximar de laços de solidariedade, mas, por outro lado, pode caracterizar uma estrutura próxima do modelo liberal clássico, ou seja, em que os grupos detentores dos meios de produção, especialmente bens de capital, possam ampliar situações de desigualdade sem a atuação do Estado, visando à redução das diferenças sociais.

Importante é a contribuição do autor ao estabelecer diferentes pontos de divergência entre a racionalidade estatal e a relacionada à formação da sociedade

20 É o que se constata da obra de Calera: *"En este sentido, la sociedad civil puede entenderse como un modo de asociación y organización más inmediato, más espontáneo, que surge sobre todo del sentimiento y de las necesidades materiales. El Estado, en cambio, se entiende como un modo más artificial y con una pretensión racionalizadora, sin duda ambigua, de esas relaciones intersubjetivas. La sociedad civil mantiene un mayor respecto por lo individual-concreto, mientras que el Estado 'piensa' más en lo individual-colectivo y produce transformaciones del individual-concreto. En cualquier caso, como conceptos históricos o como categorías a priori, sus relaciones no son pacíficas, sino que entran frecuentemente en fuertes contradicciones"* (1992, p. 109).

civil, destacando uma ligeira superioridade do Estado, no sentido de elemento conformador da sociedade civil. É o que afirma Calera (1992), referindo-se claramente à problemática das relações laborais, quando da ausência da atuação do Estado no sentido de igualar as partes envolvidas no vínculo empregatício²¹.

Ainda no sentido da manutenção de um espaço estatal, impõe-se verificar a importância e a capacidade transformadora dos princípios constitucionais, institutos de natureza estatal que servem como condicionantes da própria sociedade, como é o caso do princípio informativo fundamental do Estado Democrático de Direito²². Diante disso, Estado e sociedade devem possuir uma nova e qualificada relação, de natureza dialética, em que um não supera necessariamente o outro²³, afastando-se da dicotomia estatização/privatização.

21 Nesse sentido, importantes são as afirmações do autor: *"Esa hegemonía del Estado se justifica también a partir de las mayores insuficiencias de racionalidad de la sociedad. La sociedad, como realidad previa al Estado o la sociedad civil como realidad residual respecto al Estado, tienen unas estructuras y unas reglas muy distintas de las propias del Estado. Parece que la 'racionalidad menos universalizable' de principios, de convicciones y de fuerzas. Es una 'racionalidad menos razonable' que la que, al menos formalmente, se utiliza para construir y determinar al Estado. La sociedad es un reino donde puede reinar todo, desde una radical generosidad capaz de dar la vida por los demás hasta la más inhumana brutalidad capaz de sacrificar hasta la propia familia por un buen negocio. Baste fijarse en lo que sucedió y todavía sucede en el ámbito de las relaciones económico-laborales, cuando está ausente la relativa racionalidad de un derecho (no de cualquier derecho) igualador y liberador. Es el campo de las guerras más salvajes, donde triunfa la ley del más fuerte"* (Calera, 1992, p. 111).

22 O texto constitucional traduz claramente esta ideia de uma racionalidade mais consistente do espaço estatal, a ponto de os princípios constitucionais possuírem uma perspectiva prospectiva, sendo, segundo Calera (1992), o desejo de como deveria funcionar a sociedade, forte em seus princípios informativos essenciais.

23 É o que se depreende da leitura de Calera, quando este destaca que *"el reconocimiento del carácter dialéctico de esa relación implica que no cabe afirmar una prevalencia o hegemonía absoluta de un elemento sobre otro, ni del Estado sobre la sociedad, pero tampoco de la sociedad sobre el Estado"* (1992, p. 110).

Contudo, a qualificação do relacionamento entre Estado e sociedade, a partir de uma relativa hegemonia do Estado, segundo propõe Calera (1992), deve estar necessariamente acompanhada de uma (re)definição do papel da sociedade e sua posição frente ao ordenamento jurídico estatal. Não basta a concordância acerca da concepção dialética sem que se atribua sentido a esta afirmação, a ponto de superar a ideia de que a sociedade civil atua como destinatária das normas jurídicas produzidas pelo aparelho estatal.

Garcia (2000), ao caracterizar as propostas de republicanismo cívico, após uma abordagem das crises do Estado em seu modelo tradicional, reitera a necessidade de superar a dicotomia entre governantes e governados, que regia as relações entre Estado e sociedade no modelo de Estado-Providência²⁴. Diante disso, assumem importância a análise de estratégias e possibilidades de ampliação dos mecanismos de atuação dos atores sociais na construção de um espaço público democrático, bem como os pressupostos desta qualificação do espaço estatal com o processo de legitimação democrática, sem a superação do Estado.

Nesse contexto, é um paradigma que, conciliado com o modelo de Estado-Nação, pretende qualificar as decisões públicas a partir da atuação da sociedade como sujeito ativo do processo de regulação social, permitindo uma ampliação da legitimidade constitucional. Calera aponta para três exigências essenciais capazes de operacionalizar uma nova e qualificada relação entre Estado

24 Para o autor: "*Esa aprehensión del Poder por una ciudadanía superadora de la vieja dialéctica gobernante/gobernado, ese entendimiento de la libertad como instrumento al servicio de la emancipación humana u no como mecanismo propiciador del disfrute material, ese respecto al fair play y esa preocupación por preservar el espíritu que anima las instituciones, lo que permite que el mensaje republicano a favor de una legitimidad democrática reconstruida resulte altamente sugerente en un mundo que no hace mucho creía haber iniciado la era de la libertad definitiva*" (Garcia, 2000, p. 91).

e sociedade, oportunizando a construção de um espaço público democrático, referido por Rosanvallon (1997). Logo, conforme Calera (1992), trata-se da necessidade de manutenção da tensão dialética entre sociedade e Estado²⁵, maior democratização do Estado²⁶ e mais ampla e profunda democratização social.

Esses requisitos apontados por Calera permitem associá-los com a ideia de espaço pós-social democrata de Rosanvallon (1997), no sentido da não superação do espaço estatal, mas da necessidade de uma (re)defini-

25 Calera, ao destacar a necessidade de uma tensão dialética, a existência de níveis de conflito que não busquem a mútua destruição, deixa clara a necessidade do Estado, mas dentro dessa nova perspectiva, ao afirmar: *"Me parece importante y decisivo que la tensión dialéctica sociedad civil – Estado se mantenga en la teoría y en la praxis social. Pienso que en tanto se mantenga viva la dialéctica sociedad civil-Estado, este es el mejor camino para mejorar los niveles de igualdad y libertad de las masas sociales. Lo peor que puede suceder a un pueblo es el 'silencio social' ante el Estado o la 'pasividad estatal' ante la sociedad civil. Mantener unos niveles de conflictividad entre ambos, que no sea la búsqueda una mutua destrucción, es algo positivo. No cabe pensar en un Estado tan perfecto que ya no pueda hablarse de un 'algo social' distinto de lo estatal, porque todo lo social haya sido organizado y ordenado por el Estado y dentro del Estado y no haya ya lugar para la marginación o para la disidencia respecto al Estado. Como tampoco cabe pensar en una sociedad tan perfecta desde sí misma que haga superflua la existencia del Estado. Es imposible un Estado si sociedad diferenciada porque se hayan identificado, como también es imposible una sociedad sin Estado, al menos si se entiende el Estado como un conjunto complejo de estructuras de organización colectiva de una determinada sociedad"* (1992, p. 113).

26 Entendida como um dos pilares do novo paradigma social, a democratização do espaço estatal apresenta-se como condição para o novo processo de qualificação do espaço público estatal como uma estratégia de inclusão dos atores sociais nas decisões públicas. Trata-se, na concepção de Calera, de *"una mayor participación de grupos e individuos en la fundación y control de los aparatos del Estado [...] omissis"* (1992, p. 113). Prosseguindo, Calera destaca a necessidade de uma *"democratización de los partidos políticos, que son los gestores directos del Estado, un mayor control de la gestión de los órganos estatales, una más fácil revocabilidad de los representantes del pueblo a nivel de todos los órganos estatales, una limitación y superación de la creciente burocratización y tecnificación del gobierno y la administración de la cosa pública, que impiden ver y controlar los objetivos y los resultados de las distintas políticas estatales, etc."* (1992, p. 114).

ção de seu papel, da estrutura e do relacionamento com a sociedade civil, partindo para uma maior democratização do espaço público e controle social das decisões públicas. Além disso, ao se estabelecer a necessidade de uma democratização social, Calera (1992) aponta para a imprescindível ampliação do número de atores sociais no processo decisório, o que se vincula à ideia de democracia no âmbito intrassocial²⁷ proposta por Rosanvallon (1997).

Diante disso, verifica-se um ponto comum nos autores referidos, no sentido de concordarem com o múltiplo processo de crises que atravessa o modelo de Estado-Providência. Da mesma forma, existe uma semelhança no sentido de ampliar o papel da sociedade civil como sujeito ativo no processo de formação das decisões públicas, estabelecendo-se uma tensão dialética entre o espaço estatal e os novos paradigmas decorrentes dessa ampliação do espaço de atuação da sociedade.

Esse novo paradigma, além de estabelecer uma nova e qualificada relação entre Estado e sociedade, requer uma modificação intrassocial, por meio da (re) inserção da solidariedade na sociedade civil. Isso representa uma ampliação dos espaços de articulação para os atores sociais que passam a integrar o debate acerca da definição e do controle das decisões públicas.

27 Esse vínculo entre a noção de democratização social e o que Rosanvallon denomina de regulação intrassocial pode ser verificado a partir da própria definição de Calera: *"Esta democratización social significa que más individuos y grupos participan en las distintas agencias e instituciones sociales (culturales, educativas, deportivas, etc.) que no se identifican con el Estado o no están integradas en el Estado. Esa democratización tiene que alcanzar sobre todo al ámbito familiar, empresarial y económico en general, ámbitos sociales que por una tradición y una presión ideológica muy fuertes han sido excluidos de estos procesos de igualdad social y, por consiguiente, de democratización. El Estado puede hacer muchas cosas por la sociedad, pero no puede hacer milagros, si la misma sociedad desde sí no tiene importantes iniciativas para su conversión a más altos niveles de igualdad y libertad"* (1992, p. 114).

Contudo, o que entendemos fundamental neste processo de discussão das alternativas para superar e/ou relativizar o processo múltiplo de crise por que passa o Estado Nacional refere-se à necessidade de manutenção do espaço estatal²⁸. Por conseguinte, trata-se de uma (re)definição das estratégias de atuação do Estado, da ampliação dos espaços de articulação da sociedade, seja em relação ao Estado, seja no tocante a suas definições internas, sem, contudo, estabelecer a superação dos modelos representativos estatais.

É nesta perspectiva que se pretende inserir a proposta de construção de um direito social, com base em Gurvitch (1932), ou seja, como uma alternativa ao processo múltiplo de crises, reconhecendo, contudo, a importância de diversos institutos próprios do modelo representativo. Dessa forma, a proposta de direito social, objeto da presente obra, ao mesmo tempo em que destaca o papel da sociedade civil, por intermédio de um maior número de atores sociais, resgata a importância

28 Calera, ao concluir sua abordagem do processo de crise estatal e as alternativas para ele, deixa clara a sua opção por uma refundação do Estado, distante de uma superação do aparato estatal. É o que se verifica quando alerta sobre os riscos de uma opção radical, seja pela estatização ou pela ampla privatização, tendo em vista a racionalidade instável existente na sociedade civil, afirmando: "*Finalmente, creo que se debe avisar de los riesgos que tiene hacer una opción radicalmente favorable por unos de los dos elementos de esta dicotomía sociedad civil-Estado. Entregarse incondicionalmente em manos Del Estado puede ser caer en las redes de un proceso de sustancialización negativa Del Estado, como el que se está produciendo en los últimos tiempos. Entregarse en manos de la sociedad es volver a que las relaciones más fundamentales de la vida colectiva sean determinadas por minorías poseedoras del gran capital y de los más importantes medios de producción. Por eso he dicho en otra ocasión que estar a favor del Estado puede ser muy progresista, esto es, una prestación a favor del progreso de la igualdad y libertad de todos los hombres, pero en otros casos puede ser un servicio al mantenimiento de oligopolios y dominaciones de muy diversa clase. Como también estar a favor de la sociedad puede ser favorecer la expansión y el mantenimiento del gran capital en manos de minorías y en otras ocasiones puede ser favorecer el cambio e incluso la revolución de un sistema social y político*" (1992, p. 114-115).

do papel de um Estado que, apesar de um número menor de atribuições, em face da atuação dialética da sociedade, possui importância fundamental.

Ao articular essas duas dimensões – a abertura do espaço público à participação social e a manutenção do referencial constitucional –, o direito social proposto por Gurvitch aproxima-se da lógica da governança multinível. Ambos os modelos partem da premissa de que o processo decisório legítimo é aquele que se constrói por meio da integração entre diferentes ordens jurídicas e atores institucionais, sem hierarquias rígidas. Essa sinergia evidencia a complexidade dos arranjos contemporâneos e reforça a tese de que a superação da crise estrutural do Estado exige um novo pacto de regulação social, fundado no pluralismo jurídico e na corresponsabilidade entre Entes federativos e organizações da sociedade civil.

Assim, a importância do Estado deve-se especialmente em função do papel dos princípios constitucionais como referenciais mínimos capazes de conformar a atuação da sociedade nesta perspectiva dialética de atribuição de sujeito ativo no processo de controle das decisões públicas. Evita-se, com isso, um reducionismo ao modelo de regulação, próprio do liberalismo clássico, em que a sociedade detinha a capacidade de gerenciar as relações socioeconômicas baseadas tão somente na racionalidade preponderante, ou seja, a lógica liberal-burguesa.

Com base nos pressupostos teóricos do novo paradigma de direito social e considerando o entorno sociopolítico de crise do modelo tradicional de Estado-Nação, a presente obra deve estar centrada na abordagem dos instrumentos e espaços para o desenvolvimento deste direito social de base reflexiva. Para tanto, é preciso analisar os instrumentos disponibilizados pela Constituição Federal para operar uma (re)definição de Estado neste contexto de crise, em que a sociedade deve ser partici-

pe na busca de alternativas de concretização de valores substanciais, sem, contudo, superar seus institutos.

Nesse sentido, serão abordados os espaços institucionais encontrados no ordenamento jurídico vigente no Brasil, forte em relação aos princípios esculpidos na Carta Constitucional, que devem ter o seu sentido desvelado. Dentre estes, a análise estará voltada para as formas de ampliação do compromisso de obtenção do consenso para além das fronteiras oficiais, sem desvincular-se, contudo, de limites mínimos oriundos dos institutos representativos.

A análise dos instrumentos existentes no contexto brasileiro, em nível institucional, aliada a uma proposta de (re)definição do melhor contexto sociopolítico de implementação, constitui o elemento condutor do estudo desenvolvido. Dessa forma, além dos institutos que potencializam a participação da sociedade no processo de formação das decisões públicas, é imprescindível que se verifique o espaço adequado para sua efetivação, considerando um paradigma intermediário entre o proceduralismo e o substancialismo.

Com isso, busca-se verificar a possibilidade de ampliar os horizontes do espaço institucional para as estratégias de articulação dos atores sociais, sem que isto implique a plena independência dos espaços estatais. A articulação comunicativa, condicionada a estruturas capazes de garantir não um monopólio, mas um referencial estatal, constitui-se em aspecto indispensável para conciliar a garantia de espaços de participação com a concretização de valores substanciais mínimos capazes de influenciar a regulação do convívio social e a gestão pública²⁹.

29 Nota-se aqui uma ampliação da estrutura de direito social condensado de Gurvitch (1932), por se tratar não apenas de uma ampliação do espectro de regulação, mas de tomada de decisões públicas, que passam a receber da sociedade importante a necessária legitimação, reduzindo-se o monopólio, mas, por outro lado, ampliando o mútuo

2.2 Novos paradigmas da gestão pública e o direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos de administração

Sem dúvida, a Administração Pública brasileira passa por significativas alterações, especialmente com o advento da Constituição de 1988, que estabelece, em seu texto, os princípios fundamentais para a atividade administrativa. Dentre as novas perspectivas a serem assumidas pela Administração, encontra-se o princípio da participação.

Importante registrar que a ideia de participação deve estar vinculada a diversos princípios que informam a atividade administrativa, no sentido de permitir um efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas. Isso porque é fundamental identificar os novos paradigmas que informam a atividade administrativa aos pressupostos de construção de um direito social.

Tal processo de integração é compatível com a noção contemporânea de governança, compreendida como a construção coletiva das decisões públicas a partir da articulação entre diferentes atores – públicos, privados e comunitários – em espaços plurais e horizontalizados. A governança, nesse sentido, emerge como uma alternativa aos modelos verticalizados e burocráticos, permitindo um exercício mais democrático e transparente da função administrativa. O direito social, ao exigir participação qualificada e corresponsável, alinha-se a esse novo paradigma de gestão.

Dessa forma, o direito social que se pretende apoiar-se numa ideia de cidadania governante e não de simples destinatária das decisões públicas tomadas pelo corpo de tecnocratas. Isso amplia a importância dos princípios que se relacionam com a ideia de controle social

comprometimento entre Estado e sociedade numa nova e qualificada relação dialética, aproximando-se da ideia de Rosanvallon (1997).

e participação na gestão, verificando-se aqui novamente a necessidade de superação de concepções hermenêuticas meramente legalistas, para a inserção da atividade administrativa estatal no âmbito de um Estado efetivamente democrático, a partir da atribuição de sentido a este paradigma.

Essa cidadania governante se aproxima da noção de corresponsabilidade ética de Amitai Etzioni, para quem os indivíduos, como membros de comunidades morais, compartilham a responsabilidade na formulação e na execução de políticas públicas. A gestão pública, sob essa ótica, deixa de ser apenas técnica ou procedimental, passando a ser um espaço de encontro entre o agir estatal e o compromisso ético e participativo da sociedade civil.

Tal perspectiva retoma a discussão desenvolvida no Capítulo 1, no qual o direito social foi delineado como paradigma situado entre o procedimentalismo e o substancialismo. A gestão pública participativa, neste contexto, assume a função de operacionalizar esse paradigma intermediário, garantindo que a construção normativa das políticas públicas seja dialógica, legítima e socialmente enraizada. Ao deslocar o eixo decisório do tecnicismo para a deliberação compartilhada, o modelo reforça o papel ativo da sociedade como coprodutora do espaço público estatal.

A concepção de direito social, como uma proposta que não prescinda dos espaços institucionais, acarretará influência nas decisões públicas, num sentido amplo, envolvendo tanto a atividade legislativa, avaliada anteriormente com suas restrições no modelo brasileiro, quanto em relação às demais decisões públicas. Dentre estas, cabe reiterar o direito administrativo, que será influenciado a partir de uma proposta que priorize a participação dos cidadãos na formação das políticas, numa estratégia de gestão compartilhada.

Essa nova concepção de gestão pública passa, indiscutivelmente, pela avaliação dos princípios norteadores da administração, essenciais para a consolidação da cidadania, manifestada, dentre outras formas, pela ideia de controle externo acerca da gestão. Tal contexto demonstra a absoluta vinculação do estudo de temas de direito administrativo com a evolução e a transformação do Estado.

A reconfiguração apontada, no âmbito dos princípios da gestão pública, também se conecta diretamente ao modelo de governança multinível, na medida em que reconhece a complexidade federativa brasileira e a necessidade de articular diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) em regime de cooperação. Tal articulação não implica apenas descentralização, mas também a criação de espaços institucionais que viabilizem a coprodução das decisões públicas com a participação dos atores sociais. A governança multinível, nesse sentido, reforça a proposta de um direito social concretizado por meio da corresponsabilidade interinstitucional e do fortalecimento da democracia participativa.

Numa perspectiva relacional, é importante a referência aos modelos estatais para que se possa compreender o caráter transformador que pode ser construído a partir do ordenamento constitucional vigente. Portanto, a análise dos princípios de direito administrativo e seus institutos específicos encontra na Constituição de 1988, notadamente em relação à ideia de Estado Democrático de Direito, importante ponto de partida.

Sem dúvida, uma concepção de Administração Pública identificada com a possibilidade de construção do direito social rompe com espaços de discricionariedade, vinculando as decisões administrativas ao princípio democrático. Trata-se de uma avaliação que supera dogmas tradicionais da Teoria do Estado e da Constituição com seus imediatos reflexos na Administração Pública.

Com efeito, o direito administrativo e, por sua vez, a ideia de administração pública, identifica-se com o contexto sociopolítico vivenciado pela sociedade, o que pode ser claramente observado diante da evolução da ideia de controle social ao longo das transformações do Estado-Nação. A ideia de discricionariedade administrativa³⁰ sofre uma significativa redução³¹ com a perspectiva aberta a partir do exercício do controle social da gestão pública.

Essa é uma ideia ainda recente, tendo em vista que, no contexto liberal, as relações entre os poderes públicos eram baseadas no dogma da separação. Diante disso, o controle público sobre os atos da administração esbarrava no juízo de conveniência e oportunidade decorrente da separação de funções constitucionais, não podendo o Judiciário interferir na seara da Administração Pública.

Cabe salientar que, no modelo liberal de Estado, caracterizado pelo absentéismo estatal e pela teoria dos freios e dos contrapesos, o princípio da legalidade servia

30 A discricionariedade administrativa é definida por Di Pietro como “a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito” (1991, p. 41).

31 Di Pietro estabelece a relação entre a evolução do Estado e a redução do âmbito da discricionariedade administrativa, quando expõe: “Quando se estuda a evolução desses limites, verifica-se que eles foram, de início, essencialmente formais, pois diziam respeito apenas à competência e à forma; começaram depois a adquirir um sentido material, na medida em que começaram a ser examinados os *finis* e, depois, os fatos determinantes do ato administrativo. Hoje esses dados são insuficientes para delimitar a discricionariedade. Na medida em que a lei foi adquirindo seu sentido axiológico perdido na época do Estado liberal, novos princípios foram sendo elaborados como formas de limitar a discricionariedade administrativa e, paralelamente, ampliar a esfera de controle pelo Poder Judiciário. Ao lado do princípio da legalidade – em sua nova feição – colocam-se os princípios gerais de direito e os princípios da moralidade, da razoabilidade, do interesse público, da motivação, como essenciais na delimitação do âmbito da discricionariedade que a lei confere à Administração Pública” (1991, p. 10).

como único aspecto legitimador da atuação estatal. Além disso, o paradigma liberal de Estado caracterizava-se por uma legalidade formal, manifestada pela “vinculação negativa da Administração” (Di Pietro, 1991, p. 19), ou seja, o poder público poderia praticar todo ato não vedado pela lei, conforme art. 5º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Logo, evidencia-se que essa concepção de Administração Pública legalista em seu sentido formal relaciona-se com um contexto de pouca atuação da gestão, dado o restrito campo de atribuições de um Estado caracterizado pelo absenteísmo como reflexo da concepção político-econômica da burguesia, representado pelo *laissez faire, laissez passer*. Nesse sentido, pouco restava para o administrador decidir, a partir do juízo discricionário, em função da restrita atuação estatal, o que minimizava o perigo de uma vinculação apenas à legalidade formal.

Diferente é a situação verificada no modelo do *Welfare State*, em que se constata uma ampliação da atividade administrativa do Estado em decorrência das exigências de direitos prestacionais que implicavam um agir positivo do Ente público. Com isso, o aparelho burocrático-estatal se amplia significativamente, bem como o conjunto de situações apresentadas aos agentes administrativos que extrapolam as previsões legais.

É nesse contexto que se aprofunda a discricionariedade administrativa como a possibilidade de optar entre várias soluções juridicamente possíveis, papel que é exercido pelo Poder Executivo. Diante disso, ocorre uma ampliação do papel desse Poder como titular das mais importantes funções administrativas³², o qual passa a

32 Imprescindível destacar que, apesar de o Executivo assumir posição de destaque no contexto do Estado Social, por agregar importantes funções administrativas, especialmente aquelas que se vinculam à atividade prestacional do Estado, estas não são exclusividade deste Poder. Isso porque os demais poderes do Estado, Legislativo e Judiciário, também praticam atividades administrativas.

exercer uma influência prática mais visível do que os demais poderes, situação que se agrava ainda mais num sistema presidencialista³³, como é o caso brasileiro.

Apesar da modificação da ideia de legalidade a partir de uma vinculação positiva à lei, ou seja, que a Administração só pode fazer o que é expressamente permitido, o conceito de lei se altera, alcançando inclusive a figura do extinto decreto-lei e da medida provisória, instrumento de legitimação das ações do Executivo, sem a necessidade de manifestação prévia do legislador. Por tais razões, o modelo de Estado Social não contemplou mecanismos de controle social que fossem compatíveis com a ampliação das funções e, por conseguinte, da própria estrutura da Administração Pública.

Soma-se a isso uma limitada atuação do Poder Judiciário no controle dos atos da Administração, precários por definição, justificada, em regra, com base na impossibilidade de o controle jurisdicional tocar o “mérito” do ato administrativo³⁴. Tal concepção mostra-se extremamente arraigada numa ótica liberal de organização do Estado e da Administração, que contribui para o fortale-

33 No sistema presidencialista, não existe, tecnicamente, a responsabilidade política, o que impede o afastamento do chefe do Poder Executivo sem que exista a suspeita do cometimento de crime de responsabilidade, quando se configura a hipótese de responsabilidade criminal.

34 Di Pietro refere-se até a um certo “comodismo” da Jurisprudência dominante na falta de definição mais precisa do âmbito do mérito administrativo, conforme se vê: “Por outro lado, as dificuldades em entender onde termina a legalidade e começa a discricionariedade administrativa levam o Poder Judiciário, até por comodismo, a deter-se diante do mal definido ‘mérito’ da atuação administrativo, permitindo que prevaleça o árbitro administrativo onde deveria haver discricionariedade exercida nos limites estabelecidos em lei” (1991, p. 28).

cimento do Poder Executivo instituído em detrimento do controle por parte da população³⁵.

Contudo, é na possibilidade de construção de um novo paradigma a partir da concretização constitucional que reside o enfoque relacionado à proposta de direito social desta obra. Isso porque a ideia de Estado Democrático de Direito, prevista na Constituição Federal Brasileira de 1988, atua como elemento informador de todo o ordenamento jurídico, o que gera inúmeras implicações, especialmente ao agregar o requisito da participação como condição de validade³⁶ dos atos da administração, caracterizando-se como uma importante evolução em relação ao Estado Social.

Di Pietro (1991) salienta a repercussão desta nova concepção de Estado e Administração Pública, a partir da conjugação de dois elementos fundamentais para a regularidade das decisões públicas: a participação popular (Estado Democrático) e a justiça material (Estado de Direito). Sem dúvida, a ideia de Estado Democrático de Direito pode se apresentar, desde que concretizada, como um fator de efetiva transformação social e política, pois,

35 Paralelamente, vai-se consolidando a chamada tecnocracia, a qual possui um déficit de legitimidade, na tomada das decisões públicas, como alerta Di Pietro: "Outro fator que veio dificultar o controle judicial e até mesmo a participação do Legislativo na função de Governo, concentrada no Poder Executivo, foi a formação, junto a este último, de um micropoder, constituído pela tecnoburocracia decorrente da complexidade dos problemas sociais e econômicos a cargo do Estado do Bem-Estar. Isto fez com que os grupos de pressão passassem a atuar diretamente junto aos órgãos técnicos da administração Pública" (1991, p. 29). Verifica-se na afirmação da autora a referência ao deslocamento da pressão dos grupos para órgãos técnicos, o que é bem característico da situação contemporânea no Brasil, onde as reuniões da equipe econômica possuem ampla repercussão nos mercados financeiros e na mídia nacional, muitas vezes superiores às sessões deliberativas do Congresso Nacional.

36 Trata-se aqui de uma concepção de validade própria dos substancialistas, como Streck (2001; 2002), Bonavides (1996), Ferrajoli (1998), em que o ato administrativo deve estar em consonância com o texto constitucional, não apenas em suas regras, mas fundamentalmente em relação aos princípios consagrados na Carta Política.

agregado à ideia de legalidade, numa ótica mais ampla, abrangendo a própria adequação com o texto constitucional, observa-se o princípio democrático, caracterizado pela participação.

Todavia, é preciso estabelecer uma relação qualificada de participação da sociedade, superando-se a ideia de legitimação por aclamação, própria do modelo constitucional anterior, que se caracterizou muito mais por uma transição tutelada em relação ao modelo liberal, objetivando desmobilizar os movimentos sociais, do que uma estrutura sociopolítica incentivadora de uma cidadania emancipatória. É diferente a concepção de participação da cidadania no controle das decisões públicas no contexto do Estado Democrático de Direito, tendo em vista a necessidade de uma atuação efetiva, a partir de uma construção discursiva que permita aliar a atividade interpretativa dos atores sociais e a base principiológica constitucional.

A ideia de controle social das decisões públicas assume posição de absoluto destaque neste novo contexto, em que a discricionariedade administrativa, tão característica do modelo do *Welfare State*, cede espaço para uma atuação do administrador vinculada aos princípios constitucionais, dos quais se destaca a consolidação da cidadania, ou seja, a participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas. O ato administrativo passa a ser plenamente vinculado, visto que, além da lei em seu sentido material, a ação dos poderes públicos deve guardar uma relação de efetiva legitimidade a partir dos interesses da sociedade.

Em face desta nova concepção de Estado e suas relações com a sociedade, com a consequente atribuição de importância aos instrumentos de controle das decisões públicas, estabelece-se uma ampliação no tradicional princípio da responsabilidade relacionado à adstrição dos atos da administração ao princípio da legalidade. Isso

porque, ao princípio da responsabilidade, como fator de limitação da discricionariedade a partir da legalidade, agrega-se a noção de responsividade, essa vinculada à legitimidade da decisão pública³⁷, ou seja, sua adequação aos anseios da sociedade, sendo característica da noção de Estado Democrático de Direito³⁸.

Moreira Neto (2001) caracteriza este princípio, vinculado ao contexto de um Estado Democrático de Direito, como um instrumento para a salvaguarda da democracia, em que não basta a legalidade de um ato, devendo este ser legítimo, como forma de conciliar a

37 Wolkmer (2001) diferencia de forma didática as ideias de legalidade e legitimidade: "No que se refere a uma diferenciação simplificada entre as ideias de legalidade e legitimidade é mister assinalar que: a) *legalidade*: compreende uma 'qualidade do exercício de poder'. Trata-se de uma conceituação exclusivamente jurídica, cuja condição técnico-formal é essencial para a existência do próprio Direito, revelando-se estruturalmente dogmática, porquanto a autoridade de suas disposições está em conformidade com um texto legal positivo. A legalidade enquanto possibilidade para um Estado-de-Direito assenta-se numa suposta neutralidade axiológica e na universalidade de princípios adequados à ordem e à segurança, sendo alimentado, em grande parte, pelo ideário liberal-burguês. Assim, a legalidade é o exercício de certa ação em sintonia com certos limites das leis preestabelecidas; b) *legitimidade*: entende-se como uma 'qualidade do título de poder'. Implica numa noção substantiva e ético-política, cuja existencialidade move-se no espaço de crenças, convicções e princípios valorativos. Sua força não repousa nas normas e nos preceitos jurídicos, mas no interesse e na vontade ideológica dos integrantes majoritários de uma dada organização social. Enquanto conceituação material, legitimidade condiz com uma situação, atitude, decisão ou comportamento inerente ou não ao poder, cuja especificidade é marcada pelo equilíbrio entre a ação dos indivíduos e os valores sociais, ou seja, a prática da obediência transformada em adesão é assegurada por um consenso valorativo livremente manifestado sem que se faça obrigatório o uso da força".

38 Conforme Moreira Neto: "Se responder pela *ilegalidade* é dever tão antigo quanto o próprio Direito, responder pela *ilegitimidade* é tão recente quanto a consolidação histórica da *democracia* na cultura ocidental" (2001, p. 84). Prosseguindo, Moreira Neto afirma: "Neste sentido, a *responsividade* está para o *Estado Democrático* assim como a *responsabilidade* está para o *Estado de Direito*. São, nesta linha de ideias, *responsabilidade* e *responsividade* princípios complementares para a construção de um conceito integrado de Estado Democrático de Direito, tal como inaugurado pela Lei Fundamental de Bonn e difundido nas Constituições contemporâneas" (2001, p. 83).

vontade popular com a decisão pública³⁹. A ideia de legitimidade como fundamento de validade das decisões públicas reduz ainda mais os limites da discricionariedade, condicionando os atos da Administração ao interesse público. Por conseguinte, amplia-se a importância dos instrumentos de controle externo da gestão, a partir da atuação dos atores sociais, que devem agir como sujeito ativo no processo sociopolítico.

Esta vinculação dos atos discricionários da Administração aos princípios constitucionais restringe o mérito do respectivo ato, maximizando a abrangência dos mecanismos de controle acerca das práticas administrativas. Freitas (1995) destaca que é justamente sobre os atos considerados discricionários que reside a maior importância do controle externo, pois assume destaque a mais ampla motivação, a fim de que se verifique sua adequação, não apenas com a lei, mas especialmente com a Constituição, forte em seus princípios informativos fundamentais⁴⁰.

39 Oportunos são os ensinamentos de Moreira Neto quando afirma: "O princípio da responsividade vem, por isso, completar o princípio da responsabilidade e ampliar-lhe os efeitos, além da legalidade estrita, para inspirar e fundar ações sancionatórias do Direito Administrativo, voltadas à preservação do princípio democrático e da legitimidade, que dele decorre" (2001, p. 83).

40 Acerca de um controle notadamente principiológico, Freitas é enfático: "O controle realizado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário, em especial por este último no sistema de jurisdição única, há de ser preponderantemente principiológico, sobrepassado, neste aspecto e, mais uma vez, as antigas classificações rígidas dos atos administrativos, enfatizada a inexistência de atos exclusivamente políticos: tanto os atos administrativos vinculados quanto os discricionários devem guardar vinculação inteira com o sistema positivado. O mérito do ato não há de ser inquirido, mas, até em razão disso, o controle de sua adequação deve ser realizado com maior rigor, uma vez que a discricionariedade existe, presumidamente, para que o agente concretize, com maior presteza, a vinculante finalidade do sistema. Logo, obrigatoriamente, os atos discricionários devem ser motivados, porquanto neles mais se deve acentuar o cuidado para com a adequação, pois, quanto maior a liberdade, maior o controle, no sistema de recíprocos contrapesos entre os Poderes" (1995, p. 146).

É fundamental destacar que os gestores públicos não detêm liberdade irrestrita na condução da máquina estatal ou na utilização dos recursos públicos, uma vez que suas ações devem estar estritamente orientadas pelo interesse coletivo e pelas demandas sociais. Nesse cenário, a atividade de fiscalização revela-se essencial, encontrando respaldo na Constituição Federal, com a finalidade de garantir a legalidade, a legitimidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade dos atos administrativos. Para o desempenho dessa função, a Administração Pública conta com órgãos de controle e fiscalização que visam assegurar a primazia do interesse público e proteger a sociedade contra práticas de corrupção e abusos de poder, promovendo, inclusive, a responsabilização dos agentes por eventuais desvios de conduta.

Dessa forma, a discricionariedade administrativa confere ao gestor público a possibilidade de escolher, dentre as opções legalmente admitidas, os meios mais apropriados para atingir os objetivos traçados pelas políticas públicas. Contudo, essa margem de escolha não é absoluta e deve ser exercida em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas, ao desempenhar seu papel fiscalizador, tem a responsabilidade de assegurar que o uso da discricionariedade ocorra dentro dos parâmetros da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência (Medeiros; Reck, 2023).

A salvaguarda da ordem fundante do Estado Democrático de Direito associa os fundamentos de legitimidade das ações estatais à obtenção de resultados sustentáveis em longo prazo, especialmente no campo das políticas públicas. Sob essa ótica, a atuação dos Tribunais de Contas no controle da gestão financeira e orçamentária – e, conseqüentemente, no ciclo de formulação e execução das políticas públicas – insere essas instituições como novos protagonistas no fenômeno da

judicialização da política. Com base em suas competências específicas, os Tribunais de Contas contribuem para a imposição de limites constitucionais à discricionariedade tanto do administrador público quanto do legislador ordinário (Iocken, 2014, p. 78).

No entanto, emerge um dilema central: até que ponto é legítima a intervenção dos Tribunais de Contas na implementação das políticas públicas sem que isso represente uma afronta à autonomia do gestor público? Essa tensão reside no delicado equilíbrio entre o controle técnico exercido pelos Tribunais e a liberdade administrativa que deve ser preservada para a atuação governamental. Assim, ainda que seja dever do Tribunal exercer a fiscalização, sua atuação deve respeitar a esfera de autonomia da Administração, limitando-se à verificação da legalidade, da eficiência e da transparência na aplicação dos recursos públicos. O desafio, portanto, está em assegurar que o controle externo não inviabilize a necessária discricionariedade administrativa exigida para a execução eficaz das políticas públicas (Medeiros; Reck, 2023).

Na etapa de formulação das decisões políticas, as escolhas realizadas assumem um caráter eminentemente político, definindo as prioridades e as orientações dos investimentos públicos. Todavia, mesmo a discricionariedade da Administração encontra limites. Quando a liberdade decisória do gestor colide com os parâmetros da razoabilidade diante das alternativas possíveis para solucionar determinado problema social, o Tribunal de Contas pode atuar de forma preventiva, cumprindo sua função fiscalizatória *a priori*. Nesses casos, a intervenção orientadora contribui para a construção de um planejamento estratégico de médio e longo prazos, comprometido com os princípios da legalidade e da eficiência, além de mitigar os riscos decorrentes de projetos mal concebidos (Chadid, 2019, p. 220-221).

É importante ressaltar que o critério da responsividade, ao vincular a integralidade dos atos da Administração aos princípios constitucionais, insere como pressuposto de validade a adequação ao núcleo material da Constituição. Nesse sentido, por força da necessária concretização constitucional, assumem destaque os princípios inerentes ao direito administrativo, previstos pelo constituinte originário.

Dentre esses, cabe salientar o que dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ao prever, além da própria legalidade, a necessária vinculação dos atos da Administração, inclusive os discricionários, à moralidade, à publicidade e à eficiência. Trata-se, sem dúvida, de concepções que permitem um maior controle social sobre os atos de gestão, notadamente em função da abrangência que uma nova hermenêutica pode atribuir a tais valores constitucionais.

Nesse contexto, a concretização do princípio da cidadania desdobra-se em diferentes formas, envolvendo um amplo conjunto de elementos a serem observados na avaliação dos atos da administração, que extrapolam os estritos limites da legalidade formal. Assim, a ideia de moralidade administrativa mostra-se fundamental para a efetivação do controle social sobre os atos da administração, de forma especial, em relação aos atos discricionários, que passam a se submeter a diversos meios de controle.

Dessa forma, o potencial criativo dos espaços locais, articulado à atuação interpretativa dos atores sociais, revela-se essencial para a concretização dos princípios constitucionais da cidadania e do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, o controle social acerca das decisões públicas, especialmente na esfera municipal, tende a se renovar e a desenvolver mecanismos inovadores, como os conselhos populares, que emergem da iniciativa autônoma da sociedade civil, sempre em conformidade

com as garantias e os direitos assegurados pela Constituição (Quintana; Hermany, 2022, p. 30).

A participação cidadã na formulação de políticas públicas e na gestão municipal é especialmente viabilizada por meio dos Entes locais, que, por estarem mais próximos da população, possuem maior sensibilidade às demandas concretas das comunidades. Segundo Costa (2015), os Municípios exercem um papel estratégico no fortalecimento das instituições republicanas, funcionando como verdadeiros espaços de aprendizado democrático e de exercício da cidadania, onde os cidadãos podem vivenciar e aprimorar práticas participativas. A eficiência na prestação dos serviços públicos, cuja redistribuição ocorre, por vezes, por meio de tarifas, está diretamente relacionada à formulação de políticas que assegurem sua qualidade e sua acessibilidade, refletindo o compromisso dos gestores com a efetividade dos serviços prestados.

Cumprir destacar que a colaboração e a cooperação não se configuram apenas como diretrizes orientadoras das políticas públicas, mas como fundamentos essenciais para a vida em sociedade. A cooperação, quando exercida de maneira aberta e transparente, potencializa a formulação de respostas mais eficazes aos desafios coletivos, evidenciando a relevância de ações conjuntas para o enfrentamento de problemas sociais (Etzioni, 2001). A expressão mais concreta dessas práticas democráticas participativas manifesta-se, sobretudo, no nível local, dado que os Municípios, por sua proximidade com a realidade social, são mais responsivos às demandas da população (Santos; Avritzer, 2002).

A participação cidadã exerce um papel crucial no fortalecimento do tecido social local, atuando em múltiplas dimensões. Primeiramente, contribui para o aprofundamento da democracia ao redistribuir o poder político, encurtando a distância entre os tomadores de decisão

e os cidadãos diretamente afetados por essas escolhas (Seller, 2009).

Em segundo lugar, envolve a transferência de responsabilidades para os cidadãos, que passam a exercer um protagonismo ativo na gestão dos assuntos públicos, assumindo um papel decisivo nos rumos de suas comunidades. Além disso, a participação fomenta o surgimento de instituições mais abertas e transparentes, promovendo o controle social e ampliando a influência dos cidadãos nos processos decisórios governamentais (Seller, 2009).

Ao despertar a sociedade civil para um engajamento mais ativo, a participação cidadã possibilita que indivíduos informados influenciem diretamente as políticas públicas e as práticas de governança, promovendo uma cultura voltada à responsabilidade e à prestação de contas (*accountability*). A diversidade de mecanismos participativos garante que grupos diversos – inclusive aqueles historicamente marginalizados – tenham oportunidade de expressar suas vozes, contribuindo para a construção de comunidades mais coesas e integradas. Por fim, a participação cidadã estimula o desenvolvimento de projetos alternativos que respondem de forma direta às necessidades sociais, reafirmando o papel ativo dos cidadãos na formulação de políticas públicas e na busca por soluções concretas para os problemas coletivos (Seller, 2009).

Portanto, o controle social relacionado à moralidade administrativa permite a análise do ato administrativo não apenas em função do aspecto legal, mas essencialmente em relação à legitimidade, traduzida nos valores éticos existentes em determinada sociedade, na moralidade pública. A ideia de moralidade vincula o ato administrativo também a obrigações derivadas, tais como a lealdade e a boa-fé nas relações entre poder público e sociedade.

No âmbito da governança multinível, o controle social exercido a partir da esfera local configura-se como um vetor de inovação frente aos mecanismos tradicionais de deliberação pública, contribuindo para o fortalecimento de processos decisórios mais descentralizados. Nesse contexto, instrumentos como os conselhos populares ganham relevância ao ampliar os canais de participação cidadã e fomentar o protagonismo social. As associações comunitárias, por sua vez, assumem um papel estratégico ao articular, de forma autônoma, os interesses coletivos da sociedade civil, sempre em consonância com os princípios e garantias constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

Contudo, é a possibilidade de concretização do controle social sobre o mérito dos atos da administração que se constitui na principal consequência da vinculação de todos os atos da administração aos princípios constitucionais, no caso, à moralidade. Tem-se, com isso, a possibilidade do controle judicial sobre os atos da administração, por meio da atuação da cidadania que dispõe, dentre outros instrumentos, da possibilidade de ajuizar a Ação Popular⁴¹, *writ* apropriado à defesa da moralidade administrativa, além do controle exercido pelos Tribunais de Contas a requerimento do cidadão⁴².

41 De fato, a Ação Popular constitui-se em importante instrumento para o exercício da cidadania, pois inerente à defesa de interesses da coletividade, não sendo apta aos interesses individuais, conforme Morais: "A ação popular é um mecanismo colocado à disposição da cidadania – só o cidadão, aquele alistado eleitoralmente, terá titularidade ativa para sua propositura (pré-requisito presente em toda a história constitucional republicana) – para a defesa de interesses caracteristicamente próprios à coletividade. Ou seja: ela não se presta para garantir pretensões de caráter individual" (1996, p. 195). Nesse sentido, afastam-se da tutela da Ação Popular os interesses individuais homogêneos que, para o autor "nada mais são do que interesses individuais com causa comum que afeta um número específico de pessoas, embora de forma e com consequências diversas para cada uma delas" (Morais, 1996, p. 121).

42 Conforme previsto no art. 74, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, a ampliação das estratégias de controle social das decisões públicas não se restringe à seara da moralidade e aos princípios dela decorrentes, abrangendo inúmeros outros aspectos que informam o regime jurídico-administrativo⁴³. Dentre esses, destaca-se o princípio da eficiência, no texto constitucional pela Emenda Constitucional 19/1998, como outro elemento a ser considerado nos controles externo e interno⁴⁴ da Administração Pública.

A eficiência, segundo Moreira Neto (2001, p. 103), deve ser entendida “como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade”. Prosseguindo, o mesmo autor destaca que este princípio se manifesta “como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados,

43 Dentre os princípios, Streck (2002) aborda a proporcionalidade e a razoabilidade. Cumpre mencionar ainda outros princípios que vinculam os atos da administração, inclusive os discricionários, a título exemplificativo: segurança jurídica, sindicabilidade, motivação, finalidade, impessoalidade, continuidade, entre outros.

44 O controle interno da gestão pública relaciona-se com o princípio da autotutela, caracterizado por Moreira Neto (2001, p. 104): “Este princípio exprime o duplo dever da Administração Pública de controlar seus próprios atos quanto à *juridicidade* e à adequação ao *interesse público*, o que corresponde aos controles, a seu cargo, de legalidade, de legitimidade e de licitude, que vão vinculados, e ao controle de mérito, que é discricionário. A Administração Pública, como expressão do poder estatal, no uso de seus poderes, tanto pode anular seus próprios atos no exercício do *controle interno* de legalidade, de legitimidade e de moralidade, quanto os pode revogar, avaliando-lhes a oportunidade e a conveniência”. O controle interno, previsto no art. 74 da Constituição Federal, além de ser referido no art. 5º, §1º, da Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) e nos arts. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), vem sendo realizado a partir de Comissões responsáveis, integrantes da própria Administração, devendo-se garantir a imparcialidade e a possibilidade de denúncia aos órgãos de controle externo, em se mantendo eventual ato omissivo ou comissivo do administrador, contrariando os princípios que informam a Gestão Pública. Nesse sentido, recomenda-se que esta seja composta por servidores públicos estáveis.

e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos”⁴⁵.

Por tais razões, alarga-se o âmbito de controle acerca das decisões públicas, que não mais se restringe à verificação de adequação com os dispositivos legais, ficando o restante à mercê do juízo discricionário do administrador, mas abrange todo ato administrativo a partir da necessária vinculação aos princípios constitucionais. Este novo paradigma de gestão contribui para a construção de uma cidadania emancipatória, visto que estabelece uma nova e qualificada relação entre Administração e sociedade, em função da abrangência e dos novos instrumentos de controle sobre as decisões públicas.

Não bastassem as referências constitucionais a uma nova estratégia de gestão, suficientes por si só, a partir de uma hermenêutica que atribua o efetivo sentido da Constituição, alguns dispositivos infraconstitucionais já contemplam o modelo compartilhado e de controle social. Referimo-nos especialmente à Lei 14.133/2021 – a Lei de Licitações – e à Lei Complementar 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal –⁴⁶, em função das consequências efetivas geradas no âmbito da Administração Pública.

A ênfase conferida a essas duas leis – a de Licitações e a de Responsabilidade Fiscal – decorre dos impactos que produziram no âmbito da gestão pública desde suas respectivas edições, especialmente em uma sociedade ainda fortemente vinculada à ideia de legalidade,

45 Mello, ao contrário, manifesta-se de forma crítica ao princípio, afirmando que este é “juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto” (Moreira Neto, 2001, p. 92).

46 Poder-se-ia incluir também a Lei que trata das concessões e permissões de serviços públicos, no tocante aos direitos dos usuários, mas, por questão de prioridade e importância, preferiu-se restringir a estes dois diplomas legais, dado o seu caráter exemplificativo do novo contexto de gestão.

em detrimento de uma preocupação mais substantiva com a atribuição de sentido ao texto constitucional, independentemente da atuação do legislador ordinário. Sem dúvida, tanto a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) constituíram, por longos anos, marcos normativos fundamentais de uma Administração Pública orientada pelos princípios do Estado Democrático de Direito.

No que tange à legislação de licitações e contratos⁴⁷, é importante observar que a Lei 8.666/1993 foi recentemente revogada, sendo substituída pela Lei 14.133/2021, que estabelece o novo regime jurídico aplicável às contratações públicas no Brasil. Ambas as legislações – a antiga e a atual – buscaram concretizar princípios constitucionais expressos, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O novo diploma legal, por sua vez, aprofunda e moderniza esses fundamentos, incorporando inovações como a ênfase na governança, na gestão por resultados e na ampliação da transparência e do controle social. Permanece central, nesse contexto, a valorização de princípios como a impessoalidade⁴⁸ e a do julgamento objetivo⁴⁹,

47 Regulamentando o disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988.

48 A impessoalidade, nesse contexto, não se reduz à mera vedação de favorecimento pessoal, mas compreende o dever de a Administração pautar sua atuação por critérios racionais, verificáveis e neutros quanto à identidade dos licitantes, sendo expressão direta dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa. Conforme destacava Justen Filho (2000, p. 70), a impessoalidade implica que “a decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador”, afastando qualquer tipo de subjetivismo na condução do certame.

49 Por sua vez, o princípio do julgamento objetivo assume centralidade ainda maior na Lei 14.133/2021, que reforça a exigência de critérios claros, precisos e previamente definidos no edital, de modo a assegurar a previsibilidade e o controle externo acerca das decisões administrativas. Conforme previsto no art. 5º, inc. XII, a objetividade do julgamento visa evitar que o resultado da licitação se baseie em

fundamentais para reduzir a margem de discricionarieidade administrativa e, conseqüentemente, ampliar a eficácia dos mecanismos de controle das decisões públicas.

Além desses fatores que privilegiam o controle da Administração, a atual Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) também prevê mecanismos que favorecem a participação social nas contratações públicas, ainda que de forma mais estruturada e sistêmica que a legislação anterior. Dentre os instrumentos previstos, destacam-se duas hipóteses com especial relevo para o exercício do controle social: a realização de audiências públicas previamente à deflagração de licitações de grande vulto (art. 19)⁵⁰ e

preferências pessoais dos membros da comissão ou da autoridade responsável pela contratação, e sim em critérios técnicos estabelecidos previamente e de conhecimento público. Nesse sentido, a legislação atual explicita a necessidade de motivação técnica e fundamentada (arts. 18 e 22), especialmente nos casos em que se adote como critério de julgamento a técnica ou a combinação entre técnica e preço. Esses princípios, no entanto, não devem ser compreendidos de forma formalista ou estanque. A própria lógica da nova lei e da jurisprudência administrativa contemporânea indica que o formalismo exacerbado não pode prevalecer sobre a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 11. Assim, situações em que a desclassificação de uma proposta ocorra por mero descumprimento de formalidade irrelevante, sem comprometimento da competitividade ou da isonomia, devem ser analisadas à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência. A aplicação prática desses princípios demanda, portanto, equilíbrio entre o rigor procedimental e a finalidade pública da contratação, em consonância com os valores constitucionais que regem a atuação estatal.

- 50 A primeira hipótese remete à obrigatoriedade de realização de audiência pública pelo órgão ou entidade contratante antes da publicação do edital, nos casos de licitação cujo valor estimado ultrapasse o patamar de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). Essa previsão – ainda que direcionada a contratações excepcionais, concentradas em grandes Entes federativos e obras de alta complexidade técnica – reforça a lógica da transparência ativa e da publicização prévia dos atos administrativos, permitindo que a sociedade civil tome conhecimento e eventualmente se manifeste sobre projetos de elevado impacto econômico e social. Ainda assim, observa-se que, em muitos contextos locais e regionais, essa ferramenta não se consolidou como prática cotidiana de cidadania, tanto em razão da raridade de contratações dessa magnitude quanto pela complexidade técnica dos projetos, o que por vezes limita a efetividade da participação social a um juízo genérico

a possibilidade de impugnação administrativa ao edital de licitação por qualquer cidadão ou agente interessado (art. 164, §1º)⁵¹.

Contudo, é por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal que as audiências públicas assumem papel estruturado e obrigatório⁵² nos diversos níveis da Administração Pública, sobretudo no que se refere às leis orçamentárias⁵³. A exigência de sua realização está expressamente

de aclamação.

- 51 A segunda hipótese consiste na possibilidade de impugnação ao edital por qualquer pessoa, independentemente de ser licitante ou interessada direta na contratação. De acordo com o art. 164, §1º, da nova lei, o edital poderá ser impugnado no prazo de até três dias úteis antes da data prevista para a apresentação das propostas, devendo a Administração responder à impugnação em até dois dias úteis. Essa previsão amplia os instrumentos de controle extrajurisdicional e se soma a outros mecanismos disponíveis à cidadania, como a representação junto ao Tribunal de Contas (art. 170), o ajuizamento de ação popular e a provocação do Ministério Público para a instauração de inquérito civil ou propositura de ação civil pública. Ao preservar e modernizar essas garantias, a nova Lei de Licitações reafirma o papel do cidadão como fiscal direto da lisura e da regularidade dos procedimentos administrativos, articulando os pilares da legalidade, da transparência e da responsabilidade.
- 52 A realização de audiências públicas, embora já encontrasse fundamento direto na Constituição Federal – sobretudo nos princípios da cidadania, da publicidade e da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, e art. 37, *caput*), além da competência das comissões parlamentares para promovê-las (art. 58, § 2º, II) –, ganhou maior efetividade normativa com a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao estabelecer a obrigatoriedade da transparência e da participação popular no planejamento fiscal e orçamentário (arts. 48 e 49). A Lei 14.133/2021, ao dispor sobre o novo regime jurídico das licitações e dos contratos administrativos, reforça esse papel ao prever expressamente a obrigatoriedade de audiência pública nos casos em que a contratação puder resultar em significativo impacto ambiental ou social, ou envolver valores elevados, conforme disposto no art. 19. Tal dispositivo exige ainda a ampla divulgação prévia da minuta do edital, dos estudos técnicos e do contrato, com antecedência mínima de 15 dias úteis. A previsão normativa, nesse sentido, incorpora a lógica do controle social e da governança participativa ao processo licitatório.
- 53 A própria legislação orçamentária, conforme o art. 165 da Constituição Federal de 1988, já prevê instrumentos como o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), que podem e devem ser objeto de debate público (Brasil, 1988).

prevista e tem se consolidado como instrumento essencial de gestão democrática, promovendo a difusão de debates públicos e contribuindo para o aprimoramento do processo de formulação de políticas públicas⁵⁴.

Essa previsão normativa conecta-se diretamente à ideia de controle social no âmbito das decisões públicas *lato sensu*, abrangendo tanto a atuação administrativa do Poder Executivo quanto a etapa legislativa, marcada pela apreciação das leis orçamentárias pelo Parlamento. Nesse sentido, as audiências públicas constituem fase relevante e, muitas vezes, imprescindível para assegurar a regularidade e a legitimidade da tramitação legislativa. No plano administrativo, elas são exigidas, de modo específico, em duas situações: no controle das metas fiscais⁵⁵ e na elaboração das leis orçamentárias.

54 A realização de audiências públicas no âmbito da elaboração dessas leis fortalece a noção de planejamento participativo e amplia os canais de legitimação social das decisões públicas. Experiências como o Orçamento Participativo e o Fórum Democrático, implementados inicialmente no Rio Grande do Sul, demonstram que, mesmo antes da positivação legal pela LRF e pela nova Lei de Licitações, havia uma compreensão constitucionalmente orientada da necessidade de democratização dos processos decisórios, especialmente na gestão orçamentária e contratual do Estado.

A Lei 14.133/2021, ao reforçar a previsão de audiências e consultas públicas como ferramentas integradas ao ciclo de contratações, evidencia um novo patamar normativo que converge com a concepção contemporânea de governança pública aberta, contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais à informação, à participação e à boa administração.

55 As audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais continuam previstas no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com exigibilidade desde maio de 2002: “§ 4º. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.” Essas audiências são de responsabilidade do Executivo, mas realizadas no âmbito do Legislativo, possibilitando o acompanhamento quadrimestral da execução orçamentária por meio de um controle que se aproxima da lógica do controle social. Sua periodicidade e estrutura fortalecem o princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no art. 48 da LRF,

É justamente nas leis orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – que a participação da população se revela obrigatória, tanto na fase de elaboração, conduzida pelo Poder Executivo⁵⁶, quanto na fase de discussão legislativa dos respectivos projetos, a cargo do Poder Legislativo. Essas exigências qualificam o debate orçamentário como um espaço especial de deliberação pública, no qual se concretiza, de forma significativa, o princípio democrático aplicado à gestão fiscal e à alocação dos recursos públicos⁵⁷.

Contudo, é imprescindível refletir sobre a extensão e a profundidade das discussões realizadas nas audiências públicas, uma vez que sua simples ocorrência, sem a efetiva escuta e incorporação das contribuições populares, corre o risco de se converter em ato meramente formal, destinado unicamente a cumprir uma exigência legal. Tal prática esvazia o potencial democrático dessas instâncias, sobretudo diante da formulação tecnocrática que ainda predomina no interior da Administração Públi-

e se alinham à noção de governança fiscal democrática.

56 As leis orçamentárias são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da Constituição Federal, o que se estende às demais esferas federativas por força do princípio da simetria. Tal prerrogativa reforça a centralidade do Executivo na condução do planejamento orçamentário, sem, contudo, afastar a exigência de participação popular, conforme estabelecido pela própria Constituição e regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

57 Conforme o *caput* e o parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a transparência na gestão fiscal deve ser garantida, entre outros meios, pela ampla divulgação dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) e também pela realização de audiências públicas e incentivo à participação popular durante sua elaboração e discussão. Trata-se de um mecanismo normativo que operacionaliza os princípios constitucionais da publicidade, da cidadania e do controle democrático sobre a destinação dos recursos públicos.

ca – especialmente no âmbito federal –, onde decisões já consolidadas podem ser apenas referendadas em fóruns de caráter meramente consultivo, sem margem real de influência por parte da sociedade.

Nesse contexto, a realização de audiências públicas, da forma genérica prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode acabar por legitimar decisões previamente definidas, frustrando a materialização do direito social à participação. Não basta, portanto, assegurar a existência desses espaços – é necessário garantir a efetividade da participação cidadã, de modo que esta seja substantiva, crítica e informada. Essa participação deve ocorrer tanto por meio de entidades representativas quanto, prioritariamente, por formas diretas de envolvimento popular.

É essencial que tais audiências sirvam como instrumentos de esclarecimento público, promovendo o acesso da população às informações que condicionam o processo de elaboração orçamentária, como os limites constitucionais mínimos de investimento em áreas essenciais – a exemplo da educação⁵⁸ e da saúde⁵⁹ – e os demais dados relativos à arrecadação, à dívida pública e às metas fiscais. A compreensão desses elementos é condição para que a participação seja qualificada, permitindo que o debate não se restrinja à superfície das escolhas públicas, mas atinja seu conteúdo material.

A transparência ativa deve ser reforçada com a inserção de indicadores de desempenho nos projetos orçamentários, os quais possibilitam aos cidadãos não apenas compreender as prioridades estabelecidas, mas também acompanhar sua execução ao longo do tempo. Tais instrumentos conferem concretude ao controle social, permitindo a avaliação dos compromissos assumidos pelo Estado e a responsabilização por seus resulta-

58 Conforme previsão do art. 212 da Constituição Federal.

59 De acordo com a redação introduzida pela Emenda Constitucional 29/2000.

dos. O Plano Plurianual (PPA), por exemplo, ao deixar de ser uma simples carta de intenções e incorporar objetivos mensuráveis, transforma-se em um verdadeiro mecanismo de gestão orientada por resultados e passível de escrutínio público, promovendo maior aderência entre planejamento e execução.

Nesse novo paradigma, todas as obras públicas devem estar inseridas nos instrumentos de planejamento orçamentário, o que contribui para reduzir a margem de discricionariedade administrativa e, conseqüentemente, ampliar as possibilidades de monitoramento por parte da sociedade. As políticas públicas, portanto, passam a ser concebidas em diálogo com a população, que tem acesso antecipado às ações programadas tanto para o curto prazo – por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – quanto para os médios e longos prazos, por meio do PPA, sendo também informada acerca dos indicadores de desempenho a serem perseguidos. Tal arranjo reforça os princípios da publicidade, da transparência e da responsabilidade na gestão fiscal, ao mesmo tempo em que permite uma atuação cidadã mais propositiva e articulada.

Para que esse modelo se efetive, é necessário avançar também na revisão dos regimentos internos dos Poderes Legislativos, nos três níveis federativos, de modo a garantir que as audiências públicas se consolidem como espaços reais de deliberação e não meros ritos de chancela de peças complexas elaboradas por corpos técnicos. Dentre os entraves atuais, destaca-se a vedação à apresentação de emendas populares aos projetos orçamentários, prerrogativa atualmente restrita aos parlamentares. Tal limitação desestimula o engajamento da sociedade e compromete a construção de um processo mais inclusivo, em que o controle social se articule com a ideia de cogestão das políticas públicas.

Dessa forma, pode-se afirmar que a simples previsão de mecanismos de participação, se aplicada sob uma lógica dogmático-reducionista, não basta para garantir a construção de um direito social autêntico, fundado na legitimação das decisões públicas por meio do fortalecimento das relações entre Estado e sociedade. Audiências públicas cartoriais, pautadas por formalismos e por convocatórias desprovidas de real engajamento, acabam por reforçar a distância entre quem decide e quem será diretamente afetado pelas decisões. Projetos orçamentários fechados à deliberação popular e aprovados por aclamação comprometem o potencial transformador desses espaços.

O maior obstáculo à legitimidade do processo orçamentário, contudo, reside ainda nas dificuldades concretas de participação enfrentadas pelos cidadãos, especialmente nos níveis mais afastados da Federação, como o plano nacional. Nessas instâncias, a apropriação efetiva dos espaços públicos institucionais por parte da sociedade ainda se mostra limitada, em grande parte em razão da ausência de canais acessíveis de diálogo e da invisibilidade dos processos decisórios. Essa realidade reforça a importância de investir no fortalecimento do espaço local como dimensão privilegiada para a construção de um direito social ativo, sem, no entanto, desconsiderar a necessária articulação com as instâncias nacionais e o exercício do direito de petição aos poderes instituídos, especialmente ao Poder Judiciário.

A articulação entre o novo paradigma da gestão pública, a governança e o direito social revelam, portanto, uma convergência teórica e prática em torno da ampliação do espaço público democrático. A governança multinível oferece os arranjos institucionais necessários à efetividade desse processo, ao passo que o direito social, tal como formulado por Gurvitch, fornece a base normativa para uma cidadania ativa e coparticipativa.

Assim, a regularidade dos atos administrativos deixa de ser compreendida apenas sob o prisma da legalidade formal e passa a incorporar critérios de legitimidade substancial, centrados na participação qualificada e no controle social.

2.3 Premissas teóricas da governança pública com ênfase no aspecto multinível

O modelo de Estado federativo, em sua concepção clássica, está diretamente relacionado à forma de organização político-territorial do poder, tendo como propósito fundamental articular a autonomia dos Entes federados com a necessária interdependência entre eles. Tal arranjo institucional baseia-se na premissa de que as federações, por sua própria natureza, são marcadas por conflitos e heterogeneidades – sejam elas de ordem econômica, social, cultural ou política – que precisam ser considerados e mediados no processo de tomada de decisões coletivas (Burgess, 1993). Para tanto, a cooperação e a negociação entre os diferentes níveis de governo tornam-se elementos centrais para o funcionamento harmônico do pacto federativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, adotou o modelo de Estado Federal com ênfase em um viés cooperativo entre os três níveis de governo – União, Estados-membros e Municípios. Essa estrutura busca assegurar a autonomia dos Entes federativos em dimensões políticas, organizacionais, administrativas e financeiras, bem como estabelecer competências legislativas e administrativas que podem ser privativas, comuns ou concorrentes. Para compreender adequadamente o funcionamento de um Estado que adota tal modelo, torna-se indispensável analisar a coordenação federativa, a qual está intrinsecamente ligada aos aspectos de governança pública.

Essa análise, por sua vez, remete ao debate desenvolvido no Capítulo 1, no qual o direito social foi concebido como um paradigma normativo que opera na zona intermediária entre o procedimentalismo e o substancialismo. A governança pública, especialmente em sua vertente multinível, representa o campo institucional onde esse paradigma pode ser concretizado, pois se estrutura sobre a abertura do processo decisório à participação social, sem romper com os limites materiais fixados pela Constituição. Nesse sentido, a governança torna-se não apenas um arranjo administrativo, mas uma expressão institucional do direito social condensado.

É relevante observar que os avanços teóricos sobre governança ganharam destaque sobretudo a partir da produção acadêmica europeia, inicialmente compreendida como um conjunto de abordagens analíticas derivadas das áreas de relações internacionais e política comparada, sem, no entanto, constituir uma teoria unificada (Jachtenfuchs, 2001). Essa trajetória evidencia que o conceito de governança é, ao mesmo tempo, multidisciplinar e multifacetado, caracterizando-se por sua adaptabilidade a diferentes contextos analíticos e campos do saber. Em outras palavras, trata-se de uma categoria conceitual com alto grau de flexibilidade, aplicável a distintos setores da vida social, cujas variações dependem da perspectiva teórica ou metodológica adotada (Rhodes, 2000; Frey, 2004).

Dentre esses contextos, destaca-se sua aplicação à construção de políticas públicas em Estados democráticos que reconhecem o papel ativo da sociedade na conformação do espaço público. A governança pública, ao ampliar os canais de participação e redistribuir capacidades decisórias, dialoga diretamente com a ideia de direito social como estrutura de legitimação baseada no agir comunicativo e na deliberação plural. Tal como defendido por Gurvitch, a produção normativa deve emergir das

dinâmicas sociais, desde que ancorada nos valores constitucionais. A governança, portanto, constitui um terreno fértil para a realização desse modelo.

Bovaird e Löffler (2009, p. 216) salientam sobre o surgimento do conceito de governança que:

Como a maioria dos conceitos nas ciências sociais, governança não é um termo novo. De fato, o termo governança foi usado pela primeira vez na França no século XIV, onde significava “sede do governo” (Pierre e Peters, 2000, p. 1). O termo se tornou muito mais popular quando o Banco Mundial “reinventou” a governança em um Relatório do Banco Mundial de 1989 [...]. O uso do termo governança pelo Banco Mundial sinalizou uma nova abordagem para o desenvolvimento, baseada na crença de que a prosperidade econômica não é possível sem um nível mínimo de Estado de Direito e democracia. Ao mesmo tempo, o uso do termo aparentemente apolítico “governança” foi valioso para evitar críticas de que o Banco Mundial estava tentando interferir nas decisões políticas tomadas pelos países devedores. Hoje, a governança se tornou um tema altamente relevante para organizações internacionais – as Nações Unidas, a OCDE e o Conselho da Europa produzem conselhos e pesquisas relevantes para políticas relacionadas a várias questões de governança. Por exemplo, o Conselho da Europa recentemente endossou uma Estratégia sobre Inovação e Boa Governança em nível local, que visa mobilizar ação por autoridades nacionais e locais através de um compromisso público com 12 Princípios de Boa Governança Democrática. Em particular, essa nova iniciativa espera melhorar a governança pública através de certificação externa para agências públicas – o Selo Europeu de Inovação e Boa Governança [...]. Tais iniciativas indicam a atualidade da “boa governança”, mas, ao mesmo tempo, é interessante observar que uma iniciativa anterior de governança europeia de alto perfil, amplamente promovida em um Livro Branco sobre Governança (Comissão Europeia, 2001b), agora foi “arquivada”.⁶⁰ (Tradução do autor).

60 Texto original: “Like most concepts in social sciences, governance is not a new term. Indeed, the term governance was first used in France

A governança, embora amplamente difundida nas últimas décadas, não constitui um conceito recente. Seu uso remonta ao século XIV, na França, sendo inicialmente associado à administração pública. Contudo, o termo ganhou notoriedade internacional a partir do relatório do Banco Mundial de 1989, que enfatizou sua relevância para o desenvolvimento econômico, especialmente em países em processo de transformação institucional. Desde então, diversas organizações internacionais – como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Conselho da Europa – passaram a elaborar diretrizes voltadas à promoção de boas práticas de governança.

Nesse sentido, destaca-se a recente iniciativa do Conselho da Europa ao endossar uma estratégia sobre inovação e boa governança em nível local, voltada à qualificação da gestão pública. Essa proposta sucede e, de certa forma, substitui a anterior iniciativa de governança

in the fourteenth century where it meant 'seat of government' (Pierre and Peters, 2000, p. 1). The term became much more popular when the World [...]. The use of the term governance by the World Bank signaled a new approach to development that was based on the belief that economic prosperity is not possible without a minimum level of rule-of-law and democracy. At the same time, use of the seemingly apolitical term 'governance' was valuable in preventing criticism that the World Bank was trying to interfere in the political decisions made by debtor countries. Today, governance has become a highly topical issue for international organizations – the United Nations, OECD and the Council of Europe all produce policy-relevant advice and research related to various governance issues. For example, the Council of Europe recently endorsed a Strategy on Innovation and Good Governance at local level, which aims at mobilizing action by national and local authorities through a public commitment to 12 Principles of Good Democratic Governance. In particular, this new initiative hopes to improve public governance through external certification for public agencies – the European Label of Innovation and Good Governance [...]. Such initiatives indicate the topicality of 'good governance' but, at the same time, it is interesting to observe that a previous, high-profile European governance initiative, widely promoted in a White Paper on Governance (European Commission, 2001) has now been 'archived'".

européia, que havia sido formalizada no Livro Branco sobre Governança, posteriormente arquivado. A centralidade atribuída à governança no cenário contemporâneo decorre de sua associação direta com o êxito econômico e político das nações. Além disso, o uso do termo tem servido como instrumento estratégico para mitigar críticas relacionadas à interferência política em decisões de caráter internacional, conferindo ao discurso institucional maior neutralidade e legitimidade.

No que diz respeito à conceituação, o Banco Mundial (1989, p. 60) define governança como o exercício da autoridade política na administração dos assuntos de um país, envolvendo mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos expressam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem seus deveres e conciliam suas diferenças. Complementando essa visão, Kooiman (1993, p. 258) compreende a governança como um padrão ou estrutura emergente em sistemas sociopolíticos, resultante das interações entre múltiplos atores. Esse arranjo, segundo o autor, não pode ser reduzido às ações isoladas de um indivíduo ou grupo específico, mas constitui um produto coletivo das intervenções e dinâmicas entre os diversos agentes envolvidos.

Nessa perspectiva, diante da dificuldade de se encontrar um significado unívoco, em razão de que a terminologia referente à definição “comum” de governança é imprecisa, visto que se apresenta no mínimo seis abordagens:

O termo “governança” é popular, mas impreciso. Possui pelo menos seis usos, referentes: o estado mínimo; a governança corporativa; a nova gestão pública; “boa governança”: sistemas sócio-cibernéticos; e redes auto-organizadas. Estipulo que a governança se refere a “redes auto-organizadas e interorganizantes” e argumento que essas redes complementam mercados e hierarquias como estruturas de governo para

alocação de recursos e exercício de controle e coordenação.⁶¹ (Tradução do autor).

Nesse cenário, constata-se que a noção de governança tem sido amplamente difundida na literatura contemporânea, especialmente no campo das Ciências Sociais, onde o termo é utilizado em múltiplas acepções. Conforme aponta Rhodes (1996), é possível identificar pelo menos seis abordagens distintas: 1) o paradigma do Estado mínimo; 2) a governança corporativa; 3) a nova administração pública (*New Public Management*); 4) a boa governança; 5) os sistemas social-cibernéticos; e 6) as redes auto-organizadas e interorganizacionais. Essa diversidade de aplicações revela a versatilidade do conceito e sua capacidade de adaptação a distintos contextos analíticos e práticos.

Dessa forma, observa-se que poucas terminologias têm sido tão frequentemente empregadas e em contextos tão variados quanto a governança no âmbito da Administração Pública. Nos últimos anos, o termo tornou-se quase um mantra, sendo constantemente utilizado para designar uma solução abrangente aos desafios da gestão pública e para o êxito das políticas governamentais (Tribunal de Contas da União, 2020).

Paralelamente, a Comissão Europeia (CE), em 2001, apresentou a própria definição de governança, centrada em processos, normas e comportamentos que estruturam o exercício do poder no contexto europeu. Tal concepção destaca dimensões como a participação cidadã, a transparência, a responsabilização (*accountability*), a coerência e a efetividade. Sob a ótica da par-

61 Texto original: "The term 'governance' is popular but imprecise. It has at least six uses, referring to: the minimal state: corporate governance: the new public management: 'good governance': socio-cybernetic systems: and self-organizing networks. I stipulate that governance refers to 'self-organizing, interorganizational networks' and argue these networks complement markets and hierarchies as governing structures for authoritatively allocating resources and exercising control and coordination" (Rhodes, 1996, p. 652).

tipicação política, a proposta da CE busca desenvolver novos mecanismos de governança capazes de aproximar a União Europeia de seus cidadãos, fortalecendo a democracia, promovendo a efetividade institucional e consolidando a legitimidade de suas estruturas decisórias. Nesse modelo, a governança visa tanto à formulação de políticas mais sólidas e integradas quanto à revisão normativa da legislação comunitária, com vistas à sua clareza e eficácia (Comissão Europeia, 2001b).

A amplitude do conceito de *governance* – por sua capacidade de englobar as múltiplas instituições e relações envolvidas no processo de condução dos assuntos públicos – tem sido um dos fatores decisivos para seu sucesso e difusão. Em contraste, o termo *government*, associado a uma concepção mais restrita e centralizada do poder estatal, revela-se mais limitado em sua aplicabilidade analítica (Kitthananan, 2006, p. 1). Nessa linha, Rosenau (1992) distingue governança de governo ao afirmar que o primeiro se refere às formas pelas quais os bens públicos são produzidos e a ordem coletiva é mantida, considerando a coordenação entre diversos atores. O governo, por sua vez, está mais diretamente relacionado às ações estratégicas empreendidas.

Sob essa perspectiva, Pierre e Peters (2005) apresentam uma concepção multifacetada da governança, destacando sua complexidade e a diversidade de suas manifestações. Para os autores, governança ultrapassa a noção estrita de governo, abrangendo não apenas as instituições formais do setor público, mas também os processos e os resultados decorrentes da interação entre o Estado e a sociedade na busca pelo interesse coletivo. Trata-se, portanto, de um modelo colaborativo de gestão, que rompe com as fronteiras tradicionais entre o público e o privado, envolvendo uma ampla gama de atores sociais na construção conjunta de decisões e soluções políticas.

Um aspecto fundamental no debate contemporâneo sobre governança diz respeito à sua natureza eminentemente política. Tal perspectiva sugere que uma compreensão aprofundada do conceito exige o reconhecimento de que os processos de governança estão inevitavelmente permeados por conflitos em torno de objetivos e meios. Ao mesmo tempo, é necessário considerar a capacidade dos diferentes modelos de governança de construir consensos entre os atores estratégicos envolvidos. Essa abordagem crítica se opõe às interpretações que tendem a idealizar a governança como um processo essencialmente consensual, argumentando que o dissenso é inerente às relações de poder e que a governança representa, em última instância, uma forma de redefinir o papel do Estado na sociedade (Pierre; Peters, 2005).

Nesse sentido, a literatura voltada à chamada “nova governança” destaca-se por enfatizar estruturas baseadas em redes, negociações e interações, em contraposição aos modelos tradicionais fundamentados na hierarquia e na autoridade formal. Essa visão aponta para uma transição em direção a formas de governar que se apoiam menos na coerção estatal e mais na coordenação entre múltiplos atores, tanto estatais quanto sociais, colocando em xeque a centralidade da autoridade estatal tradicional. No entanto, apesar dessa reconfiguração das formas de atuação do Estado, é importante ressaltar que o governo permanece como um ator crucial nos processos de governança, sobretudo quando se consideram aspectos relacionados à legitimidade institucional e à sustentação democrática em regimes políticos plurais (Pierre; Peters, 2005).

A partir de uma perspectiva institucional, a governança requer uma compreensão aprofundada das estruturas governamentais, de modo a permitir uma análise abrangente de seus arranjos e práticas no contexto democrático. Tal abordagem busca equilibrar, de forma

crítica, valores como eficiência e eficácia com princípios igualmente fundamentais, como legitimidade, representatividade e participação cidadã.

Por conseguinte, a governança pode ser compreendida como uma modificação substancial na forma de entender o governo, representando não apenas um novo procedimento de condução dos assuntos públicos, mas também uma transformação das regras que orientam a ação estatal, ou, ainda, um novo paradigma acerca das formas pelas quais a sociedade é governada. No entanto, a tentativa de estabelecer uma definição única e consensual para esse conceito tem se mostrado desafiadora, dada a sua complexidade e a diversidade de abordagens existentes.

Diante disso, torna-se relevante proceder a uma análise comparativa entre duas propostas teóricas, a partir da leitura dos textos de Rhodes (1996, p. 653-659) e Kitthananan (2006, p 1-5), cuja publicação apresenta um intervalo temporal de aproximadamente dez anos. A intenção é examinar as possíveis convergências e distinções conceituais entre as categorias propostas por ambos os autores, com o apoio de uma tabela analítica que permita sistematizar e contrastar as diferentes terminologias associadas ao conceito de governança.

Tabela 1 – O conceito de governança comparado

Rhodes (1996)	Kitthananan (2006)
Estado-mínimo: Refere-se à limitação da atuação estatal, priorizando a provisão de serviços públicos por meio do mercado. Nesse modelo, o Estado reduz sua função de executor direto e assume um papel regulador, atuando por meio de privatizações e mecanismos de mercado para a gestão de bens e serviços coletivos.	Governança global: Diz respeito às dinâmicas das relações internacionais, destacando a incapacidade dos Estados de enfrentarem, de forma isolada, desafios como crises econômicas e questões ambientais. No contexto europeu, está associada ao modelo de governança multinível, revelando as interdependências entre os níveis local, regional, nacional e transnacional.
Governança corporativa: Relaciona-se aos mecanismos de gestão, controle e responsabilização das organizações – sejam elas públicas ou privadas – com ênfase na <i>accountability</i> e na transparência das decisões e das estruturas internas.	Governança corporativa: Diz respeito à forma como as instituições são administradas e supervisionadas, com foco na transparência, na responsabilidade e na regulação dos interesses dos diferentes agentes envolvidos, tanto no setor público quanto no privado.
Nova gestão pública: A governança é associada ao conceito de <i>steering</i> (direcionar), em contraste com <i>rowing</i> (remar), que seria característico do modelo tradicional de governo. O foco recai sobre a eficiência, a concorrência, a orientação para o mercado e a centralidade no cidadão enquanto cliente das políticas públicas.	Nova gestão pública: A governança está diretamente vinculada à ascensão da Nova Gestão Pública, especialmente a partir das reformas administrativas. Defende-se a descentralização da autoridade, a desconcentração da administração pública e o fortalecimento da participação comunitária, promovendo um modelo mais flexível e voltado a resultados.
Boa governança: Termo promovido pelo Banco Mundial, especialmente em contextos de reforma estatal em países em desenvolvimento. Pode ser compreendida sob três dimensões: (1) sistêmica, ligada à distribuição do poder político e econômico; (2) política, referente à legitimidade democrática do Estado; e (3) administrativa, voltada à eficiência, à transparência e ao controle social sobre os serviços públicos.	Boa governança: Fortemente impulsionada por organismos internacionais de desenvolvimento, é entendida como um fator estratégico para o progresso das nações, estando associada à implementação de reformas institucionais que visam à melhoria da eficiência administrativa e ao fortalecimento da transparência na gestão pública.
Sistema sócio-cibernético: Reflete a crescente limitação do Estado central em controlar diretamente os efeitos das políticas públicas. Nesse modelo, o Estado se relaciona com diversos atores que contribuem com recursos e conhecimento, sem deter o controle absoluto dos resultados. Assim, configura-se uma estrutura policêntrica com múltiplos centros de decisão.	Governança sócio-política ou interativa: Refere-se à construção de novos padrões de comunicação e cooperação entre atores políticos e sociais, com ênfase na interdependência crescente e na diluição das fronteiras entre os setores público e privado, favorecendo arranjos colaborativos de governança.

Rhodes (1996)	Kitthananan (2006)
Redes auto-organizadas: Representam o avanço do conceito de governo para o de governança, no qual múltiplas organizações – públicas e privadas – interagem e compartilham recursos. Essas redes visam à maximização de resultados e à redução da dependência entre os atores envolvidos, criando um sistema interconectado de colaboração.	Redes: Dizem respeito a novas formas de interação entre os diferentes atores sociais, promovendo a coordenação social por meio da cooperação e da descentralização. Nessa lógica, a governança adquire um papel ampliado em relação ao governo tradicional, promovendo conexões horizontais entre os participantes.

Fonte: elaboração própria, a partir de Rhodes (1996, p. 653-659) e Kitthananan (2006, p. 1-5).

Nesse sentido, observa-se que Rhodes (1996, p. 653-659) e Kitthananan (2006, p. 1-5) apresentam distintas interpretações acerca da terminologia “governança”. A análise comparativa de seus trabalhos revela uma significativa convergência conceitual, mesmo diante da diferença temporal de uma década entre as publicações e da filiação teórica a gerações distintas. Quatro das categorias abordadas – Nova Gestão Pública, governança corporativa, boa governança e redes – mostram-se conceitualmente equivalentes, o que sugere certa estabilidade e coerência na evolução do conceito ao longo do tempo.

Adicionalmente, Kitthananan amplia o debate ao incluir duas novas categorias: governança global, associada às interdependências internacionais e à governança multinível, especialmente no contexto europeu; e governança sócio-política ou interativa, que enfatiza as dinâmicas de interdependência e cooperação entre diversos atores sociais e políticos. Esta última se aproxima da lógica das redes e reforça o papel da comunicação e da negociação na estruturação dos processos decisórios. Dessa forma, é possível afirmar que, apesar de variações e inovações, há uma constância interpretativa relevante no tratamento da noção de governança, reforçada pela complementaridade entre os dois autores.

Além disso, segundo Stoker (1998, p. 18), a governança visa criar condições que tornem possíveis ações coletivas coordenadas, sendo que os resultados – ou *outputs* – da governança não diferem substancialmente dos objetivos visados pelo governo (*government*), diferenciando-se sobretudo pelos processos por meio dos quais esses resultados são alcançados. Nesse contexto, para que a governança no setor público se mostre eficaz, é imprescindível a articulação entre gestão, controle, supervisão e responsabilidade.

Esses elementos funcionam como pilares estruturantes da governança, assegurando a transparência, a eficiência e a responsabilidade política no processo de implementação de políticas públicas. A ausência ou a fragilidade dessa inter-relação pode expor áreas vulneráveis na estrutura institucional, gerando riscos e comprometendo a qualidade da gestão (Ministério das Finanças dos Países Baixos, 2000).

Diante disso, torna-se essencial que os gestores públicos sejam capazes de identificar tais fragilidades e atuar de maneira proativa na mitigação de riscos. A adoção de mecanismos como o *governance scan* – uma verificação sistemática das práticas de governança – contribui significativamente para avaliar a solidez da estrutura governativa, além de revelar possíveis deficiências ou ineficiências (Ministério das Finanças dos Países Baixos, 2000).

Essa ferramenta, ao destacar pontos de melhoria, fortalece a responsabilidade política e promove ajustes que potencializam os resultados das políticas públicas (Ministério das Finanças dos Países Baixos, 2000). Assim, uma governança eficaz no setor público depende de uma interação harmoniosa entre seus elementos constitutivos, tendo como finalidade última o fortalecimento da transparência, da *accountability* e da efetividade das ações estatais.

Considerando, portanto, a complexidade que envolve o conceito de governança e a diversidade de abordagens teóricas existentes, Stoker (1998) propõe a sistematização do debate em torno de cinco proposições teóricas, cada uma representando um dilema fundamental da governança contemporânea:

Tabela 2 – Proposições e dilemas sobre governança a partir de Stoker (1998)

Proposições	Dilemas
Refere-se a um arranjo institucional composto por uma diversidade de instituições e atores, que atuam tanto dentro quanto fora da esfera governamental.	Existe uma dissociação entre a complexidade real do processo decisório característico da governança e os referenciais normativos tradicionalmente utilizados para explicar e legitimar o funcionamento do governo.
Destaca a fluidez das fronteiras institucionais e a ambiguidade na distribuição de responsabilidades diante de questões econômicas e sociais contemporâneas.	A ausência de delimitação clara das responsabilidades pode resultar em lacunas de responsabilização e dificultar a identificação de quem deve prestar contas.
Evidencia a interdependência de poder nas relações entre instituições envolvidas em processos de ação coletiva.	Essas relações de dependência podem intensificar os efeitos colaterais e as consequências não previstas das ações governamentais.
Está associada à emergência de redes compostas por atores autônomos e auto-organizados, que atuam de forma cooperativa na formulação e na execução de políticas públicas.	A atuação dessas redes autogeridas apresenta desafios significativos quanto à sua supervisão e aos mecanismos de <i>accountability</i> .
Reconhece que a capacidade de ação coletiva pode prescindir do uso exclusivo da autoridade estatal, valorizando a adoção de novas ferramentas e estratégias pelo governo para coordenar e orientar ações.	Mesmo com uma atuação governamental flexível e inovadora, permanecem os riscos de falhas de governança, dificultando a efetividade da ação pública.

Fonte: elaboração própria, a partir de Stoker (1998, p. 18-19).

Destaca-se que a governança constitui um referencial analítico fundamental para compreender as tendências de transformação dos modos de governar na contemporaneidade, ao mesmo tempo em que revela uma série de dilemas que podem restringir sua consolidação.

Embora o conceito seja interpretado de diferentes maneiras, algumas características comuns emergem nas distintas abordagens, especialmente a diluição das fronteiras tradicionais entre os setores público e privado. Assim, a essência da governança está centrada na busca por mecanismos de coordenação e decisão que não dependam exclusivamente da autoridade e da sanção estatal, promovendo uma lógica de gestão mais horizontal e interativa (Stoker, 1998, p. 17-26).

Assim, é possível dialogar com a crítica desenvolvida por Moraes, ao destacar que os novos modos de governar não devem apenas incorporar técnicas gerenciais ou instrumentos de eficiência, mas sim qualificar democraticamente os processos decisórios. Sua proposta de “democracia qualificada” sugere uma arquitetura institucional que vá além da racionalidade funcional do Estado, exigindo a inserção ativa da sociedade civil como coautora do espaço público. A governança pública, quando orientada por esses fundamentos, deixa de ser uma técnica neutra e passa a se constituir como uma prática político-social comprometida com a coprodução da legitimidade e com o fortalecimento da cidadania ativa.

A definição proposta pela *International Federation of Accountants* (IFAC, 2013) amplia a compreensão da governança ao concebê-la como uma estrutura abrangente – administrativa, econômica, política, ambiental, social e jurídica – voltada a garantir que os interesses das partes envolvidas sejam claramente definidos e efetivamente alcançados. Complementarmente, o Tribunal de Contas da União (2014) observa que, embora os conceitos mais difundidos estejam atrelados à governança corporativa, pública e global, é possível identificar uma concepção mais dinâmica, fundamentada em fluxos interativos. Essa abordagem enfatiza as relações contínuas entre os atores envolvidos na gestão dos bens e serviços públicos, apontando para uma perspectiva relacional da

governança que ultrapassa modelos burocráticos convencionais.

Emerge, assim, um denominador comum entre as múltiplas definições de governança: a reformulação das relações entre Estado e sociedade. A governança propõe um novo modelo de articulação entre esses dois polos, baseado no fortalecimento das interações e na construção de vínculos mais colaborativos. Como consequência, há um deslocamento dos modelos hierárquicos e centralizados típicos da administração pública tradicional para formas de coordenação baseadas na horizontalidade, no diálogo e na responsabilização. Trata-se, portanto, da emergência de uma nova cultura relacional na gestão pública, que avança no sentido da inclusão de múltiplos atores e da promoção de soluções compartilhadas.

É relevante mencionar que a governança se estrutura a partir de princípios orientadores, muitos deles oriundos da literatura sobre governança corporativa. Essa perspectiva defende o envolvimento de todos os *stakeholders* com base em fundamentos como a transparência (*disclosure*), a equidade (*fairness*), o cumprimento das normas (*compliance*), a ética e a prestação de contas (*accountability*) (Matias-Pereira, 2010, p. 125). No contexto da governança pública, tais princípios são adaptados e reinterpretados à luz dos objetivos coletivos e da legitimidade democrática, compondo um conjunto normativo que orienta a atuação dos gestores públicos e fortalece os vínculos entre Estado e sociedade.

Tabela 3 – Os princípios da governança no setor público

Legitimidade	Constitui um princípio jurídico essencial ao Estado Democrático de Direito. Vai além da mera conformidade formal com a lei, exigindo que as ações governamentais efetivamente promovam o interesse público e contribuam para a realização do bem comum.
Equidade	Refere-se à necessidade de assegurar que todos os indivíduos tenham condições reais de acesso e exercício pleno de seus direitos civis, políticos e sociais, promovendo justiça social e igualdade de oportunidades.
Responsabilidade	Diz respeito ao compromisso dos agentes públicos com a sustentabilidade e a continuidade institucional das organizações que integram, garantindo sua perenidade e sua capacidade de responder adequadamente às demandas da sociedade.
Eficiência	Representa a busca por realizar as atividades necessárias com qualidade e excelência, empregando os recursos disponíveis da forma mais racional e econômica possível.
Probidade	Expressa o dever ético dos servidores públicos de atuar com integridade, diligência, austeridade e respeito ao patrimônio público, demonstrando conduta que os torne dignos da confiança da sociedade.
Transparência	Diz respeito à plena disponibilização das informações relacionadas à atuação dos órgãos e das entidades públicas, sendo elemento indispensável para o controle social e para o fortalecimento da confiança nas relações institucionais internas e externas.
Accountability	Refere-se à obrigação de indivíduos ou instituições que recebem recursos e responsabilidades públicas de prestar contas de sua gestão, assumindo a responsabilidade pelos resultados fiscais, gerenciais e programáticos de suas ações perante os responsáveis por sua designação.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2014, p. 47-48).

Neste ponto, é importante destacar que o Tribunal de Contas da União (2014), com base nos fundamentos estabelecidos pelo Banco Mundial (World Bank, 2007), reforça os princípios previamente mencionados, ao mesmo tempo em que acrescenta outros e propõe uma síntese de seus significados. Essa abordagem evidencia que, embora a classificação dos princípios da governança possa variar consideravelmente na literatura, há um entendimento comum quanto à centralidade de certos pilares. Entre eles, destacam-se a conduta ética, a prestação de contas e a promoção do controle, os

quais são concebidos como instrumentos essenciais para o fortalecimento da transparência. Esta, por sua vez, se concretiza por meio do acesso qualificado à informação pelas partes interessadas, promovendo a responsabilização e o engajamento social.

Ademais, no contexto da Administração Pública, a governança de órgãos e entidades é estruturada a partir de três funções fundamentais, as quais se encontram alinhadas às diretrizes sugeridas pela Organização Internacional de Normalização (ISO), em parceria com a Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC), conforme a norma ISO/IEC 38500:2008. A primeira refere-se à avaliação, que envolve uma análise crítica, com base em evidências, do ambiente institucional, dos cenários possíveis e dos resultados e desempenhos tanto atuais quanto futuros. Essa etapa é indispensável para embasar o processo decisório e orientar o planejamento estratégico (Tribunal de Contas da União, 2014; 2020).

A segunda função é o direcionamento, que consiste em estabelecer prioridades, articular políticas e alinhar planos organizacionais às necessidades dos principais interessados – como os usuários dos serviços públicos, os cidadãos e a sociedade em geral –, assegurando a coerência entre os objetivos institucionais e as ações empreendidas. Por fim, a terceira função refere-se ao monitoramento, entendido como o acompanhamento sistemático do desempenho organizacional, dos resultados obtidos e do cumprimento das políticas públicas, em comparação com as metas estipuladas e as expectativas dos atores envolvidos. Esse monitoramento contínuo fornece subsídios relevantes para os ciclos de avaliação e eventual reorientação das estratégias adotadas (Tribunal de Contas da União, 2014; 2020).

Dessa forma, a governança pública orienta-se por um conjunto de estruturas, processos, funções e práticas organizacionais voltadas a assegurar que os programas

e as ações planejadas sejam efetivamente implementados, de forma transparente e em consonância com os objetivos previamente estabelecidos (World Bank, 2007). A finalidade central é garantir a efetividade na produção dos efeitos esperados e promover a economicidade, com a utilização racional e eficiente dos recursos públicos disponíveis (Tribunal de Contas da União, 2014; 2020).

A governança compreende a definição de um direcionamento estratégico, a supervisão da gestão, o envolvimento das partes interessadas, o gerenciamento dos riscos estratégicos, a mediação e a resolução de conflitos internos, a auditoria e a avaliação do sistema de gestão e controle, além da promoção da *accountability* – traduzida como responsabilização e prestação de contas – e da transparência (Tribunal de Contas da União, 2014; 2020).

Além disso, diversas organizações governamentais e não governamentais têm direcionado seus esforços à identificação e à sistematização dos atributos considerados essenciais para a consolidação da boa governança. Embora existam distintas definições na literatura e nos documentos institucionais, é possível identificar elementos recorrentes entre elas. De maneira geral, compreende-se que a governança parte do pressuposto de que os problemas coletivos contemporâneos não podem mais ser resolvidos exclusivamente pelas autoridades públicas. Nesse novo cenário, caracterizado pela pluralidade de atores envolvidos – como cidadãos, empresas, organizações da sociedade civil, setor voluntário e mídia –, torna-se indispensável a cooperação entre esses agentes (Bovaird; Löffler, 2002).

Ademais, práticas como a mediação, a arbitragem e a autorregulação são vistas, em muitos contextos, como mecanismos potencialmente mais eficazes do que a ação estatal direta. Ainda, reconhece-se a relevância tanto das regras formais – como constituições, leis e re-

gulamentos – quanto das normas informais – como códigos de ética, costumes e tradições. Contudo, destaca-se que a negociação entre os atores envolvidos, com base na distribuição e no uso do poder, pode modificar a centralidade dessas regras conforme a situação específica (Bovaird; Löffler, 2002).

Outrossim, a concepção contemporânea de governança não se limita às estruturas de mercado como principais mecanismos de coordenação, tal como propunha a abordagem convencional do Novo Gerenciamento Público. Pelo contrário, incorpora também as hierarquias – como as burocracias estatais – e as redes cooperativas como estruturas alternativas ou complementares, a depender das circunstâncias. Essa perspectiva amplia o horizonte analítico, na medida em que valoriza não apenas a lógica instrumental de fins e meios, insumos e resultados, mas também reconhece que os próprios processos de interação social – marcados por características como transparência, integridade e inclusão – possuem valor intrínseco na construção de relações mais democráticas e eficazes (Bovaird; Löffler, 2002).

Por outro lado, a governança também pode ser compreendida como o conjunto de arranjos institucionais e operacionais implementados para assegurar que os resultados desejados pelas partes interessadas sejam claramente definidos e efetivamente alcançados. Sob essa ótica, a boa governança no setor público tem como função essencial garantir que as organizações atuem permanentemente em conformidade com o interesse público, ao mesmo tempo em que cumprem seus objetivos estratégicos (International Federation of Accountants, 2014, p. 10). A esse respeito, a Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico (Unescap, 2009) estabelece características fundamentais da boa governança: ser participativa, orientada para o consenso, responsável, transparente, responsiva, eficaz e

eficiente, equitativa e inclusiva, além de pautada pelo respeito ao Estado de Direito.

Em adição a essa perspectiva, a boa governança exige o compromisso com a minimização da corrupção, a consideração das vozes das minorias e a escuta ativa dos segmentos mais vulneráveis da sociedade no processo decisório. Ademais, deve ser sensível tanto às necessidades presentes quanto às demandas futuras da coletividade (Unescap, 2009). Diante disso, o Tribunal de Contas da União (2020, p. 48-49) propõe diretrizes voltadas à consolidação de uma governança pública orientada por princípios de legitimidade, transparência, eficácia e responsabilização, as quais serão abordadas a seguir.

A boa governança é um direito do cidadão (Carmo, 2020). Para alcançá-la em organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, é importante atender às seguintes diretrizes (CIPFA, 2004; IFAC, 2014; OCDE, 2015; 2018; ONU, 2015; 2018; BRASIL, 2017; 2018f):

- a) definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva;
- b) estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
- c) promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade;
- d) aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando,

na composição da liderança, continuidade e renovação;

e) desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;

f) apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades;

g) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;

h) estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;

i) monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;

j) considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;

k) implementar boas práticas de transparência;

l) prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;

m) apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;

n) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

o) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabi-

lidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

Dessa forma, reconhece-se a boa governança como um direito fundamental do cidadão, o que reforça a necessidade de cumprimento de diretrizes específicas para sua efetiva concretização. Tais diretrizes são delimitadas com base em princípios que abrangem aspectos estruturais e operacionais essenciais à promoção de uma governança pública eficaz.

Em primeiro lugar, destaca-se a importância de definir e comunicar com clareza os papéis e as responsabilidades das instâncias internas e dos órgãos de apoio à governança, a fim de assegurar sua execução adequada e coordenada. Paralelamente, enfatiza-se a necessidade de estabelecer processos decisórios transparentes, fundamentados em evidências e orientados à gestão de riscos, sempre com foco no interesse público e na integridade institucional.

A promoção de valores éticos e a institucionalização de políticas de integridade também são elementos reiteradamente destacados, sobretudo pela relevância de uma liderança comprometida com a ética pública. Nesse sentido, o apoio a programas de integridade e a capacitação contínua dos dirigentes, bem como a avaliação periódica de sua atuação, são considerados fatores determinantes para garantir a credibilidade e a efetividade das ações de governança. Além disso, outras diretrizes importantes incluem o fortalecimento da capacidade organizacional, o estímulo à inovação como estratégia para agregar valor público, a implementação de sistemas eficazes de controle interno e de gestão de riscos, bem como o alinhamento das metas organizacionais ao interesse coletivo, considerando de forma ativa os anseios das partes interessadas.

Aspectos como a transparência, a responsabilização e a prestação de contas também se apresentam

como fundamentos essenciais da boa governança. Nesse contexto, o uso estratégico de ferramentas digitais pode contribuir significativamente para ampliar a participação social e aperfeiçoar a entrega de serviços públicos. Soma-se a isso a necessidade de promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços prestados, sem negligenciar o respeito às boas práticas regulatórias e à legitimidade do ordenamento jurídico vigente.

Com base nessa concepção ampliada, compreende-se que a governança pressupõe uma gestão territorial de caráter multinível, em que a participação e o engajamento das diferentes esferas da sociedade passam a constituir respostas às demandas locais e regionais. Essa abordagem requer a articulação e a integração das políticas territoriais, bem como formas estruturadas e voluntárias de cooperação, sustentadas pela disposição dos atores envolvidos em adotar métodos de trabalho colaborativos e compartilhados (Pereira, 2009, p. 95).

Em contextos organizacionais marcados pela complexidade, tais condições favorecem a construção de modelos decisórios inovadores, baseados em relações horizontais, na cooperação interinstitucional e no diálogo permanente entre os diversos agentes públicos e privados (Pereira, 2009, p. 95). Portanto, para que esse processo de governança se efetive, é indispensável o estabelecimento de um sistema articulado de relações entre instituições, organizações e indivíduos, considerando que as decisões políticas e administrativas, para serem legítimas e eficazes, devem ser resultado de escolhas coletivas e participativas (Rhodes, 1997).

Assim, o conceito de governança também se orienta pela definição de formas de governo mais abertas, participativas e colaborativas, buscando estruturar relações de cooperação entre o Estado e os diversos atores econômicos, sociais e cívicos. Nessa perspectiva, inclui-

-se a análise das relações de poder que permeiam essas interações, definindo como, quando e sob quais condições ocorrem o compartilhamento de responsabilidades, os processos de negociação e a tomada de decisões entre as partes envolvidas (Comissão Europeia, 2001a, p. 11).

Os modelos de governança, nesse contexto, tornaram-se centrais para a compreensão da dinâmica das relações sociais contemporâneas e devem ser compreendidos como uma mudança na própria concepção de governo. Trata-se não apenas de um novo processo de governar, mas de uma transformação nas regras institucionais e na forma como o Estado interage com a sociedade (Rhodes, 1996).

Dessa maneira, a governança emerge como uma tipologia que não apenas reorganiza as interações entre os atores públicos e privados, mas também se afirma como uma estratégia de gestão no campo das políticas públicas. Isso representa uma forma de conduzir a ação governamental pautada pela articulação entre diferentes esferas de poder e pela participação de múltiplos atores (Peters; Pierre, 1998).

Logo, considerando seu contorno operacional, a governança pode ser compreendida como a expressão da capacidade estatal de gerir, de maneira eficiente, os recursos públicos – tanto econômicos quanto sociais – voltados à formulação e à execução de políticas públicas. Assim, ela se configura como a aptidão do Estado para promover políticas eficazes em benefício da coletividade (Rua, 1997; Pereira, 1997).

No que se refere especificamente às políticas públicas, observa-se que a governança deve estar presente em todas as etapas do ciclo que compõe sua elaboração e implementação, estabelecendo mecanismos que garantam tanto a efetividade quanto a responsividade das ações governamentais. Essa atuação requer o en-

gajamento da sociedade civil no processo decisório, assegurando que as políticas públicas reflitam, de fato, os interesses e as necessidades da população (Frey, 2000).

Nesse contexto, essas reflexões mais gerais sobre o conceito de governança e seus campos de aplicação são igualmente relevantes para a compreensão e o desenvolvimento da chamada governança multinível. Além dos desafios já existentes na articulação horizontal entre os diversos atores – estatais e não estatais –, surgem complexidades adicionais quando se observa a dimensão vertical das interações, que envolve diferentes níveis de governo.

Essa dimensão remete ao debate sobre centralização e descentralização de competências e recursos, situando-se no cerne das discussões mais amplas acerca da relação entre federalismo e políticas públicas. Esses pressupostos também podem ser analisados sob a ótica do princípio da subsidiariedade, tanto em sua dimensão horizontal – entre atores e instituições no mesmo nível – quanto na vertical – entre esferas distintas de governo.

Cabe reiterar, nesse sentido, que desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, a questão da coordenação federativa tornou-se um dos grandes desafios para o modelo de Estado adotado. Embora a Constituição tenha previsto uma organização territorial pautada em formas regionais, não foram plenamente instituídos mecanismos robustos de governança que viabilizassem essa articulação de forma eficaz.

Desse modo, a teoria da *Multi-Level Governance* – ou governança multinível – surge como uma abordagem teórica relevante para responder a tais lacunas. Essa perspectiva propõe um modelo de interação pautado na coordenação, na cooperação e na colaboração entre os diferentes níveis de governo, possibilitando maior integração e efetividade na gestão pública. Diante dessa

introdução, a próxima seção se dedicará ao estudo da governança multinível a partir da teoria de Gary Marks, aprofundando-se também em leituras complementares de outros autores que contribuem para ampliar a compreensão do tema sob diversas perspectivas teóricas e empíricas.

A partir dessas premissas, observa-se que a governança pública, especialmente em sua forma multinível, constitui um ambiente institucional propício à concretização do direito social concebido nesta obra. Ao reconhecer a pluralidade de atores e a complexidade das interações decisórias, esse modelo articula as dimensões vertical e horizontal do poder político em sintonia com a proposta de um direito social que integra participação e substância normativa. Tal articulação retoma os fundamentos explorados no Capítulo 1, reafirmando que a efetividade do Estado Democrático de Direito depende de uma democracia substantiva e cooperativa, capaz de traduzir os princípios constitucionais em práticas concretas de deliberação e inclusão.

2.4 A governança multinível a partir da teoria de Gary Marks

A introdução do conceito de *Multi-Level Governance* (MLG), ou governança multinível, pode ser atribuída aos estudos pioneiros de Gary Marks, particularmente a dois capítulos de livros^{62 63} publicados no início da década de 1990. O interesse do autor surgiu no contexto das reformas promovidas na política de fundos estruturais da

62 O primeiro capítulo "*Chapter 6: Structural Policy in the European Community*", escrito pelo autor em 1992, integrava o livro intitulado "*Euro-politics: institutions and policymaking in the new European Community*", com edição realizada por Alberta M. Sbragia, p. 191-224.

63 O segundo capítulo "*23: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*", escrito pelo autor em 1993, integrava o livro intitulado "*The State of the European Community, (New York: Lynne Rienner,)*", com edição realizada por Alan Cafruny e Glenda Rosenthal, p. 391-410.

Comunidade Europeia, especialmente após o Tratado de Maastricht. Esse período foi marcado por um aumento expressivo no orçamento destinado à política estrutural, bem como por inovações significativas na forma como esses fundos eram administrados.

Nesse cenário, Marks (1992) buscou compreender os fatores que explicavam o crescimento do financiamento voltado às políticas estruturais, adotando, inicialmente, uma abordagem centrada no papel Estatal. Os Estados-membros eram concebidos como os principais árbitros da direção e do ritmo do processo de integração europeia, sendo suas decisões fundamentais para a evolução institucional da União Europeia (Marks, 1992, 1993).

Contudo, a consolidação do conceito de governança multinível ocorreu de forma mais estruturada a partir da publicação de um artigo em 1992, no qual Marks introduz formalmente a noção de *Multi-Level Governance*. Nesse trabalho, o autor define a MLG como um sistema de negociação contínua entre governos localizados em diferentes níveis territoriais.

Esse modelo de negociação permanente entre atores diversos dialoga com a concepção habermasiana de ação comunicativa, na qual a legitimidade das normas decorre do processo discursivo e da participação plural na construção do consenso. A proposta de Gary Marks é, nesse sentido, um espaço propício para a realização de práticas comunicativas, especialmente ao favorecer a construção conjunta de políticas públicas a partir da interação entre Entes estatais e não estatais.

Sendo assim, a governança multinível é concebida como um arranjo institucional caracterizado pela interdependência entre níveis subnacionais, nacionais e supranacionais de governo, no qual nenhum nível exerce controle absoluto sobre os processos decisórios. Trata-se, portanto, de uma reconfiguração da autoridade

política, marcada por uma distribuição mais difusa do poder, a qual ultrapassa as fronteiras tradicionais do Estado-Nação e desafia o modelo hierárquico clássico de governança.

A proposição de Marks, ao conceber a autoridade como difusa e compartilhada, encontra ressonância na ideia de Constituição como cultura, proposta por Peter Häberle. Nesse modelo interpretativo, o processo de concretização constitucional é alargado para além do Judiciário, integrando diversos atores da sociedade como intérpretes legítimos dos valores constitucionais. A governança multinível, ao distribuir autoridade por múltiplos níveis e atores, institui na prática uma comunidade de intérpretes, capaz de legitimar as decisões públicas em contextos complexos e descentralizados.

Essa concepção aproxima-se da teoria do direito social de Georges Gurvitch, ao propor uma reordenação da autoridade normativa não centrada exclusivamente no Estado. Tal como Gurvitch defendia a coexistência entre o direito estatal e a autorregulação comunitária, Marks propõe um modelo em que diferentes níveis de governo compartilham responsabilidades, diluindo a centralidade estatal e permitindo que o poder decisório emergja de redes intergovernamentais e sociais. Essa perspectiva revela-se compatível com a ideia de um direito social condensado, fundado na integração entre esferas estatais e comunitárias.

Tal perspectiva rompe com a visão tradicional centrada na soberania exclusiva dos Estados nacionais e reconhece a crescente importância dos atores regionais e locais no processo de formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo no contexto europeu. Marks, ao destacar a natureza negociada e colaborativa da tomada de decisões em múltiplos níveis, estabelece as bases para uma compreensão mais ampla dos processos

de governança em contextos de integração regional e de federalismo cooperativo.

Também se identificam conexões importantes com a teoria comunitarista de Etzioni, para quem o compromisso com o bem comum e a corresponsabilidade ética são fundamentos da boa sociedade. A governança multinível, ao favorecer a cooperação intergovernamental e o engajamento de atores locais, contribui para a formação de vínculos comunitários e de redes solidárias voltadas à coprodução de políticas públicas. Trata-se, portanto, de um modelo que resgata o valor político da comunidade, em consonância com a perspectiva moralizante de Etzioni.

Assim, a teoria da governança multinível passa a ser empregada não apenas como uma ferramenta analítica para compreender o funcionamento da União Europeia, mas também como uma abordagem teórica aplicável a outras realidades político-institucionais marcadas pela interdependência entre esferas de governo. De tal maneira, verifica-se o seguinte:

MLG⁶⁴ – [...] Em um artigo inicial sobre essa noção, Marks definiu a MLG como um sistema de negociação contínua entre governos alinhados em vários níveis territoriais. Ao desenvolver essa definição, baseou-se na análise da política interna, especialmente na abordagem das redes políticas ao descrever como dentro do MLG os governos supranacionais, nacionais, regionais e locais estão envolvidos em redes políticas de superação territorial. Marks buscou usar o conceito de MLG não apenas para descrever um tipo peculiar de formulação de políticas (ou seja, política de coesão), mas processos transformando a mobilização política e social de forma mais geral. Ele chamou a atenção para a capacidade das autoridades estatais não centrais de contribuir para a formulação de políticas da UE, atravessando o portão nacional e estrangeiro e

64 Ressalta-se que a sigla “MLG” é correspondente à versão inglesa do conceito de governança multinível (multi-level governance).

desafiando a capacidade de guarda do estado central⁶⁵. (Tradução do autor).

Marks concentrou sua análise na constituição de um sistema caracterizado por negociações mútuas e contínuas entre governos situados em diferentes níveis territoriais. Ao estabelecer essa definição de governança multinível, Marks apoiou-se em estudos sobre política interna, especialmente na abordagem das redes de políticas (*policy networks*), a fim de descrever como governos supranacionais, nacionais, regionais e locais se inserem em estruturas decisórias que transcendem os limites geográficos tradicionais (Hryniewiecka, 2011, p. 182).

Assim, seu foco recaiu particularmente sobre a capacidade das autoridades não centrais de participar ativamente da governança, exercendo influência não apenas no âmbito nacional, mas também em contextos estrangeiros, desafiando, assim, a centralização do poder estatal. Essa perspectiva destaca a relevância das dinâmicas intergovernamentais e evidencia que o controle sobre os processos decisórios não está restrito ao centro, mas é compartilhado por diversos atores em múltiplas esferas (Hryniewiecka, 2011, p. 182).

Além disso, o conceito de governança multinível emergiu em diferentes contextos da ciência política, expandindo seu campo de aplicação para áreas como o

65 Texto original: "[...] In an early article on this notion, Marks defined MLG as a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers. In developing this definition, he drew on analysis of domestic politics, especially policy-networks approach in describing how within the MLG supranational, national, regional and local governments are enmeshed in territorially overreaching policy networks. Marks sought to use the concept of MLG not just to describe a peculiar type of policy-making (i.e. cohesion policy), but processes transforming political and social mobilization more generally. He has drawn attention to the capacity of non-central state authorities to contribute to EU policy-making by crossing the domestic foreign gate and challenging the gatekeeping capacity of the central state" (Hryniewiecka, 2011, p. 182).

federalismo comparativo, a integração europeia, as relações internacionais e a administração pública. O termo passou a ser compreendido não apenas como uma abordagem teórica, mas também como uma estrutura de organização territorial e um padrão empírico de governança. Sua evolução conceitual reflete a crescente complexidade e interdependência dos sistemas políticos contemporâneos, bem como a multiplicidade de atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. O uso desse conceito, portanto, permite examinar a variedade de arranjos institucionais dentro e fora dos Estados nacionais, considerando as múltiplas camadas decisórias que compõem a ação governamental em contextos multiníveis (Benz, 2021).

Dessa maneira, a teoria da governança multinível se beneficia, em especial, de dois campos consolidados da ciência política: o federalismo e a análise de políticas públicas. Ao combinar essas duas abordagens, a MLG configura-se como uma das contribuições mais significativas ao pensamento político contemporâneo, permitindo avançar na compreensão das novas formas de organização e coordenação política (Stein; Turkewitsch, 2008). Nesse processo de difusão conceitual, observa-se que o termo passou a ser amplamente incorporado também nas áreas de políticas públicas comparadas e de relações internacionais, e mais recentemente tem sido aplicado ao estudo das relações federativas entre os diferentes níveis de governo (Best, 2011).

Nesta perspectiva, Stein e Turkewitsch (2008, p. 8) destacam que:

Em nossa visão, quem pode ou não ter inventado o conceito de governança multinível é de pouca importância para a ciência política. O que é significativo é o fato de ter sido abraçado tão rapidamente, amplamente e entusiasticamente por cientistas políticos não apenas da Europa, mas também de outras partes do mundo. É mais bem compreendido como uma evo-

lução natural de um padrão cada vez mais complexo de formulação de políticas e tomada de decisões autoritativas no mundo globalizado e integrado de hoje. Seus defensores afirmam que é capaz de abranger a escala e o alcance mais amplos das decisões atuais, o aumento marcante no número e nos tipos de tomadores de decisão (incluindo atores do setor privado como empresas e sindicatos, organizações não governamentais, membros de movimentos sociais e indivíduos da sociedade civil), e os múltiplos níveis e camadas de tomada de decisão. Também se manifesta claramente em uma mudança na análise política, passando de modelos estatistas e hierárquicos de tomada de decisão para modelos não estatistas, compartilhados ou cooperativos, associados ao que tem sido chamado de “a virada para a governança”.⁶⁶ (Tradução do autor).

Nesse contexto, o trecho em análise propõe uma reflexão significativa acerca da concepção de governança multinível no campo da ciência política, destacando sua rápida aceitação e ampla disseminação global, independentemente de sua origem específica. Ressalta-se que o debate a respeito da autoria original do conceito torna-se secundário diante da sua adoção expressiva por cientistas políticos em diferentes partes do mundo.

66 Texto original: “*In our view, who may or may not have invented the concept of multi-level governance is of little importance to political science. What is significant is the fact that it was embraced so rapidly, widely and enthusiastically by political scientists not only from Europe, but elsewhere in the world. It is best understood as a natural evolution of an increasingly complex pattern of policy-making and authoritative decision-making in today’s more tightly integrated and globalized world. Its proponents maintain that it is capable of encompassing the broader scale and scope of current decision-making, the marked increase in numbers and types of decision-makers (including private sector actors such as corporations and unions, non-governmental organizations, members of social movements, and individuals in civil society), and the multiple levels and tiers of decision-making. It is also manifested clearly in a shift in political analysis from statist and hierarchical models of decision-making to non-statist, shared or cooperative models, which are associated with what has been termed as ‘the turn to governance’.*”

Essa ampla incorporação teórica é compreendida como uma resposta natural à crescente complexidade do ambiente político contemporâneo, caracterizado por interações mais densas e interdependentes entre múltiplos níveis de governo e entre os diversos atores sociais. A governança multinível, nesse sentido, emerge como um arcabouço analítico apropriado para lidar com a ampliação da escala das decisões políticas, com a diversificação dos agentes que influenciam essas decisões e com a multiplicidade de estruturas e camadas de governança que coexistem na atualidade.

Além disso, esse conceito de gestão representa uma abordagem complexa e multifacetada que busca compreender os mecanismos de coordenação e interação entre diferentes níveis governamentais, ao mesmo tempo em que incorpora a atuação de atores não estatais, tanto do setor público quanto do privado. Diferentemente das concepções tradicionais de relações intergovernamentais – que se concentram, sobretudo, nas interações entre os Poderes Executivos dos diferentes Entes federativos –, a governança multinível amplia o escopo analítico ao incluir uma rede mais abrangente de atores, instituições e arranjos institucionais. Essa abordagem evidencia uma crescente interdependência entre governos que operam em distintas escalas territoriais e destaca o papel cada vez mais relevante das conexões entre os governos e os atores não governamentais nas diversas etapas do processo decisório (Benz, 2021).

Benz (2021) identifica duas dimensões centrais que estruturam o conceito de governança multinível. A primeira delas descreve uma configuração composta por atores formalmente autônomos, mas funcionalmente interdependentes, abrangendo instituições públicas e privadas que atuam de forma coordenada por meio de estratégias e instrumentos diversos, com vistas à promoção de bens coletivos.

A segunda dimensão foca no caráter dinâmico desse modelo proposto, sobretudo no que se refere à formulação e à implementação de políticas públicas. Aqui, o destaque recai sobre os processos por meio dos quais se articulam os diferentes interesses, objetivos e preferências dos atores corporativos envolvidos, resultando em arranjos negociados que moldam a ação governamental em contextos plurais e descentralizados (Benz, 2021).

Complementarmente, Peters e Pierre (2001) observam que a transição para modelos de governança multinível produz impactos significativos relacionados à autonomia dos governos locais, sendo esses impactos modulados pelas especificidades dos contextos institucionais nos quais estão inseridos. Essa transição reflete mudanças estruturais na maneira como os diferentes níveis de governo se relacionam, criando novas possibilidades de negociação, cooperação e construção de arranjos flexíveis.

Tais transformações são impulsionadas por uma série de fatores, como crises fiscais, processos de descentralização e reformas administrativas, cujos efeitos variam amplamente entre os diferentes sistemas políticos. Em decorrência disso, a autonomia dos governos subnacionais pode ser expandida ou restringida, a depender das circunstâncias institucionais e políticas de cada país (Peters e Pierre, 2001).

Nesse contexto, a governança multinível vem sendo reconhecida como um dos arranjos mais eficazes e eficientes para fomentar a governabilidade dos territórios, sobretudo diante de cenários marcados pela crescente interdependência entre escalas e pela complexidade dos fenômenos políticos, sociais e econômicos contemporâneos. Conforme argumenta Pereira (2014), esse modelo apresenta vantagens significativas: em primeiro lugar, possibilita uma gestão mais adequada dos impactos territoriais provocados por externalidades que transcendem

os limites tradicionais de jurisdição, operando simultaneamente em múltiplas escalas, do global ao local.

Em segundo lugar, permite a incorporação da diversidade de interesses dos cidadãos, respeitando suas distintas realidades socioterritoriais. Em terceiro, oferece maior flexibilidade para a construção de compromissos políticos sustentáveis e dotados de legitimidade. Por fim, promove um ambiente favorável à inovação e à experimentação no âmbito das políticas públicas. Desse modo, o autor evidencia que a governança multinível não apenas reconhece a complexidade e a interdependência territorial, mas também propõe soluções práticas, adaptativas e sensíveis aos contextos locais para enfrentar os desafios da governabilidade atual (Pereira, 2014).

Embora ainda não haja uma definição consensual acerca do conceito na literatura, Bache e Flinders (2004) identificam quatro tendências predominantes nos estudos que se desenvolvem sob a ótica da governança multinível. A primeira refere-se à ampliação da participação de atores não estatais – como organizações da sociedade civil, empresas, sindicatos e demais entidades – nos processos decisórios e nas atividades de governança. A segunda aponta para a proliferação de redes de decisão sobrepostas, caracterizadas por sua atuação interconectada e não hierárquica na formulação e na implementação de políticas.

A terceira tendência diz respeito à transformação do papel do Estado, que deixa de ocupar exclusivamente a posição de autoridade central e passa a atuar como facilitador, coordenador e articulador de redes de colaboração. Por fim, a quarta tendência envolve os desafios inerentes à delimitação de responsabilidades e à efetivação de mecanismos de prestação de contas em contextos marcados por múltiplos centros de autoridade e forte dispersão decisória (Bache e Flinders, 2004).

Nessa mesma linha, a governança multinível pode ser compreendida como uma abordagem analítica que contempla simultaneamente três dimensões fundamentais: *politics*, que se refere à dinâmica dos processos políticos e à mobilização de interesses; *policy*, relacionada ao conteúdo material das políticas públicas e aos seus objetivos concretos; e *polity*, que abrange as estruturas institucionais e os arranjos organizacionais que moldam as interações entre os diferentes atores envolvidos.

Conforme sustenta Piattoni (2009), essa perspectiva multifacetada permite captar a complexidade dos fenômenos de governança contemporânea, refletindo a diversidade de fatores que impulsionam sua adoção em distintos contextos. Entre os elementos frequentemente destacados pela literatura, encontram-se: as reformas administrativas enfrentadas pelos Estados; o fortalecimento dos processos de descentralização político-administrativa, que ampliam o protagonismo dos Entes subnacionais; a redefinição da divisão de responsabilidades entre os distintos níveis de governo; e o estímulo à participação cidadã como mecanismo de fortalecimento da responsividade das políticas públicas (Peters; Pierre, 2001).

Dessa forma, o conceito de governança multinível articula-se a um conjunto heterogêneo de arranjos de coordenação, articulação e negociação entre atores que, embora formalmente autônomos, revelam-se funcionalmente interdependentes. Tais atores – atuantes em múltiplas escalas e inseridos em contextos densamente habitados por instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, coletivas e individuais – estabelecem entre si relações complexas, fundadas na lógica da cooperação e da complementaridade (Piattoni, 2010; Pereira, 2014).

Essas interações concretizam-se, em larga medida, por meio de parcerias, as quais se mostram fundamen-

tais para a consecução de objetivos comuns, especialmente em cenários de alta complexidade e diversidade institucional:

O objetivo da governança multinível consiste no envolvimento de todos os atores, por meio de diferentes formas de parceria, independentemente do nível em que estejam situados (instituições comunitárias, governos nacionais, autoridades locais e regionais ou sociedade civil). Uma característica específica do sistema de governança multinível é o fato de que o processo de tomada de decisão é baseado em negociações entre os atores principais, para chegar a uma votação consensual.⁶⁷ (Tradução do autor).

Reitera-se que a governança multinível está fundamentada na lógica da negociação contínua entre governos localizados em diferentes níveis territoriais, ao mesmo tempo em que se articula por meio de redes políticas que ultrapassam os limites da esfera pública tradicional. Isso significa que esse modelo não está restrito exclusivamente à dimensão vertical das relações institucionais, mas abrange também a dimensão horizontal, integrando um conjunto mais amplo de interações entre atores. Esses desdobramentos decorrem, essencialmente, do aumento da interdependência entre os governos situados em diversos níveis territoriais – o que corresponde à ideia de multinível – e da intensificação das relações entre atores governamentais e não governamentais – que caracteriza a dimensão da governança (Yahn Filho, 2011; Bache; Flinders, 2004, p. 3).

Nessa perspectiva, é possível distinguir dois eixos fundamentais de análise. A dimensão horizontal diz res-

67 Texto original: “*The objective of governance consists of the involvement of all the actors, through different forms of partnership, regardless of the level at which they are situated (community institutions, national governments, local and regional authorities or civil society). A specific feature of the multi-level governance system is the fact that the decision-making process is based on negotiations between the main actors, to arrive at a consensus and non-majoritary vote*” (Ivan; Cuglesan, 2009, p. 48).

peito à crescente interdependência entre atores governamentais e não governamentais que operam em distintos níveis de ação territorial. Já a dimensão vertical refere-se à interdependência que se estabelece entre os diferentes Entes federativos e níveis de governo. Para Stoker (1998), compreender a governança multinível exige mais do que considerar a multiplicidade de formas de governo e os processos de formulação de políticas em diferentes escalas. É necessário, sobretudo, examinar as relações e as interconexões que emergem dessas interações, pois são elas que constituem a complexidade e a riqueza desse modelo.

A interdependência entre diferentes níveis de governo e entre governos e atores não estatais exerce impacto direto sobre a formulação e a implementação de políticas públicas em contextos de governança multinível. Esse cenário torna o processo decisório mais complexo, exigindo elevados níveis de coordenação, cooperação e capacidade de negociação entre os envolvidos.

Como destaca Benz (2021), a governança multinível revela que nenhum governo ou entidade política atua de maneira totalmente soberana ou autônoma, sendo todos, em maior ou menor grau, dependentes de outros atores. Essa configuração policêntrica implica que os resultados das políticas públicas são fruto de processos interativos e não de decisões isoladas, reforçando a ideia de que a governança se realiza em rede.

Essa interdependência entre os diferentes níveis decisórios dialoga com a concepção habermasiana de ação comunicativa, em que a legitimidade normativa se constrói por meio da deliberação entre sujeitos livres e iguais. Complementarmente, Gurvitch já apontava para a multiplicidade de ordens jurídicas que coexistem com o direito estatal, ressaltando a legitimidade do direito social produzido no seio das comunidades. A governança multinível, nesse cenário, materializa institucionalmente

essa complexidade normativa e política, ao permitir que decisões públicas sejam fruto de redes interativas e não de comandos verticais.

Adicionalmente, observa-se que o conceito de governança multinível chama atenção para a necessidade de integrar atores públicos e privados em redes inter-governamentais complexas de deliberação e tomada de decisão, demandando maior abertura, transparência e *accountability* nesses processos. Nesse contexto, o modelo busca promover a distribuição da autonomia, a diversificação das estruturas de poder e o alargamento dos espaços de participação democrática.

Como salientam Dallabrida e Becker (2003), bem como Brandão (2011), essa forma de governança desafia os arranjos tradicionais ao propor uma arquitetura institucional mais fluida, baseada na articulação entre múltiplos centros decisórios. De modo complementar, Piattoni (2009) reitera que a governança multinível se expressa em variados arranjos de coordenação e negociação entre entidades formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes, que estabelecem entre si relações complexas, baseadas na troca de recursos, confiança mútua e objetivos compartilhados.

Desse modo, um aspecto central da governança, especialmente quando articulada em termos de participação em rede, é sua vinculação à promoção do interesse público por meio de práticas democráticas e colaborativas. Essa lógica constitui um argumento essencial da governança multinível, cuja estrutura decisória é caracterizada pela descentralização e pela distribuição de competências em diferentes níveis territoriais e institucionais. Trata-se, portanto, de um modelo organizacional mais complexo, no qual a tomada de decisões não se concentra em uma instância única, mas se dá por meio de múltiplos polos de atuação interligados (Knopp, 2011, p. 58).

Entre suas principais características, destacam-se a distribuição, a integração e a interação do poder, conduzida por meio de processos de negociação e cooperação entre uma variedade de atores – públicos e privados. Nesse contexto, estudar a governança multinível implica analisar como se distribuem o poder, os riscos, os papéis, as recompensas e as responsabilidades entre os atores envolvidos, ao mesmo tempo em que se observa o equilíbrio entre autonomia, regulação e inserção desses múltiplos sujeitos no processo decisório (Knopp, 2011, p. 58).

Essa concepção pode ser mais bem compreendida como uma evolução natural dos padrões cada vez mais sofisticados de formulação de políticas públicas e de processos decisórios em um mundo marcado pela crescente integração e globalização. Seus proponentes argumentam que esse conceito é capaz de abarcar a ampliação da escala e do escopo das decisões políticas atuais, sobretudo ao considerar o crescimento do número e da diversidade dos tomadores de decisão, incluindo representantes da sociedade civil (Stein; Turkewitsch, 2008).

Assim, a governança multinível reflete não apenas uma multiplicidade de níveis territoriais de decisão, mas também uma variedade de esferas institucionais envolvidas. Ademais, seu uso implica uma reorientação analítica: passa-se de modelos hierárquicos, centrados exclusivamente no Estado, para modelos mais distribuídos e cooperativos, nos quais predomina a lógica da governança, entendida como um processo compartilhado e interativo de condução dos assuntos públicos (Stein; Turkewitsch, 2008).

Divay e Paquin (2013, p. 15) destacam que o empoderamento e a autonomia constituem condições indispensáveis à operacionalização da governança multinível. Todos os atores envolvidos, independentemente do nível em que estejam inseridos – local, regional, nacional ou

supranacional –, devem dispor de capacidade de iniciativa, sendo encorajados a atuar de forma propositiva e inovadora. Esse estímulo à criatividade e à responsabilidade visa fortalecer o papel ativo dos participantes no desenvolvimento de soluções políticas ajustadas às realidades específicas, promovendo arranjos mais responsivos, dinâmicos e legitimados socialmente, conforme verifica-se no seguinte trecho:

O empoderamento é uma condição *sine qua non* da GMN. Sem atores autônomos em todos os níveis de governo, a governança regride em uma relação puramente hierárquica. Os atores dos níveis inferiores devem ter capacidade de iniciativa, experimentação inovadora e proposta. Paradoxalmente, o empoderamento muitas vezes envolve processos simultâneos de centralização e descentralização. A multiplicação de guias pelas administrações centrais facilita o domínio técnico de certas questões pelos atores locais, mas ao mesmo tempo esses atores devem ter espaço para encontrar soluções adaptadas aos contextos locais.⁶⁸ (Tradução do autor).

Logo, o papel do empoderamento e da autonomia na governança multinível revela-se fundamental para o seu funcionamento eficaz e para a legitimidade de suas estruturas. A autonomia dos atores em todos os níveis governamentais é condição indispensável para que a governança não se reduza a uma lógica estritamente hierárquica.

68 Texto original: “*L’autonomisation est une condition sine qua non de la GMN. Sans acteurs autonomes à tous les ordres de gouvernement, la gouvernance régresse en relation purement hiérarchique. Les acteurs des paliers inférieurs doivent avoir une capacité d’initiative, d’expérimentation innovante et de proposition. L’autonomisation passe souvent paradoxalement par des processus simultanés de centralisation et de décentralisation. La multiplication des guides par les administrations centrales facilite la maîtrise technique de certaines questions par les acteurs locaux, mais en même temps ces acteurs doivent avoir une marge de manœuvre pour trouver des solutions adaptées aux contextes locaux*” (Divay; Paquin, 2013, p. 15).

Para que esse modelo se concretize de forma plena, é necessário que os atores situados nos níveis sub-nacionais possuam não apenas competência formal, mas também capacidade de iniciativa, liberdade para experimentar soluções inovadoras e legitimidade para propor políticas ajustadas às realidades locais. Em outras palavras, esses atores precisam estar empoderados para tomar decisões de forma proativa e contribuir ativamente com o processo de governança.

O empoderamento, nesse contexto, ocorre de maneira paradoxal, por meio de movimentos simultâneos de centralização e descentralização. De um lado, a centralização pode facilitar o controle técnico de determinadas dimensões da gestão pública, sobretudo por intermédio da padronização de procedimentos e da difusão de guias operacionais por parte das administrações centrais, o que contribui para elevar o conhecimento técnico dos gestores locais. De outro, a descentralização oferece a margem de manobra necessária para que os atores sub-nacionais adaptem políticas às especificidades de seus territórios, reconhecendo que soluções eficazes devem ser contextualizadas e moldadas segundo a diversidade local.

Dessa forma, empoderamento e autonomia funcionam como catalisadores de um modelo de governança mais responsivo, adaptável e inovador, capaz de atender às demandas diferenciadas que emergem nos distintos níveis de governo e na sociedade. Reitera-se que a governança multinível pressupõe, como base, uma adequada distribuição de autonomia, uma estrutura de poder mais diversificada e a ampliação dos espaços de participação – tanto para atores públicos quanto para representantes da sociedade civil e do setor privado. Nesse mesmo escopo, um dos pilares desse modelo envolve a articulação entre as funções de administração, supervisão e controle, sustentadas por princípios como legitimidade, trans-

parência, qualidade na tomada de decisão, avaliação de desempenho e *accountability*.

Os pressupostos que fundamentam a governança multinível indicam, ainda, a necessidade de uma reconfiguração dos procedimentos decisórios, orientando-se para uma lógica mais horizontal, cooperativa e participativa. Isso implica uma mudança de paradigma em relação ao modelo tradicional vertical e centralizador, favorecendo arranjos intersetoriais e interfederativos que promovam a cooperação entre os diferentes Entes e setores.

Trata-se de um avanço importante para o fortalecimento da democracia deliberativa e da participação social, visto que estimula o engajamento ativo da sociedade nos processos de formulação e monitoramento das políticas públicas. Com isso, o empoderamento e a autonomia dos atores sociais e institucionais tornam-se condições *sine qua non* para a efetividade da governança multinível.

Ademais, observa-se uma tendência crescente de incorporação de atores não estatais – como organizações não governamentais, corporações, sindicatos e outros representantes da sociedade civil – nas funções de governança. A governança multinível oferece um arcabouço analítico robusto para compreender como esses diversos atores contribuem para a formulação e a implementação das políticas públicas, ao enfatizar o papel do pluralismo e da inclusão na governança contemporânea (Stein; Turkewitsch, 2008).

A proliferação de redes sobrepostas de deliberação e decisão que atuam conjuntamente em distintas escalas e setores evidencia a natureza multifacetada e interconectada do processo político atual. Assim, a governança multinível possibilita compreender como essas redes operam, se articulam e impactam a estrutura decisória, conformando um ambiente institucional caracte-

rizado por múltiplas camadas e pela atuação simultânea de diversos atores (Stein; Turkewitsch, 2008).

Nesse sentido, observa-se que, além do desafio analítico de compreender as interações “horizontais” entre os diversos atores que compõem o cenário político-administrativo além do Estado – como organizações da sociedade civil, setor privado e redes voluntárias –, é preciso lidar com a complexidade oriunda da dimensão “vertical” das interações, ou seja, da relação entre os diferentes níveis de governo. Essa dimensão vertical envolve dinâmicas de centralização e descentralização que estão diretamente vinculadas às discussões sobre federalismo e políticas públicas, especialmente em Estados organizados sob forma federativa (Bichir, 2018).

Assim, a teoria de Gary Marks desponta como uma abordagem analítica abrangente e integradora, capaz de capturar tanto a horizontalidade das relações interorganizacionais quanto a verticalidade das estruturas político-administrativas, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada dos processos decisórios e da formulação das políticas públicas. Contudo, apesar das proximidades conceituais entre federalismo e governança multinível, Stein e Turkewitsch (2008) destacam que subsistem importantes distinções entre essas duas abordagens. Em primeiro lugar, apontam que o federalismo está, em geral, conceitualmente confinado à estrutura de um Estado-Nação, operando entre duas ou mais jurisdições territoriais formalmente reconhecidas dentro de um mesmo arcabouço estatal.

A governança multinível, por sua vez, tem aplicação mais ampla, sendo utilizada para analisar diferentes níveis e unidades de governança que coexistem em qualquer configuração política, abrangendo desde o plano global até o local, bem como envolvendo organizações estatais, privadas e do terceiro setor. Essa perspectiva reflete a diversidade e a complexidade dos arranjos con-

temporâneos de governança, permitindo um olhar mais flexível e adaptável às transformações institucionais e sociais (Stein; Turkewitsch, 2008).

Em segundo lugar, os autores observam que, no federalismo, a responsabilidade legal final pela tomada de decisão tende a estar claramente atribuída a uma autoridade soberana, que detém supremacia jurídica em determinadas competências (Stein; Turkewitsch, 2008). Essa lógica é expressa no discurso jurídico por meio do conceito de “supremacia legal”, segundo o qual, em caso de conflito, prevalece a decisão da instância superior. De outra forma, na governança multinível não se observa uma autoridade central investida com responsabilidade legal definitiva sobre os processos decisórios.

Ao contrário, a responsabilidade tende a ser compartilhada entre diferentes unidades decisórias, o que dificulta a identificação de um único Ente politicamente ou juridicamente responsável. Essa característica evidencia uma lacuna nos mecanismos clássicos de responsabilização democrática e legal, sendo um dos principais desafios da governança multinível em termos de *accountability*.

Apesar desses desafios, esse modelo apresenta-se como resposta possível à crise dos modelos hierárquicos de autoridade estatal. A descentralização e a distribuição difusa do poder não significam esvaziamento do espaço público estatal, mas sim sua reconstrução em bases colaborativas e participativas. Em sintonia com o direito social condensado, esse arranjo institucional busca garantir que as decisões públicas sejam construídas com base no diálogo entre os níveis de governo e a sociedade civil, promovendo maior legitimidade e efetividade às políticas públicas.

Em terceiro lugar, Stein e Turkewitsch (2008) argumentam que o federalismo estimula a formalização de decisões e acordos entre os diversos níveis de governo,

frequentemente por meio da assinatura de instrumentos jurídicos que estabelecem os termos e as condições das cooperações intergovernamentais. Tais documentos funcionam como garantias de comprometimento mútuo e como base para a solução de eventuais conflitos.

A governança multinível, em contrapartida, tende a desencorajar a formalização rígida desses acordos, sob o argumento de que o excesso de detalhamento contratual pode, paradoxalmente, ampliar as chances de impasses legais e disputas políticas. A preferência, nesse caso, recai sobre acordos mais flexíveis, orientados pela confiança, cooperação e construção de consensos progressivos (Stein; Turkewitsch, 2008).

Dessa forma, embora o federalismo e a governança multinível compartilhem preocupações com a organização do poder entre diferentes níveis e atores, distinguem-se significativamente quanto à sua natureza jurídica, aos mecanismos de responsabilização e ao grau de formalização dos acordos políticos. O federalismo tende a oferecer maior estabilidade jurídica e institucional, enquanto a governança multinível oferece maior adaptabilidade e abrangência analítica, especialmente diante da complexidade das redes contemporâneas de formulação e implementação de políticas públicas.

Ainda, em quarto lugar, destaca-se que o federalismo pode fomentar um ambiente de competição e conflito entre suas diferentes unidades, seja na dimensão vertical – entre níveis superiores e inferiores de governo –, seja na dimensão horizontal – entre Entes que se situam no mesmo patamar institucional. Essa tensão pode surgir da disputa por competências, recursos ou protagonismo político. Em contraste, a governança multinível tende a cultivar um clima de cooperação, acomodação mútua e corresponsabilidade entre os atores envolvidos (Stein; Turkewitsch, 2008).

Nesse modelo, a autoridade e a responsabilidade são compartilhadas, o que favorece a construção de soluções conjuntas e a negociação contínua. Como resultado, a governança multinível é frequentemente percebida como um arranjo mais adequado para lidar com a formulação de políticas e a resolução coletiva de problemas nos sistemas de governança contemporâneos, marcados por alta complexidade e interdependência (Stein; Turkewitsch, 2008).

Por fim, em quinto lugar, argumenta-se que o federalismo pode representar um modelo de governança menos oneroso e menos moroso do que a governança multinível. Isso porque, no federalismo, o número de tomadores de decisão envolvidos nas negociações é, em regra, mais reduzido, o que tende a simplificar os processos decisórios, especialmente em cenários que exigem respostas rápidas e articulação direta (Stein; Turkewitsch, 2008).

Em contrapartida, a governança multinível, ao envolver uma gama mais diversificada e ampla de atores – de diferentes esferas, setores e territórios –, pode demandar maior tempo e recursos para viabilizar a deliberação e alcançar consensos. Essas distinções ilustram o contraste mais amplo entre os dois modelos, especialmente no que se refere à estrutura institucional, à responsabilidade política e à formalização de acordos em contextos políticos complexos (Stein; Turkewitsch, 2008).

Diante disso, é importante reiterar que, apesar de suas diferenças estruturais e funcionais, a governança multinível pode oferecer importantes contribuições para o aprimoramento do federalismo, especialmente por meio de um processo de interação mútua e de retroalimentação conceitual entre ambos os campos teóricos. Historicamente, a teoria do federalismo exerceu influência direta sobre a formulação do modelo trazido por Mar-

ks, sobretudo nas primeiras elaborações do conceito. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, as ideias oriundas da governança multinível passaram a impactar de maneira significativa o pensamento sobre o federalismo, promovendo uma renovação teórica e prática que ampliou as possibilidades de análise e a aplicação dos dois modelos.

A contribuição desse modelo de gestão governamental ao federalismo pode ser observada, por exemplo, nos modelos de governança desenvolvidos por Gary Marks e Liesbet Hooghe, cujos trabalhos foram centrais para a consolidação do campo da governança multinível. Ambos reconheceram explicitamente a dívida conceitual dessa com o federalismo, ao mesmo tempo em que apontaram para diferenças fundamentais nas dinâmicas institucionais e políticas desses sistemas.

Ao identificar paralelismos entre as estruturas de governança interligadas nos arranjos federativos e na governança multinível, esses autores demonstraram como o diálogo entre os dois campos pode enriquecer o debate teórico e ampliar a compreensão das formas contemporâneas de organização do poder. Assim, a governança multinível não apenas complementa a teoria do federalismo, como também oferece novas lentes analíticas para compreender os desafios e as possibilidades da coordenação entre múltiplos níveis de governo em sociedades cada vez mais plurais e interconectadas.

Por conseguinte, Hooghe e Marks (2002, p. 8-9) conceituam o Tipo I e o Tipo II do seguinte modo:

O governo multinível do Tipo I descreve um número limitado de jurisdições em um número limitado de níveis. Essas jurisdições – internacional, nacional, regional, meso, local – são de propósito geral. Ou seja, elas agrupam várias funções, incluindo uma variedade de responsabilidades políticas e, em muitos casos, um sistema judicial e instituições representativas. As fronteiras dessas jurisdições não se sobrepõem. Isso

vale para as jurisdições em qualquer nível e também para as jurisdições entre os níveis. No governo do Tipo I, cada cidadão está localizado em um conjunto de jurisdições alinhadas, como bonecas russas, onde há uma e apenas uma jurisdição relevante em uma escala territorial específica. As jurisdições territoriais são projetadas para serem, e geralmente são, estáveis por períodos de várias décadas ou mais, embora a alocação de competências políticas entre os níveis jurisdicionais seja flexível.

A governança multinível do Tipo II é nitidamente diferente. É composta por jurisdições especializadas. A governança do Tipo II é fragmentada em partes funcionalmente específicas – digamos, fornecendo um serviço local específico, resolvendo um problema de recurso comum específico, selecionando um padrão de *software* específico, monitorando a qualidade da água de um rio específico ou adjudicando disputas comerciais internacionais. O número dessas jurisdições é potencialmente enorme, e as escalas nas quais operam variam finamente. E não há grande fixidez em sua existência. Elas tendem a ser enxutas e flexíveis – surgem e desaparecem conforme as demandas por governança mudam. Porque elas são projetadas para lidar com problemas de política específicos, muitas vezes abrangem territórios interseccionais.⁶⁹

69 Texto original: “*Type I multi-level governance describes a limited number of jurisdictions at a limited number of levels. These jurisdictions – international, national, regional, meso, local – are general-purpose. That is to say, they bundle together multiple functions, including a range of policy responsibilities, and in many cases, a court system and representative institutions. The boundaries of such jurisdictions do not intersect. This is the case for jurisdictions at any one level, and it is the case for jurisdictions across levels. In Type I governance, every citizen is located in a Russian Doll set of nested jurisdictions, where there is one and only one relevant jurisdiction at any particular territorial scale. Territorial jurisdictions are intended to be, and usually are, stable for periods of several decades or more, though the allocation of policy competencies across jurisdictional levels is flexible.*

Type II multi-level governance is distinctly different. It is composed of specialized jurisdictions. Type II governance is fragmented into functionally specific pieces – say, providing a particular local service, solving a particular common resource problem, selecting a particular software standard, monitoring water quality of a particular river, or adjudicating international trade disputes. The number of such

Logo, a análise desenvolvida por Hooghe e Marks (2002) concentra-se na distinção entre dois tipos ideais de governança multinível, fundamentando-se em uma diversidade de tradições teóricas. O primeiro tipo é caracterizado pela dispersão da autoridade entre um número limitado de níveis de governo, em que as jurisdições são abrangentes, estáveis e territorialmente definidas, exercendo múltiplas funções.

Essas jurisdições não se sobrepõem e estão organizadas de forma hierárquica, em escalas distintas e interdependentes, remetendo à metáfora da “boneca russa”, em que cada nível está alinhado dentro de outro. Essa configuração, por sua rigidez estrutural e estabilidade temporal, é comumente associada a modelos federativos tradicionais (Hooghe; Marks, 2002).

Em contraposição, o segundo tipo de governança multinível apresenta uma estrutura mais fragmentada, flexível e funcionalmente especializada. Nesse modelo, as jurisdições são criadas para finalidades específicas, com competências delimitadas a tarefas concretas, podendo variar em duração, escala e abrangência (Hooghe; Marks, 2002).

Essa modalidade reflete a crescente complexidade e diversificação dos arranjos políticos contemporâneos, sobretudo em contextos de governança em rede, nos quais múltiplos atores – estatais e não estatais – atuam conjuntamente em espaços decisórios não fixos. Assim, os autores evidenciam que a governança multinível representa uma forma sofisticada e dinâmica de organização política, voltada a responder aos desafios impostos pela globalização, pela fragmentação do poder e pela

jurisdictions is potentially huge, and the scales at which they operate vary finely. And there is no great fixity in their existence. They tend to be lean and flexible – they come and go as demands for governance change. Because they are designed to handle particular policy problems, they often encompass intersecting territories.”

necessidade de articulação entre diferentes escalas de governança (Hooghe; Marks, 2002).

Importante destacar que, em continuidade a esses estudos, Hooghe e Marks (2003) publicaram o artigo intitulado *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, no qual refinam e ampliam os modelos propostos anteriormente. Nesse trabalho, os autores discutem a pluralidade de termos utilizados para descrever a governança multinível – como governança policêntrica, esferas sobrepostas, consórcios, condomínios, federalismo em rede, entre outros – e reiteram que a dispersão de autoridade por múltiplas jurisdições tende a ser mais flexível e eficaz do que a concentração de poder em um único nível governamental. Em vez de reforçar estruturas hierárquicas rígidas, nas quais os governos nacionais monopolizam a formulação de políticas, os autores defendem a descentralização do poder e a partilha de competências com os demais níveis de governo, por meio de mecanismos de cooperação e interdependência.

Esse modelo de governança enfatiza a importância de construir relações intergovernamentais marcadas pela transparência, articulação e corresponsabilidade. Ao invés de promover a competição e o conflito entre os Entes federativos, a governança multinível propõe uma lógica baseada na cooperação e na deliberação compartilhada (Hooghe; Marks, 2003).

Embora tenha sido inicialmente desenvolvida para explicar o funcionamento institucional da União Europeia, a teoria proposta por Hooghe e Marks projeta-se também sobre outras áreas da ciência política, as quais são identificadas pelos autores como “ilhas teóricas” que tratam da difusão do poder e do compartilhamento de responsabilidades no interior dos Estados. São elas: as relações internacionais, o federalismo, o governo local e as políticas públicas (Hooghe; Marks, 2003).

De modo geral, a literatura especializada converge na premissa de que a dispersão do poder por múltiplas jurisdições tende a ser mais adaptável e responsiva do que a concentração em uma única instância decisória. No campo das políticas públicas, essa descentralização não implica necessariamente uma fragilização do governo central; ao contrário, ela pode ampliar a capacidade de cooperação entre os diferentes níveis de governo e entre os atores estatais e não estatais envolvidos no processo decisório (Hooghe; Marks, 2003).

Já as abordagens voltadas ao estudo do federalismo concentram-se na busca por uma distribuição mais adequada de competências, analisando as formas pelas quais os diversos níveis de governo interagem. Nesse sentido, a governança multinível, ao dialogar com essas perspectivas, contribui significativamente para o aprimoramento teórico e prático dos arranjos institucionais que organizam a ação pública em contextos marcados por complexidade e interdependência (Hooghe; Marks, 2003).

Reitera-se, nesse contexto, que a dispersão da autoridade em múltiplos centros decisórios tem sido amplamente valorizada pela literatura sobre governança, refletindo uma mudança paradigmática em relação ao modelo tradicional de centralização. Essa estrutura flexível de governança é reconhecida por sua capacidade de se ajustar às eficiências e ineficiências que emergem em diferentes escalas de ação governamental, promovendo soluções mais sensíveis às realidades territoriais.

Sob essa perspectiva, Hooghe e Marks (2003) identificam quatro princípios fundamentais que sustentam a relevância da dispersão da autoridade. O primeiro diz respeito à eficiência por meio do ajuste de escala: diferentes políticas exigem diferentes configurações territoriais para sua implementação eficaz. Enquanto funções como a defesa nacional e grandes obras de infraestrut-

tura se beneficiam de jurisdições amplas, em razão das economias de escala, outras políticas, como educação e saúde pública, podem ser mais eficazmente geridas em unidades territoriais menores, que permitam maior proximidade com as demandas locais.

O segundo princípio refere-se à internalização das externalidades, isto é, à necessidade de que os efeitos – positivos ou negativos – das decisões políticas sejam tratados dentro da própria esfera decisória responsável. Problemas de escala global, como as mudanças climáticas, demandam governança internacional ou supranacional, enquanto questões de impacto mais restrito, como saneamento ou controle da poluição hídrica, podem ser mais bem geridas por autoridades locais ou regionais. Dessa forma, a governança descentralizada permite adaptar o nível de decisão ao alcance dos impactos gerados por cada política (Hooghe; Marks, 2003).

O terceiro princípio está associado à resposta à diversidade territorial. A centralização excessiva tende a homogeneizar políticas públicas, desconsiderando as variações geográficas, sociais e culturais entre territórios. A multiplicidade de centros de autoridade, por outro lado, permite respostas mais ajustadas às características específicas de cada localidade, contribuindo para políticas mais eficazes, sensíveis e inclusivas (Hooghe; Marks, 2003).

Por fim, o quarto princípio refere-se ao que os autores denominam de fração do *design* jurisdicional: flexibilidade e adaptabilidade dos arranjos institucionais. A dispersão da autoridade decisória permite a experimentação de diferentes formatos de governança em múltiplas escalas, contrastando, inclusive, os dois tipos de governança multinível já identificados por Hooghe e Marks. Essa perspectiva valoriza o redesenho institucional como instrumento de ajuste contínuo aos desafios públicos emergentes, possibilitando decisões mais contextualizadas.

zadas e adequadas às realidades específicas (Hooghe; Marks, 2003).

Em síntese, a importância dessa dispersão está vinculada à busca por um equilíbrio entre eficiência e responsividade, de modo que a governança seja capaz de responder, de forma mais precisa e legítima, à multiplicidade de necessidades que caracterizam as sociedades contemporâneas. Para Hooghe e Marks (2003), essa lógica aproxima-se dos benefícios atribuídos à descentralização, sendo recorrente a utilização de diversas terminologias associadas a esse campo teórico, como governança multinível, governança policêntrica, jurisdições múltiplas e matrizes de tomada de decisão – todas indicando, de algum modo, um movimento de flexibilização e pluralização do exercício da autoridade política:

Uma extensa literatura sobre federalismo examina a alocação ideal de autoridade em várias camadas de governo e como os governos em diferentes níveis interagem. Uma valorização dos benefícios da descentralização – resumida pelo teorema da descentralização de Wallace Oates (1999, 1122) – está por trás de grande parte dessa literatura. Esses estudiosos falam de governança ou governo multinível (Benz, 2000; Simeon; Cameron 2000; Wright; 1987, 2001), governança multicêntrica (Kincaid, 2001; Nicolaidis, 2001), múltiplas jurisdições (Oates, 1972; Tullock, 1969) e matriz de tomada de decisão (Elazar, 1987).⁷⁰ (Tradução do autor).

A forma ideal de governança multinível deve apresentar flexibilidade suficiente para oferecer aos formula-

70 Texto original: “An extensive literature on federalism examines the optimal allocation of authority across multiple tiers of government and how governments at different levels interact. An appreciation of the benefits of decentralization – summarized by Wallace Oates’ (1999, 1122) decentralization theorem – underlies much of this literature. These scholars speak of multi-level governance or government (Benz 2000; Simeon and Cameron 2000; Wright 1987, 2001), multicentered governance (Kincaid 2001; Nicolaidis 2001), multiple jurisdictions (Oates 1972; Tullock 1969), and matrix of decision making (Elazar 1987)”.

dores de políticas – os tomadores de decisão – a capacidade de expandir e adaptar as jurisdições de maneira a refletir a heterogeneidade das preferências dos cidadãos. Nesse sentido, Hooghe e Marks (2003) apontam a ausência de um consenso claro sobre como estruturar de maneira definitiva esse modelo, o que reforça sua natureza dinâmica e em constante evolução. Tal indeterminação não é necessariamente um problema, mas, sim, uma característica intrínseca de um modelo que busca justamente responder à diversidade e à complexidade crescentes das demandas sociais e dos arranjos institucionais contemporâneos.

Observa-se uma tendência de realocação da autoridade decisória, deslocando-a dos Estados centrais em direção a múltiplos níveis de governança, o que evidencia uma transformação significativa na organização do poder político. A governança multinível, nesse cenário, é concebida como um modelo de administração descentralizada e distribuída, que se contrapõe à rigidez dos sistemas hierárquicos tradicionais. Trata-se de uma forma dispersa de governar, baseada na coexistência de múltiplos centros de autoridade que operam de maneira coordenada e interdependente, possibilitando arranjos mais responsivos e inclusivos.

Dessa forma, a governança multinível é apresentada como uma alternativa capaz de incorporar maior adaptabilidade e flexibilidade na condução das políticas públicas. Sua principal virtude reside na capacidade de acomodar variações territoriais, sociais e políticas, respondendo de forma mais ajustada à diversidade dos problemas enfrentados e às distintas preferências dos cidadãos em diferentes regiões. Ao reconhecer que os desafios públicos não são uniformes e que a homogeneização das soluções pode gerar ineficiências e exclusões, o referido modelo valoriza a construção de soluções co-

laborativas, policêntricas e sensíveis às particularidades locais. Assim, evidencia-se o seguinte:

A realocação de autoridade dos Estados centrais – para cima, para baixo e para os lados – chamou a atenção de um número crescente de estudiosos da ciência política. No entanto, além de concordar que a governança se tornou (e deveria ser) multinível, não existe consenso sobre como ela deve ser organizada. [...] Um tipo concebe a dispersão de autoridade para jurisdições de propósito geral, não intercalante e durável. Um segundo tipo de governança concebe jurisdições específicas, intersetoriais e flexíveis.⁷¹ (Tradução do autor).

Portanto, destaca-se que a transferência de autoridade política para instâncias superiores, inferiores e laterais aos Estados centrais tem atraído crescente atenção por parte da ciência política. Embora haja um consenso consolidado de que a governança contemporânea opera – e deve operar – em múltiplos níveis, ainda não se chegou a um acordo quanto à melhor forma de organizar essa governança de maneira sistemática e eficiente.

Nesse debate, duas estruturas analíticas vêm sendo propostas como modelos interpretativos distintos. O primeiro tipo de governança prevê a descentralização para jurisdições de propósito geral, caracterizadas por sua durabilidade, estabilidade e não intrusividade. Já o segundo tipo refere-se a jurisdições especializadas, intersetoriais e marcadamente flexíveis, criadas com finalidades específicas e adaptáveis a diferentes contextos.

71 Texto original: “*The reallocation of authority upward, downward, and sideways from central states has drawn attention from a growing number of scholars in political science. Yet beyond agreement that governance has become (and should be) multi-level, there is no consensus about how it should be organized. [...] One type conceives of dispersion of authority to general-purpose, nonintersecting, and durable jurisdictions. A second type of governance conceives of task-specific, intersecting, and flexible jurisdictions*” (Hooghe; Marks, 2003, p. 233).

Hooghe e Marks propuseram uma distinção conceitual entre dois tipos ideais de governança multinível, com o intuito de contribuir para a compreensão teórica e facilitar a análise empírica das formas como a autoridade é distribuída nos sistemas políticos contemporâneos. Esses modelos foram denominados governança Tipo I e governança Tipo II, representando padrões diferenciados de organização institucional. Os autores optaram por não atribuir rótulos substantivos a esses tipos, como forma de evitar uma complexificação desnecessária da terminologia, mas reconhecem que, para fins didáticos e classificatórios, os termos “jurisdições de propósito geral” para o Tipo I e “jurisdições de função específica” para o Tipo II podem ser adotados (Hooghe; Marks, 2003, p. 236).

Essa distinção tipológica não apenas oferece uma ferramenta conceitual importante para a análise da governança multinível, como também permite compreender a diversidade de arranjos institucionais que coexistem em sistemas políticos fragmentados e interdependentes. Ao contemplar diferentes formas de autoridade – seja estável e abrangente, seja especializada e adaptável –, os Tipos I e II ilustram a complexidade e a flexibilidade que caracterizam os modos contemporâneos de organizar a ação pública em múltiplos níveis e setores.

Além disso, evidencia-se o seguinte em Hooghe e Marks (2003, p. 236):

Nós os rotulamos simplesmente Tipo I e Tipo II.⁵ Os dois primeiros atributos na tabela dizem respeito à variação entre as jurisdições individuais; os dois últimos descrevem propriedades sistêmicas.

[Nota de rodapé 5]: Resistimos à necessidade de dar nomes próprios a esses tipos e, assim, adicionar complexidade terminológica a um sujeito já carregado de jargões. Para aqueles que preferem rótulos substanti-

vos, sugerimos “jurisdições de propósito geral” e “jurisdições de função específica”.⁷² (Tradução do autor).

Desse modo, observa-se na tabela a seguir os dois tipos de governança multinível, trazendo os elementos principais de cada tipo:

Tabela 4 – Tipos de governança multinível a partir de Hooghe e Marks⁷³

Tipo I	Tipo II
Jurisdições com múltiplas tarefas	Jurisdições com tarefas específicas
Membros não intersectantes	Membros interseccionados
Jurisdições em um número limitado de níveis	Não há limite para o número de níveis de jurisdição
Arquitetura em toda a extensão do sistema	<i>Design flexível do sistema</i>

Fonte: adaptado e traduzido de Hooghe e Marks (2003, p. 236, Tabela 2; 2004, p. 18, Tabela 1.1).

Nesse contexto, a governança multinível do Tipo I é caracterizada por um número limitado de níveis de jurisdição – como os níveis internacional, nacional, regional, meso e local –, que se organizam de forma hierárquica e integrada. Cada uma dessas jurisdições reúne múltiplas funções governamentais, abrangendo um amplo espectro de responsabilidades políticas, e, em muitos casos, inclui também estruturas judiciárias e órgãos representativos próprios. Um aspecto fundamental desse modelo

72 Texto original: *We label them simply Type I and Type II.⁵ The first two attributes in the table concern variation among individual jurisdictions; the final two describe systemic properties.*

[Footnote 5]: *We resist the urge to give proper names to these types and so add terminological complexity to an already jargon-laden subject. For those who prefer substantive labels, we suggest “general-purpose jurisdictions” and “task-specific jurisdictions”.*

73 Texto original: *“Types of Multi-Level Governance: TYPE I: general-purpose jurisdictions; Nonintersecting memberships; Jurisdictions at a limited number of levels; systemwide architecture. TYPE II: task-specific jurisdictions; Intersecting memberships; no limit to the number of jurisdictional levels; Flexible design”.*

é que os limites de cada jurisdição não se sobrepõem: ou seja, para qualquer nível territorial, existe apenas uma jurisdição correspondente, e cada cidadão está vinculado a uma sequência ordenada e não cruzada de autoridades.

Hooghe e Marks (2003, p. 236) utilizam a metáfora das “bonecas russas” (*matryoshkas*) para ilustrar esse arranjo institucional. Assim como essas figuras se encaixam umas dentro das outras, os indivíduos estão inseridos em um sistema de jurisdições alinhadas, no qual cada nível contém o próximo.

Dessa forma, qualquer cidadão está simultaneamente situado em diferentes camadas de governança, que se articulam de maneira coerente e territorialmente ordenada. Embora a distribuição da autoridade política entre os níveis possa ser ajustada ao longo do tempo, os contornos territoriais dessas jurisdições tendem a apresentar uma notável estabilidade, muitas vezes se mantendo inalterados por décadas ou mais.

Nesse sentido:

A governança multinível do Tipo I descreve jurisdições em um número limitado de níveis. Essas jurisdições – internacionais, nacionais, regionais, meso, locais – são de uso geral. Ou seja, elas juntam múltiplas funções, incluindo uma série de responsabilidades políticas e, em muitos casos, um sistema judicial e instituições representativas. Os limites de adesão dessas jurisdições não se cruzam. Este é o caso de jurisdições em qualquer nível, e é o caso de jurisdições em níveis. Na governança do Tipo I, cada cidadão está localizado em um conjunto de bonecas russas de jurisdições alinhadas, onde há uma e apenas uma jurisdição relevante em qualquer escala territorial particular. As jurisdições territoriais destinam-se a ser, e geralmente são, estáveis por períodos de várias décadas ou mais, embora a alocação de competências políticas entre os níveis jurisdicionais seja flexível. (Tradução do autor).⁷⁴

74 Texto original: “*Type I multi-level governance describes jurisdictions at*

Portanto, na governança multinível do Tipo I, as atribuições são organizadas dentro de um número limitado de jurisdições territoriais, sendo que cada jurisdição é mutuamente exclusiva em seu nível, e as unidades de cada nível estão ordenadamente alinhadas sob as de nível superior. Esse arranjo institucional está diretamente associado aos sistemas federativos tradicionais, uma vez que promove a dispersão do poder entre poucos níveis de governo, cujas competências e responsabilidades não se sobrepõem. Essa característica confere previsibilidade e estabilidade às relações intergovernamentais, reforçando a coerência das decisões políticas e administrativas. Por esse motivo, Hooghe e Marks (2003, p. 237) referem-se a esse modelo também como forma de “autogoverno coletivo”.

Com base nessas premissas, a governança multinível do Tipo I contribui significativamente para a teoria e a prática do federalismo, na medida em que adere aos seus princípios fundamentais, notadamente o compartilhamento de poder entre um número restrito de governos, organizados em poucos níveis claramente definidos. Trata-se de um modelo de governança profundamente ancorado na relação entre o governo central e os Entes subnacionais, cuja atuação é delimitada por fronteiras institucionais nítidas e não sobrepostas. Diferentemente de abordagens centradas em políticas específicas, o

a limited number of levels. These jurisdictions – international, national, regional, meso, local – are general-purpose. That is, they bundle together multiple functions, including a range of policy responsibilities and, in many cases, a court system and representative institutions. The membership boundaries of such jurisdictions do not intersect. This is the case for jurisdictions at any one level, and it is the case for jurisdictions across levels. In Type I governance, every citizen is located in a Russian Doll set of nested jurisdictions, where there is one and only one relevant jurisdiction at any particular territorial scale. Territorial jurisdictions are intended to be, and usually are, stable for periods of several decades or more, though the allocation of policy competencies across jurisdictional levels is flexible” (Hooghe; Marks, 2003, p. 236).

Tipo I foca-se na unidade governamental como objeto de análise, reforçando a estabilidade sistêmica e a hierarquia funcional.

Seguindo a estrutura teórica do federalismo fiscal, a governança multinível do Tipo I oferece um marco normativo claro para a atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo, assim como para a definição dos instrumentos fiscais mais apropriados à execução dessas funções. É um modelo sistêmico, que agrupa funções de maneira coerente e que, embora envolva múltiplos níveis de governo, restringe-se a um número limitado e estável de jurisdições. Como afirmam Marks e Hooghe (2004), essa forma de governança sustenta o federalismo ao instituir jurisdições de propósito geral, não sobrepostas, com uma arquitetura institucional duradoura, que favorece a alocação eficaz de competências e a cooperação harmoniosa entre os Entes federativos.

Em contraste, a governança multinível do Tipo II é caracterizada por sua estrutura altamente fragmentada e funcionalmente específica. Ao invés de operar com um número limitado de jurisdições estáveis, esse modelo admite uma quantidade potencialmente ilimitada de jurisdições, que variam consideravelmente em termos de escala, duração e propósito. Nesse arranjo, as jurisdições não são organizadas em camadas fixas, mas sim moldadas em função de tarefas específicas e necessidades pontuais, surgindo e desaparecendo conforme as demandas de governança evoluem. Por essa razão, as estruturas do Tipo II tendem a ser flexíveis, enxutas e efêmeras, adaptando-se de forma contínua aos desafios emergentes.

O Tipo II é, sobretudo, definido pela função: suas jurisdições são especializadas, numerosas e altamente adaptáveis. Essas estruturas não seguem um padrão territorial rígido, tampouco se organizam de maneira hierárquica tradicional. Ao contrário, são arranjos fluidos

e mutáveis, muitas vezes criados para lidar com problemas específicos em áreas como meio ambiente, transporte, saúde ou educação (Hooghe; Marks, 2003).

Nesses contextos, os chamados *spillovers* – transbordamentos entre políticas, regiões ou setores – são frequentemente internalizados por meio de mecanismos de coordenação informal, na ausência de um órgão coordenador formal. Assim, a governança multinível do Tipo II reflete uma abordagem mais pragmática, orientada à solução de problemas, na qual a flexibilidade institucional é vista como condição essencial para a eficácia e a inovação na formulação de políticas públicas (Hooghe; Marks, 2003).

Conforme Hooghe Marks (2003, p. 236):

A governança multinível Tipo II é distintamente diferente. É composta por jurisdições especializadas. A governança do Tipo II é fragmentada em peças funcionalmente específicas – por exemplo, fornecendo determinado serviço local, resolvendo determinado problema de recursos comuns, selecionando um padrão de *software* específico, monitorando a qualidade da água de determinado rio e julgando disputas comerciais internacionais. O número de jurisdições é potencialmente enorme, e as escalas em que operam variam finamente. Não há grande fixação em sua existência. Eles tendem a ser magros e flexíveis – eles vêm e vão como demandas por mudança de governança.⁷⁵ (Tradução do autor).

Na governança multinível do Tipo II, os bens públicos são alocados e geridos por meio de uma multipli-

75 Texto original: “*Type II multi-level governance is distinctly different. It is composed of specialized jurisdictions. Type II governance is fragmented into functionally specific pieces – say, providing a particular local service, solving a particular common resource problem, selecting a particular software standard, monitoring the water quality of a particular river, and adjudicating international trade disputes. The number of such jurisdictions is potentially huge, and the scales at which they operate very finely. There is no great fixity in their existence. They tend to be lean and flexible – they come and go as demands for governance change.*”.

cidade de jurisdições setoriais ou especializadas, cada uma projetada para lidar com um escopo específico de políticas públicas ou com questões pontuais e delimitadas. Essas jurisdições operam de forma sobreposta e são orientadas por funções bem definidas, sendo conduzidas por um conjunto diversificado de tomadores de decisão distribuídos em diferentes níveis territoriais.

Trata-se, portanto, de uma estrutura organizacional altamente fragmentada e funcionalmente orientada, que se distancia da lógica hierárquica e estável observada no Tipo I. Hooghe e Marks (2003) comparam essa configuração a uma colcha de retalhos (*patchwork*), sugerindo uma composição institucional heterogênea e adaptativa, cuja complexidade decorre da variedade de escalas e esferas envolvidas.

Apesar de as relações estabelecidas nesse tipo de governança tenderem a ser mais intrincadas, justamente pela multiplicidade de níveis e pela ausência de uma hierarquia fixa, o modelo Tipo II apresenta vantagens significativas no que se refere à flexibilidade e à capacidade de adaptação. Sua estrutura fluida permite ajustes rápidos às demandas específicas de governança, possibilitando respostas mais ágeis a problemas que exigem soluções segmentadas ou inovadoras. Essa plasticidade institucional é especialmente relevante em contextos que demandam articulação intersetorial, experimentação e governança colaborativa.

Adicionalmente, o Tipo II representa uma forma alternativa e altamente especializada de governança multinível, em que o número de jurisdições tende a ser amplo e variado, operando não em níveis pré-definidos, mas em escalas múltiplas e irregulares. Essas jurisdições não compartilham um propósito geral – como ocorre no Tipo I –, mas são criadas com objetivos específicos, voltadas a áreas de política pública bem delimitadas, como saúde, meio ambiente, educação ou transporte. Outro traço

distintivo é sua natureza efêmera: essas estruturas são concebidas para serem temporárias, adaptáveis e mutáveis, surgindo e desaparecendo conforme as exigências políticas ou administrativas se modificam (Hooghe; Marks, 2003):

Uma forma alternativa de governança multinível é aquela em que o número de jurisdições é potencialmente vasto e não limitado, no qual as jurisdições não estão alinhadas em apenas alguns níveis, mas operam em numerosas escalas territoriais, tendo funções específicas de tarefas em vez de propósito geral, e onde as jurisdições são destinadas a ser flexíveis em vez de duráveis. Essa concepção é predominante entre economistas políticos neoclássicos e teóricos da escolha pública, mas também resume as ideias de vários estudiosos do federalismo, do governo local, das relações internacionais e dos estudos europeus.⁷⁶ (Tradução do autor).

Observa-se que, de modo geral, não há exigência de que jurisdições menores estejam contidas ordenadamente dentro dos limites de jurisdições maiores. Ao contrário da lógica hierárquica e alinhada do Tipo I, a governança multinível de Tipo II admite fronteiras fluidas e sobreposição entre jurisdições, refletindo uma realidade institucional mais fragmentada e adaptável.

Essa estrutura rompe com a rigidez dos arranjos típicos do Estado-Nação, cuja lógica territorial uniforme muitas vezes não acompanha as dinâmicas e as exigências das forças econômicas contemporâneas. Hooghe e Marks (2003) destacam que o Tipo II extrapola os níveis

76 Texto original: "An alternative form of multi-level governance is one in which the number of jurisdictions is potentially vast rather than limited, in which jurisdictions are not aligned on just a few levels but operate at numerous territorial scales, in which jurisdictions are task-specific rather than general-purpose, and where jurisdictions are intended to be flexible rather than durable. This conception is predominant among neoclassical political economists and public choice theorists, but it also summarizes the ideas of several scholars of federalism, local government, international relations, and European studies" (Hooghe; Marks, 2003, p. 237).

fixos do federalismo clássico ao criar múltiplas jurisdições com base funcional, que se reorganizam conforme surgem novas demandas e desafios. Por isso, é projetado para ser um modelo institucional flexível, efêmero e responsivo às preferências e às necessidades dos cidadãos, em constante transformação.

Nesse contexto, em vez de se alinharem em níveis territoriais fixos, como no Tipo I, as jurisdições do Tipo II operam em diferentes escalas, compartilhando responsabilidades decisórias de maneira especializada. Exemplo disso são as estruturas criadas para políticas públicas específicas, como as áreas de saúde, segurança ou educação, cujas competências podem ser atribuídas a consórcios intermunicipais, agências reguladoras, redes de colaboração e demais arranjos intersetoriais. Assim, não há motivo estrutural para que jurisdições menores estejam necessariamente subordinadas a maiores; o foco desloca-se da unidade governamental para o produto da ação governamental, ou seja, para a política pública em si.

Importa destacar que, embora distintos em sua lógica organizacional, ambos os tipos de governança multinível compartilham uma característica fundamental: ambos se contrapõem à centralização excessiva do poder. Cada um, no entanto, promove a descentralização por meios distintos. Enquanto o Tipo I consolida jurisdições territorialmente definidas e institucionalmente duradouras, o Tipo II favorece a descentralização por meio da proliferação de jurisdições funcionais, altamente específicas e adaptáveis. Como apontam Hooghe e Marks (2003), o Tipo II costuma emergir nas “bordas” do Tipo I, complementando-o com respostas mais granulares e direcionadas a desafios que demandam coordenação fora das estruturas hierárquicas tradicionais.

Dessa forma, as governanças multiníveis dos Tipos I e II devem ser compreendidas como formas distin-

tas de organizar a vida política nos Estados, cada uma respondendo a diferentes exigências institucionais e sociais. O Tipo I caracteriza-se por jurisdições que não se sobrepõem em termos territoriais, enquanto o Tipo II evita interseções quanto às funções desempenhadas, organizando-se em torno de competências específicas. Importante frisar que tais modelos não são mutuamente excludentes: podem coexistir em um mesmo sistema político, dependendo do contexto jurídico e administrativo, oferecendo respostas complementares à complexidade da coordenação multiescalar.

Além disso, embora o Tipo I esteja mais diretamente vinculado ao modelo clássico do federalismo, o Tipo II também guarda relação com essa tradição, ainda que por outro caminho. Enquanto o federalismo tradicional – compatível com o Tipo I – foca no compartilhamento de poder entre um número limitado de governos operando em níveis institucionalmente estabelecidos, a governança do Tipo II representa uma alternativa funcionalmente orientada, marcada pela multiplicidade de jurisdições que operam em várias escalas e são voltadas a tarefas específicas, em vez de propósitos gerais. Ambos os modelos, portanto, refletem respostas distintas à necessidade de adaptação da governança contemporânea a realidades complexas, plurais e em constante transformação.

Importa destacar que, assim como ocorre com o Tipo I, a governança multinível do Tipo II também guarda relação com a lógica do federalismo, ainda que representem formas distintas de organização política e institucional. O Tipo II configura-se como uma alternativa funcional ao modelo tradicionalmente associado ao federalismo, característico do Tipo I. Enquanto este se fundamenta na partilha de poder entre um número limitado de Entes governamentais que operam em poucos níveis claramente definidos e com competências amplas, a go-

vernança Tipo II propõe uma abordagem mais fragmentada e dinâmica, composta por um número elevado de jurisdições especializadas que atuam em múltiplas escalas territoriais, com atribuições específicas e orientadas a tarefas concretas, em vez de propósitos gerais.

A distinção entre jurisdições generalistas e estáveis – próprias do Tipo I – e jurisdições especializadas e flexíveis – características do Tipo II – tem implicações significativas na forma como se dão a tomada de decisões e a representatividade no campo das políticas públicas. Um dos mecanismos centrais dessa diferenciação diz respeito à escala e à abrangência das políticas públicas.

As jurisdições do Tipo I, por possuírem competências amplas e duradouras, tendem a produzir decisões com impacto transversal sobre múltiplas áreas de governo, contribuindo para maior coesão institucional. Em contraposição, as jurisdições do Tipo II concentram-se em domínios específicos de política, o que lhes permite um foco mais direcionado e uma capacidade de resposta ajustada às demandas particulares de cada setor.

Outro mecanismo importante refere-se à flexibilidade e capacidade de adaptação. Enquanto o Tipo I está ancorado em estruturas estáveis e competências rigidamente atribuídas, o Tipo II é marcado pela variabilidade e adaptabilidade de suas atribuições, o que o torna especialmente eficaz em cenários que exigem respostas rápidas e soluções pontuais. Assim, a governança multinível do Tipo II mostra-se mais eficiente em lidar com problemas voláteis ou em ambientes onde a inovação e a experimentação são necessárias para responder a desafios complexos.

No que se refere à representatividade e à proximidade com os cidadãos, também se observam diferenças relevantes. As jurisdições do Tipo I, por abrangerem territórios mais amplos e múltiplas funções, podem nem sempre ser suficientemente responsivas às necessida-

des específicas de comunidades locais ou de setores altamente especializados. Por sua vez, as estruturas do Tipo II, por operarem com escopo funcional restrito e em escalas mais próximas da realidade dos cidadãos diretamente afetados, tendem a oferecer uma representatividade mais eficaz e participativa no âmbito de suas atribuições.

A interseção e a cooperação entre níveis de governança constituem mais um mecanismo relevante. No modelo do Tipo I, a existência de jurisdições claramente delimitadas e não sobrepostas permite uma estrutura de interação mais estável e previsível entre os níveis de governo. Já no Tipo II, a fragmentação e a especialização funcional incentivam a cooperação entre múltiplas jurisdições, gerando redes complexas e potencialmente inovadoras.

Esse modelo favorece abordagens multidisciplinares e integradas, especialmente úteis em políticas públicas que demandam articulação intersetorial e soluções customizadas. Diante disso, torna-se evidente que a distinção entre os dois tipos de governança multinível influencia de forma direta e profunda a eficácia, a eficiência e a representatividade dos processos decisórios no âmbito das políticas públicas, permitindo ajustes mais adequados às necessidades, às escalas e às dinâmicas de diferentes setores e contextos sociais.

Nessa perspectiva, é possível reconhecer a convivência entre os modelos de governança multinível do Tipo I e do Tipo II no contexto federativo brasileiro instituído pela Constituição de 1988. Tal coexistência se ancora em uma base constitucional rígida, expressa no art. 60, § 4º, que consagra, como cláusula pétrea, o princípio da indissolubilidade do pacto federativo. Essa disposição torna inalterável a estrutura fundamental do Estado brasileiro, organizado pela união indissolúvel entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, vedan-

do qualquer reforma que fragilize a federação como forma de Estado.

Adicionalmente, nota-se que esse modelo de governança dialoga diretamente com o princípio da subsidiariedade, em suas duas vertentes – horizontal e vertical. Na lógica vertical, privilegia-se a alocação de competências ao nível mais próximo do cidadão capaz de resolvê-las com eficácia, respeitando-se a autonomia dos Entes subnacionais. Na lógica horizontal, estimula-se a cooperação intersetorial entre diferentes atores – públicos e privados – com vistas à corresponsabilidade na produção de políticas públicas, reforçando os mecanismos de governança colaborativa e deliberativa.

Dessa forma, observa-se que a teoria da governança multinível proposta por Gary Marks oferece não apenas uma alternativa ao federalismo tradicional, mas também um campo institucional apropriado para a realização do paradigma de direito social delineado no Capítulo 1. Ao reconhecer a pluralidade de atores e a complexidade das interações decisórias, a governança multinível materializa os pressupostos teóricos de Gurvitch, Habermas, Häberle, Etzioni e Morais, integrando normatividade estatal, deliberação pública, comunidade interpretativa, ética compartilhada e democracia participativa. Trata-se, portanto, de uma infraestrutura institucional compatível com o direito social condensado, cuja efetividade depende de um processo contínuo de construção colaborativa da legitimidade constitucional.

A partir dessa compreensão da governança multinível como arranjo institucional de negociação, interdependência e articulação entre múltiplas esferas de poder, torna-se possível avançar na análise de sua compatibilidade com a ordem constitucional brasileira, o que será objeto do capítulo seguinte. A inter-relação entre diferentes níveis de governo, a atuação coordenada entre Entes federativos e a abertura à participação da sociedade civil

encontram, no arcabouço normativo da Constituição de 1988, fundamentos importantes para a construção de uma governança democrática efetiva.

O Capítulo 3, portanto, aprofundará a reflexão acerca dos mecanismos constitucionais de participação social, situando o espaço local como dimensão privilegiada da cidadania ativa e do direito social condensado, especialmente nas políticas urbanas e territoriais. Serão analisados os instrumentos como o plano diretor, os conselhos e as audiências públicas, à luz da governança multinível, demonstrando como a gestão democrática das cidades pode materializar os princípios de articulação federativa, deliberação compartilhada e corresponsabilidade na formulação das políticas públicas.

O DIREITO SOCIAL E A COOPERAÇÃO MULTINÍVEL: A ESSENCIALIDADE DO FEDERALISMO TRINO

O terceiro capítulo tem por objetivo aprofundar a análise do papel do poder local como *locus* estratégico na construção de uma cidadania ativa e na efetivação de direitos sociais no contexto do Estado Democrático de Direito. Trata-se de examinar, sob o prisma do direito administrativo social multinível, como a esfera municipal pode assumir protagonismo na formulação, na implementação e no controle de políticas públicas, à luz dos princípios da subsidiariedade e da governança democrática.

A reflexão proposta parte do reconhecimento de que o poder local transcende sua dimensão administrativa e territorial para afirmar-se como espaço político de deliberação, pertencimento e coprodução normativa. Essa perspectiva demanda uma releitura da tradicional hierarquia entre os Entes federativos, reposicionando o Município não apenas como executor de políticas descentralizadas, mas como agente autônomo na construção de respostas públicas territorializadas, fundadas em práticas participativas e em mecanismos institucionais de corresponsabilidade.

No cenário contemporâneo, marcado pelas tensões do paradigma globalizante e pela crise de legitimidade das instâncias estatais centrais, o fortalecimento do poder local emerge como estratégia para a ressignificação do pacto federativo e para a construção de novos arranjos de governança. Essa abordagem pressupõe, contudo, não apenas a ampliação das competências formais

dos Entes municipais, mas também a consolidação de condições materiais, institucionais e democráticas que viabilizem sua atuação efetiva e equitativa.

Organizado em quatro seções, o capítulo percorre inicialmente as transformações históricas e institucionais que conformaram a relação entre o poder local e o Estado Nacional (3.1), para, em seguida, problematizar os desafios impostos pelo processo de globalização e pela fragmentação dos espaços decisórios (3.2). Na sequência, aprofunda-se o princípio da subsidiariedade em sua interface com o direito social e com a ampliação das competências locais (3.3), culminando na discussão sobre o federalismo trino e suas potencialidades para a construção de um direito social multinível, capaz de articular normatividade, participação e equidade (3.4).

Trata-se, portanto, de evidenciar como a valorização do espaço local – compreendido não como escala menor, mas como esfera dotada de densidade política, normativa e social – pode contribuir para a redefinição dos contornos do federalismo brasileiro, promovendo uma governança democrática que se constrói de baixo para cima, a partir da escuta, da corresponsabilidade e da proximidade com os sujeitos de direito.

3.1 Poder local e Estado Nacional

A construção de um direito social, com suas perspectivas e características, vincula-se ao contexto sociopolítico em que atuam os atores sociais. Isso porque a efetivação desse modelo normativo, como resultado da apropriação do espaço público estatal pela sociedade, condiciona-se à possibilidade de ampliação da participação popular.

De fato, a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à consequente participação no processo

de obtenção do consenso. Nesse aspecto, resta questionar qual o espaço ideal ou com melhor potencialidade de atuação da sociedade na solução de seus conflitos e na elaboração conjunta das estratégias de crescimento.

A análise do poder local como espaço de articulação política encontra forte amparo na teoria do direito social de Georges Gurvitch, conforme debatido no Capítulo 1. Ao compreender o direito como fato social e produto da integração comunitária, Gurvitch nos permite visualizar o Município não apenas como Ente federado, mas como campo privilegiado de expressão das “pessoas coletivas complexas”, onde o vínculo entre unidade e pluralidade torna-se mais visível. Essa abordagem reforça a ideia de que o poder local, como reflexo da totalidade social, é capaz de originar formas legítimas de normatividade fundadas na comunhão, e não na subordinação.

A regulação política das relações sociais humanas constitui um artifício, uma construção institucional. Ao contrário das sociedades instintivas de certos animais – como abelhas, formigas ou castores –, que desaparecem quando suas regras naturais são desordenadas, as sociedades humanas não apenas convivem com a transgressão, mas também são permanentemente impulsionadas pelo desejo de questionar e reformular suas normas (Lapierre, 2003, p. 22).

É precisamente essa capacidade de revisão contínua que lhes permite enfrentar e, muitas vezes, superar crises – inclusive as mais intensas e violentas – por meio da transformação das regras que orientam o convívio coletivo. Tais regras não são fixas: variam entre diferentes sociedades e evoluem dentro de uma mesma comunidade ao longo do tempo (Lapierre, 2003, p. 22).

A virtude cívica não é inata ao ser humano. O republicanismo cívico, longe de idealizar a natureza humana como essencialmente boa, reconhece que a virtude é um recurso escasso, que precisa ser cultivado. Por isso,

uma das questões centrais para a consolidação da vida democrática é compreender como formar cidadãos comprometidos com a esfera pública, capazes de colocar o bem comum acima dos interesses individuais (Gorczewski; Martin, 2018, p. 124).

Para tanto, é indispensável a existência de um arcabouço legal e institucional que favoreça a promoção da virtude, mas isso, por si só, não é suficiente. A educação desempenha um papel decisivo nesse processo, ao fomentar o espírito crítico, a responsabilidade coletiva e a disposição para o diálogo. Ainda assim, é necessário que o próprio corpo social – o povo, os cidadãos, a sociedade civil – assuma esse compromisso, adotando práticas de autonomia, autocontrole e construção coletiva de consensos como fundamentos de uma cidadania deliberativa e transformadora (Gorczewski; Martin, 2018, p. 124).

Entende-se oportuno o estudo das potencialidades do espaço local, ou mesmo regional, para a concretização dos princípios constitucionais, estes extremamente relativizados em função do múltiplo processo de crise por que passa o Estado Nacional. Dessa forma, é preciso que se busquem novas estratégias para a concretização das garantias constitucionais, não se restringindo aos mecanismos de âmbito nacional.

Em uma concepção democrática plena, a cidadania não se limita ao gozo de direitos formais, mas implica o exercício ativo da responsabilidade e do dever de autogovernar-se. A democracia, nesse sentido, rejeita qualquer forma de passividade política, bem como a delegação irrestrita do poder de decisão a especialistas ou a representantes distantes da realidade social (Gorczewski; Martin, 2018, p. 85).

Ao contrário, ela exige a presença constante do cidadão como sujeito protagonista no espaço público, capaz de participar das decisões que moldam sua comunidade e de compartilhar, de modo direto e consciente, a

construção das soluções coletivas. Trata-se de reafirmar a centralidade do cidadão enquanto agente político, especialmente no nível local, onde o vínculo entre participação e transformação social se torna mais concreto e eficaz (Gorczewski; Martin, 2018, p. 85).

A denominada “pós-modernidade” revela-se como sintoma de uma profunda crise de sentido nas sociedades contemporâneas. Essa crise expressa a crescente incerteza em relação às formas tradicionais de ação coletiva e de organização política, colocando em xeque sua capacidade de continuar legitimando, de maneira razoável, as regras que estruturam a convivência social. Em meio a esse esgotamento simbólico e institucional, torna-se cada vez mais necessário repensar os espaços de exercício democrático, especialmente aqueles mais próximos do cidadão, como o âmbito local, onde a política pode ser reconstruída com base em novos vínculos de pertencimento e participação (Lapierre, 2003, p. 27).

Mesmo os espaços de participação popular, previstos pelo ordenamento jurídico, como é o caso das audiências públicas no processo orçamentário, adquirem maior efetividade a partir de uma estratégia local. Isso ocorre porque a esfera local permite um processo maior de comunicação e controle social, devendo-se ressaltar, contudo, a necessidade de um patamar institucional referencial capaz de conciliar, pelas razões já expostas, estratégias participativas com institutos próprios do modelo representativo.

No âmbito da governança multinível, abordada no Capítulo 2, não se trata apenas de descentralizar competências, mas de articular diferentes esferas de poder e atores sociais em redes colaborativas. Essa lógica rompe com o verticalismo clássico e propõe uma gestão interdependente, na qual o local dialoga ativamente com o regional, o nacional e, em certos contextos, até o internacional. Tal estrutura favorece o surgimento de novas

legitimidades e de formas plurais de representação, que tornam o espaço local um vetor de inovação institucional e democrática.

Como analisado anteriormente, o paradigma da governança democrática pressupõe uma ampliação dos canais de participação e uma redistribuição do poder decisório entre diferentes níveis e atores. No plano local, isso se traduz na institucionalização de conselhos, audiências públicas e fóruns deliberativos, que tornam a gestão mais permeável ao controle social. A democratização do espaço público, nesse contexto, é condição para a legitimidade das decisões, tal como defendido na teoria da governança multinível.

No cenário brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais e pela histórica fragilidade do exercício da cidadania, consolidou-se um modelo estatal centralizador, de perfil fortemente protecionista, paternalista e assistencialista. Ao longo do tempo, o Estado assumiu de forma concentrada uma ampla gama de atribuições, voltadas sobretudo à garantia imediata da sobrevivência social, mas com pouca ênfase em políticas preventivas, educativas e de cogestão com a sociedade civil (Gorczevski; Martin, 2018, p. 126).

Esse arranjo institucional, embora tenha buscado responder a demandas urgentes, contribuiu para a formação de uma cultura política passiva, em que amplos setores da população passaram a se perceber mais como beneficiários de favores do que como sujeitos de direitos. Desse modo, consolidou-se uma cidadania letárgica, pouco crítica e alheia à construção de alternativas coletivas para os problemas que a afetam cotidianamente. Assim, a valorização do poder local como espaço de participação ativa e corresponsabilidade surge como caminho promissor para romper com essa lógica e fomentar práticas cidadãs mais emancipatórias (Gorczevski; Martin, 2018, p. 126).

De fato, nas esferas mais determinadas, em menor extensão, é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional. Essa redefinição do centro de debate acerca dos locais de poder pode contribuir para retornar à centralidade ao cidadão, atualmente ofuscado pelo complexo conjunto de inter-relações da economia globalizada.

A espécie humana só é capaz de se realizar plenamente em sociedade. Diferentemente de outros seres vivos, o ser humano não nasce instintivamente preparado para a vida em grupo: carrega em si desejos e comportamentos que, muitas vezes, contrapõem-se às exigências da convivência social. Por isso, a própria organização da vida coletiva exige um esforço constante de construção de normas, práticas e espaços institucionais que orientem, eduquem e deem sentido à experiência comum (Lapierre, 2003, p. 73).

A cidadania não pode ser reduzida a uma mera formalidade ou espetáculo, como frequentemente ocorre nas democracias contemporâneas, onde os cidadãos se veem como expectadores passivos de disputas entre partidos profissionais. Torna-se necessário ressignificar o ato do voto, não como um ritual vazio, mas como uma expressão coletiva de decisão, semelhante à escolha feita em assembleias comunitárias por povos tradicionais em suas praças públicas ou casas coletivas. Ao trazer o processo político para mais perto das realidades locais, restabelece-se a possibilidade de uma cidadania ativa, participativa e verdadeiramente deliberativa (Lapierre, 2003, p. 19).

Gómez (2000), ao abordar o contexto contemporâneo de globalização, afirma que tal processo se tem mostrado excludente, tanto que contribui para uma nova estruturação da sociedade mundial, com destaque para

o surgimento de ampla parcela de trabalhadores e povos alheios aos processos decisórios deste novo paradigma¹. Quanto mais federativo é um regime político, maior tende a ser o reconhecimento da diversidade dos povos, das nacionalidades e das comunidades culturais que compõem sua estrutura.

Em contrapartida, modelos estatais marcadamente unitários tendem a impor uma uniformização da língua, da cultura e dos valores sob a justificativa de preservar uma suposta “unidade nacional”. Essa homogeneização forçada, ao reprimir expressões culturais legítimas de grupos minoritários, frequentemente desencadeia reações políticas que vão desde movimentos autonomistas até manifestações nacionalistas mais intensas (Lapierre, 2003, p. 65).

Em contextos nos quais esses grupos não encontram canais institucionais adequados para expressar suas reivindicações, tais tensões podem escalar para formas extremas de resistência, inclusive por meio da violência ou do terrorismo. Assim, a valorização do poder local, no contexto de um federalismo plural como o brasileiro, surge como alternativa fundamental para o acolhimento das diferenças e a construção de um pacto democrático inclusivo (Lapierre, 2003, p. 65).

Dowbor (1994b), ao definir as estratégias de articulação da sociedade, é enfático ao destacar a necessidade de o controle social, ou seja, a cidadania, ser

1 O autor divide a sociedade globalizada em três categorias, quais sejam: “[...] no topo, os plenamente integrados à economia globalizada (compreendendo dos executivos aos trabalhadores relativamente privilegiados que se inserem na produção e nas finanças globais com empregos razoavelmente estáveis); no meio, os precariamente vinculados (categoria em expansão que inclui aqueles que servem à economia global em empregos precários e sofrem uma crescente segmentação em termos de raça, religião e gênero); e, em baixo, os excluídos (aqueles trabalhadores e povos considerados supérfluos ou ‘inúteis’ pelos critérios dominantes da globalização)” (Gómez, 2000, p. 32).

efetivamente um sujeito ativo do processo de desenvolvimento. No entanto, condiciona claramente a recuperação do controle social às estratégias próprias da democracia local, em função das dificuldades constatadas nos demais cenários.

Apresentando um contraponto à complexidade e à dificuldade de articulação social no espaço globalizado, Dowbor (1994b) considera a esfera local como contexto possível para situações que privilegiem a simplificação e a consolidação de valores, como a qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana – esta elevada à categoria de princípio constitucional basilar do ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de uma concepção simples, mas eficaz, de aproximação da população ao processo decisório, mediante a descentralização, combatendo o distanciamento dos centros de poder, próprios do modelo institucional de caráter nacional e da própria sociedade transnacional, cujas definições acabam divorciando-se das necessidades da população (Dowbor, 1994b).

Tem-se, com isso, uma modificação no conceito de cidadania e de participação, a qual se desvincula exclusivamente do espaço nacional², por meio de um processo de (re)territorialização do poder. Com efeito, Gómez (2000) destaca que a cidadania não pode mais ser relacionada apenas com o Estado-Nação, com todas as suas crises, mas deve ser entendida a partir de situações menos complexas, capazes de permitir a participação direta dos cidadãos na esfera em que estão diretamente vinculados, ou seja, o bairro, a cidade ou a região.

2 Neste sentido, oportunas são as afirmações de Gómez: “De fato, o Estado deixa de ser o ator exclusivo da cena internacional e uma multiplicidade de protagonistas, principalmente organizações interestatais, organizações não governamentais e firmas econômico-financeiras (sem ignorar, no plano micro, o papel significativo de indivíduos) irrompem com crescente autonomia de ação política” (2000, p. 110).

A cidadania também passa a ser exercida com concepções e práticas inovadoras, que efetivamente conduzem a um processo de “democratização de ‘baixo para cima’ da ordem mundial” (Gómez, 2000, p. 80). Tal processo de modificação da estrutura decisória implica um sentimento dos cidadãos de efetivamente pertencerem aos diferentes espaços sociais, seja em nível local, nacional ou global.

A consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática e promotora dos direitos humanos exige que as instituições de poder político estejam abertas à participação efetiva de todos os cidadãos. Nesse contexto, a cidadania deixa de ser compreendida como mera titularidade de direitos para se afirmar como prática ativa e corresponsável na esfera pública (Gorczevski; Martin, 2018, p. 125).

Supera-se, assim, a concepção do cidadão como sujeito passivo, subordinado às decisões das autoridades públicas, para reconhecer sua legitimidade como colaborador e protagonista da própria administração dos interesses que o afetam diretamente. Essa perspectiva amplia o horizonte da democracia, ao incorporar a noção de cogestão como elemento essencial do poder local, articulando governança participativa, deliberação coletiva e fortalecimento do vínculo entre Estado e sociedade (Gorczevski; Martin, 2018, p. 125).

A legitimidade da autoridade constitui um dos fundamentos centrais das relações de comando e obediência nas sociedades humanas. Contudo, ela se distingue da mera imposição da força ou da dominação – que, aliás, também está presente em outros grupos mamíferos. A singularidade humana, nesse sentido, reside na capacidade de reconhecer uma autoridade como legítima, ou seja, como fruto de um pacto social que vai além da coação (Lapierre, 2003, p. 24).

Essa legitimidade, diferentemente do domínio puro, deve ser construída com base na participação ativa dos cidadãos e no reconhecimento compartilhado das regras que organizam a vida coletiva. Assim, enquanto a relação de dominação-submissão pode ser explicada por padrões instintivos ou mecanismos de força, a obediência legítima é uma construção cultural e política especificamente humana – cuja origem e fundamentos exigem constante reflexão e revisão (Lapierre, 2003, p. 24).

Contudo, é fundamental destacar que a consolidação de um novo paradigma de cidadania não prescinde do modelo de Estado Nacional, tampouco nega o processo de globalização, mas se constitui em modelo de convivência, coexistência de diferentes esferas de poder. De fato, a ideia de novos espaços de poder, com destaque para o espaço local, não acarreta uma absoluta negação das demais esferas, mas uma atenção diferenciada para a existência desses outros espaços que não ficam restritos ao binômio: crise do Estado Nacional e processo de globalização. Nessa perspectiva, deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população.

A pandemia de Covid-19 reforçou essa tendência, ao demonstrar que os governos locais, especialmente os Municípios, desempenham papel decisivo na formulação e na execução de políticas públicas essenciais, como saúde, assistência social e educação. Essa atuação direta, muitas vezes mais ágil e sensível às realidades territoriais, fortaleceu a legitimidade do poder local como espaço de coordenação democrática e construção de respostas coletivas diante de crises complexas.

É fundamental que a concepção de transformação da sociedade, com um incremento dos mecanismos de participação da população, se manifeste tanto em nível

transnacional, quanto em nível interno. O fortalecimento do poder local não pode ser concebido apenas como elemento contraditório ao processo de globalização. Vale reiterar que o próprio espaço nacional, em que pese relativizado, não se encontra no todo superado, traduzindo-se em paradigma importante que condiciona a atuação dos atores sociais na esfera local. Com efeito, os princípios constitucionais, como resultado do poder constituinte nacional, conforme já afirmado, servem de fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, inclusive em relação à própria sociedade.

A concepção de cidadania cosmopolita, tal como formulada por autores como Held e Cortina, propõe uma reconfiguração do pertencimento político a partir da construção de um sistema global de direitos e deveres universais, cuja validade não se restringe ao local de nascimento ou de residência. Trata-se de um modelo que transcende as fronteiras do Estado-Nação, ao mesmo tempo em que reconhece a persistência e a relevância dos vínculos locais como espaços privilegiados de efetivação da cidadania (Gorczewski; Martin, 2011, p. 73).

Essa perspectiva cidadã, ainda que vise à construção de um sistema de direitos universais, não nega a importância do território como espaço de efetivação da cidadania. Ao contrário, como discutido no Capítulo 1, é no plano local que se dão os vínculos de pertencimento, solidariedade e identidade cultural que dão densidade ao exercício dos direitos. O poder local, portanto, atua como ponto de ancoragem entre o global e o particular, permitindo que a cidadania se realize de maneira situada, concreta e sensível à realidade dos sujeitos.

Ainda que não se proponha a instituição de um governo mundial dotado de autoridade soberana para garantir a universalidade desses direitos, essa abordagem aposta na ampliação ética e normativa do conceito de cidadania pós-nacional, deslocando-o de fundamentos

exclusivamente étnicos para um horizonte mais inclusivo, plural e interdependente. Nesse sentido, o local e o global não se colocam como esferas antagônicas, mas como dimensões complementares na realização de uma cidadania que se quer efetiva, solidária e multiescalar (Gorczewski; Martin, 2011, p. 73).

Com efeito, é no espaço local que, em caso de desvinculação dos princípios constitucionais, se pode fortalecer oligarquias com atuação mais nociva do que no espaço nacional. Assim, é imprescindível, no âmbito de um direito social condensado, que a análise do espaço local, como esfera potencial para a articulação da sociedade, seja efetuada como meio para a concretização dos princípios constitucionais.

Ainda que a centralização do controle de constitucionalidade no ordenamento brasileiro limite a iniciativa direta dos Municípios perante o Supremo Tribunal Federal, observa-se, nos últimos anos, um maior protagonismo de instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os partidos políticos em provocar o debate sobre políticas públicas locais, inclusive por meio de instrumentos como a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Julgados recentes do STF – a exemplo das ações durante a pandemia de Covid-19 envolvendo vacinação, fechamento de escolas e medidas sanitárias³ – evidenciam que as pautas municipais vêm assumindo centralidade no debate constitucional contemporâneo, revelando uma dinâmica de controle normativo que dialoga, ainda que indiretamente, com as demandas locais.

A ética cidadã constitui um dos pilares da legitimidade democrática, sobretudo no âmbito local, onde as

3 Ver, por exemplo, ADPF 672/DF e ADI 6.341/DF, nas quais o STF reconheceu a competência concorrente de Estados e Municípios para adoção de medidas sanitárias, mesmo em face de omissões da União, durante a crise sanitária da Covid-19.

relações políticas tendem a ser mais diretas e personalizadas. Nesse contexto, o cidadão comprometido com o interesse público é aquele que reconhece e acolhe as demandas coletivas de sua comunidade, contribuindo para sua articulação e defesa. Em contraste, aquele que se fecha aos reclamos sociais, priorizando exclusivamente seus próprios interesses e benefícios imediatos, rompe com os princípios da convivência republicana e fragiliza o tecido democrático (Gorczewski; Martin, 2018, p. 120).

Trata-se, portanto, de uma forma de corrupção cidadã, que enfraquece os espaços de deliberação e abre caminho para a captura institucional por interesses particulares. Evitar esse processo exige o fortalecimento da responsabilidade cívica e da cultura participativa, como antídotos contra práticas oligárquicas e antidemocráticas (Gorczewski; Martin, 2018, p. 120).

Desse modo, deve-se entender a Constituição como elemento estruturador da ordem jurídica em todas as esferas de poder e articulação, o que implica uma abordagem compatível com a esfera nacional. Neste aspecto, deve-se verificar a compatibilidade das decisões públicas tomadas em nível local com os pressupostos inseridos na Carta Constitucional.

Em relação às decisões públicas, questão importante vincula-se à possibilidade de serem afastadas leis oriundas da atuação autônoma da esfera local que, por sua vez, contrariem, em tese, regras contidas na Constituição. Isso porque a proposta de direito social que se pretende construir, além de estar relacionada a uma efetiva participação dos atores sociais no processo de obtenção do consenso, o que se amplia na esfera local, encontra-se intrinsecamente relacionada à concretização dos direitos sociais garantidos no texto constitucional, este de caráter nacional.

Em vista disso, a simples autonomização do poder, se desvinculada de um conteúdo constitucional mínimo,

pode significar um retorno ao contexto do liberalismo clássico, em que as decisões públicas eram determinadas pelos atores que conseguiam influenciar a vontade da população a partir de um pseudo-interesse público. Dessa forma, é imprescindível que, além da abertura dos espaços decisórios para a sociedade, haja instrumentos capazes de garantir a observância de limites constitucionais, traduzidos especialmente nos direitos fundamentais.

Essa preocupação demonstra de forma clara o contexto de inserção da proposta de um direito social condensado, intermediária entre o procedimentalismo e o substancialismo, haja vista que não se esgota na ampliação de espaços de articulação na esfera local. Verifica-se, isso sim, a necessidade de garantias institucionais representadas pelo texto constitucional, o que demonstra também a relação com o espaço estatal nacional, evidenciada na necessidade de se concretizar a estrutura constitucional democrática.

Por conseguinte, o espaço local deve se traduzir em um contexto de efetivação das garantias constitucionais, não sendo suficiente a simples abertura dos espaços decisórios à sociedade, em função dos riscos representados pela eventual ausência de requisitos substanciais mínimos. É essa perspectiva que deve ser considerada para a viabilização de um direito social condensado como espécie de direito social que compatibilize a atuação dos atores sociais, potencializada na esfera local, com referenciais institucionais mínimos representados pela Constituição.

De fato, à ampliação do espaço de articulação dos atores sociais, a partir da esfera local, deve estar agregado um conjunto de instrumentos capazes de garantir a efetividade dos princípios constitucionais como fundamento de validade das decisões públicas construídas com a interface social. Essa ótica evidencia as características

essenciais da proposta de direito social condensado no sentido de servir como estratégia que, apesar de atribuir significativa importância para o entorno social, mantém o vínculo com o espaço institucional, especialmente com o texto constitucional.

Com isso, a proposta de direito social condensado, cuja potencialidade se amplia a partir da esfera local, apesar de atribuir centralidade ao cidadão, mantém a importância das garantias constitucionais. Em vista disso, ao estabelecer limites às deliberações pela maioria, essa perceptiva normativa deixa clara a necessidade de compatibilização entre o espaço local e os institutos de âmbito nacional, representados, em especial, pela Constituição.

Tal conjuntura demonstra a necessidade de integração entre o espaço local e o nacional, a partir de uma estratégia amparada na subsidiariedade, o que se coaduna com a proposta de um direito social condensado em uma estrutura estatal democrática. Deve-se entender o fortalecimento do espaço local como situação não excludente da esfera nacional, o que implica, segundo Martín-Retortillo (1992), a substituição do confronto entre as esferas de poder pela estratégia de colaboração⁴.

4 Martín-Retortillo destaca a necessidade de substituição das relações de conflito, por uma estratégia de coordenação entre os diferentes espaços de poder: *"En el acierto en cómo se logre esta tarea, radica, ni más ni menos, la posibilidad de que estas relaciones dejen de ser de críspada confrontación, para convertirse en relaciones de coordinación y cooperación. Una exigencia que, obviamente, no excluye la existencia de las correspondientes tensiones, pero que parece obligada al amparo del principio de solidaridad, y como exigencia de la eficacia que les debe ser requerida a los distintos Poderes públicos, y cuyo logro tanto puede significar para la convivencia y progreso de nuestros pueblos. Que es, en definitiva, lo que interesa"* (1992, p. 15). Yáñez (1998) refere-se, igualmente, a uma relação de coordenação entre a esfera nacional e os Municípios, destacando a situação da Europa Continental, ao contrário dos países de língua inglesa, em que se verifica uma maior dependência da esfera nacional.

Em verdade, o processo que se verifica não é de exclusão, mas sim de rearticulação de espaços, em que os princípios constitucionais possuem condições de concretização. Nesse sentido, é oportuno transcrever o que afirma Dowbor:

O que está ocorrendo é uma nova hierarquização dos espaços, segundo diferentes atividades, envolvendo tanto globalização como formação de blocos, fragilização do Estado-nação, surgimento de espaços subnacionais fracionados de diversas formas, transformação do papel das metrópoles, reforço do papel das cidades, e uma gradual reconstituição dos espaços comunitários desarticulados por um século e meio de capitalismo (1995, p. 1).

Em tal perspectiva, assume destaque a temática relacionada ao controle de constitucionalidade das leis em nível municipal, haja vista que a atuação dos atores sociais em nível local pode significar, em circunstâncias de baixa constitucionalidade, retrocesso em relação a garantias sociais. Isso porque o simples deslocamento do espaço decisório para as esferas menores, notadamente o espaço local, não acarreta, necessariamente, a apropriação do espaço público pela sociedade.

Essa articulação dos atores sociais, para que esteja em consonância com os pressupostos do direito social condensado, o qual não rompe com os espaços estatais inseridos numa estrutura democrática, deve estar coadunada com as garantias institucionais dos cidadãos, tais como os direitos fundamentais inseridos na Constituição Federal. Por tal razão, é fundamental que a atuação potencializada dos atores sociais na esfera local esteja sob constante vínculo com a ordem constitucional, o que amplia a importância de mecanismos de controle dessas decisões.

Em vista disso, deve-se fazer uma crítica ao modelo brasileiro de fiscalização abstrata de constitucionalida-

de, por afastar do âmbito do Supremo Tribunal Federal⁵ a Ação Direta de Inconstitucionalidade relacionada com lei ou ato normativo municipal incompatível com a Constituição Federal. Dessa forma, a análise da compatibilidade de lei ou ato normativo municipal pelo STF somente pode ocorrer de forma direta nos casos de descumprimento de preceito fundamental⁶, ou mediante a atuação

5 No Brasil, por não haver a instituição de um Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal Federal exerce a função de tutela da Constituição e, por conseguinte, possui competência para o controle abstrato de constitucionalidade. A ausência de um Tribunal Constitucional *ad hoc* tem recebido inúmeras críticas, com destaque para Streck, que afirma tratar-se de uma legitimidade fragilizada, na contramão dos ordenamentos europeus, como se constata em suas afirmações: “A continuidade do velho modelo implantado no nascedouro da república mostrava-se como condição de possibilidade para a manutenção do paradigma liberal-individualista-normativista, construindo-se, desde logo, um processo de legitimidade fragilizada, na contramão dos ordenamentos jurídicos europeus que optaram pela fórmula dos tribunais *ad hoc*” (2002, p. 312). Para Baracho, o Tribunal Constitucional é a instituição mais adequada para a concretização dos direitos fundamentais, conforme se observa: “A melhor configuração da Justiça Constitucional, ao lado da busca do âmbito fundamental de sua competência, propicia a proteção adequada dos direitos fundamentais, através de mecanismos que envolvem as garantias constitucionais, favorecendo o pleno exercício dos direitos. A jurisdição Constitucional e os Direitos Fundamentais aparecem em múltiplos estudos, que ressaltam o valor do Tribunal Constitucional considerado como principal instituição, para efetivá-los de maneira concreta” (1997, p. 62).

6 A ADPF pode ser submetida tanto de forma direta, como ação autônoma perante o STF, quanto de forma incidental, no curso de uma ação, conforme ensina Streck (2002). É preciso destacar, contudo, que a possibilidade de análise das leis municipais pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) não ameniza as críticas às dificuldades de apreciação direta pelo STF da constitucionalidade dessas normas. Isso porque, segundo Streck (2002), a inserção das leis municipais no âmbito de abrangência da ADPF não significa que qualquer inconstitucionalidade possa ser questionada junto ao STF, especialmente em virtude do equivocado caráter supletivo, além da indeterminação do significado da expressão direitos fundamentais decorrentes desta Constituição. Além disso, a regulamentação da ADPF não corrigiu a restrição de legitimados para a propositura do controle abstrato, tendo em vista o veto exercido em relação ao inc. II do art. 2º da Lei 9.882/1999, cujo dispositivo ampliava a qualquer cidadão a legitimidade ativa, permanecendo, por conseguinte, o mesmo rol da Adin genérica. Ver Streck (2002) sobre a ADPF.

desse Tribunal na via difusa⁷, por meio do controle incidental, em concreto.

Além dessas restrições, cumpre salientar que os atores locais estão completamente afastados, no ordenamento brasileiro, da legítima atividade para o controle de constitucionalidade na via concentrada⁸ perante o

7 Nesse sentido, cabe ressaltar que a via difusa de constitucionalidade não atende satisfatoriamente à necessária efetividade que o texto constitucional – especialmente de caráter dirigente, como o brasileiro – exige. Dessa forma, a questão de incompatibilidade entre uma decisão municipal e a Constituição apenas pode chegar ao Supremo Tribunal como questão prévia, ou diretamente através da arguição de descumprimento fundamental, que, vale repisar, também comporta a via incidental, com todas as restrições já expostas. Streck critica o controle difuso de forma enfática, como se depreende de suas afirmações: “É razoável afirmar, neste contexto, que sempre estiveram em jogo, de um lado, os pressupostos liberais, de preservação da legislação, onde o controle difuso-jurisdicional sempre assumiu enorme relevância, e, de outro, *as perspectivas político-jurídicas relacionadas à transcendência do problema da função do Direito*. Ou seja, mais do que o problema da legitimidade (ou da ausência de legitimidade) de os juízes poderem dizer se uma lei é ou não constitucional, ganhou força o papel dirigente do constitucionalismo, através do qual a própria Constituição, fruto de um pacto constituinte-fundante de uma nova ordem, já por si só estabelecia os caminhos político-econômico-sociais do Estado (normas autoexecutáveis, p. ex.). Para dar efetividade a tais normas, tornava-se absolutamente insuficiente um mecanismo meramente difuso de controlar a compatibilidade dos textos ordinários com a Constituição” (2002, p. 307).

8 É o que se observa da leitura do art. 103 da Constituição Federal brasileira, nos incs. I a IX. Essa restrição quanto à legitimidade ativa também se verifica na Espanha, no que tange à legitimidade para interposição de recurso de inconstitucionalidade, pois, em que pese referir-se a qualquer lei ou disposição normativa com força de lei, incluindo, dessa forma, leis municipais, não se vislumbra atores locais no rol de legitimados conforme exposto no art. 162º, 1, alínea “a”, que assim dispõe: “Artigo 162º, 1 – Têm legitimidade: a) Para interpor o recurso de inconstitucionalidade o Presidente do Governo, o Defensor do Povo, cinquenta Deputados, cinquenta Senadores, os órgãos colegiais executivos das comunidades autónomas e, se for o caso, as assembleias das comunidades autónomas;” (Miranda, 1986a, p. 333). Corroboram este entendimento as afirmações de Salas: “*Pues bien, la pregunta que cabe suscitar ahora, que tiene interés en el marco de esta ponencia, es si los entes locales pueden comparecer no ya como partes principales – que ya hemos visto que no –, sino como coadyuvantes, en los procesos de inconstitucionalidad (recursos y cuestiones)*” (1990, p.

STF⁹. Tal situação contribui para a ausência de efetividade do texto constitucional, este imprescindível para a caracterização da espécie de direito social condensado, ou seja, um direito social que permite a articulação dos atores sociais, ampliada na esfera local, mas que não rompa com os patamares mínimos constitucionais traduzidos especialmente nos direitos fundamentais.

Distinta é a situação verificada em Portugal no que tange à possibilidade de controle de constitucionalidade das decisões oriundas das autarquias locais por parte do Tribunal Constitucional. Com efeito, naquele país, a Corte Constitucional é competente para apreciar a constitucionalidade das decisões locais, no controle abstrato¹⁰, o que amplia a interface da esfera nacional com o poder local, ampliando a efetividade do texto constitucional¹¹.

14). Nesse sentido, Barro (1999) critica a ausência de legitimidade ativa dos Entes locais para a propositura do recurso de inconstitucionalidade. Cabe referir ainda Bago (1991) para quem está fora de dúvida que os Entes locais não podem pleitear recurso de inconstitucionalidade perante o Tribunal Constitucional. Dessa forma, apesar da possibilidade de controle das normas municipais, bem como de leis emanadas por outras esferas, no tocante à sua adequação com a Constituição Nacional, não se estende a possibilidade de provocação do Judiciário para os atores locais, o que dificulta a necessária interface entre os atores locais e a esfera nacional, seja controlando a adequação das normas municipais ao conjunto principiológico constitucional, seja verificando normas oriundas de outras esferas e sua consonância com a autonomia local.

9 Distinta a questão relacionada ao controle de constitucionalidade das leis, inclusive municipais, perante a Constituição Estadual, em que se observa a legitimação de atores locais. Nesse aspecto, temática complexa relaciona-se ao controle efetuado perante o Tribunal de Justiça quando a Carta Estadual repete dispositivos contidos na Constituição Federal. Trata-se, nesta hipótese, de tutela efetuada pelo Poder Judiciário em nível de Estado-membro, o que mantém a crítica efetuada em razão de inexistir controle em abstrato realizado pelo Tribunal responsável pela tutela da Constituição em nível nacional.

10 Isso porque a leitura dos dispositivos constitucionais portugueses acerca da fiscalização abstrata da constitucionalidade e da legalidade, forte no art. 281º, demonstra a possibilidade de inserção neste contexto das regras oriundas do espaço local.

11 Nesse sentido, oportuna a referência ao Acórdão 30/1999 do Tribunal Constitucional Português que apreciou, a requerimento do presidente da

Tal dimensão compartilhada entre o espaço local e a esfera nacional, esta representada pelos princípios constitucionais, mostra-se compatível, vale lembrar, com a proposta de direito social condensado. Nesse aspecto, os mecanismos de controle de constitucionalidade, independentemente da existência de uma lesão *in concreto*, permitem a apreciação das regras jurídicas locais, ou, por outro lado, das normas emanadas por demais esferas de poder, mas que exercem influência na articulação local.

É nesse contexto que devem ser avaliadas as potencialidades do espaço local em relação à construção de um direito social, ressaltando-se o caráter subsidiário que deve estar presente nas relações entre as esferas de poder, assim como na interface entre Estado e Sociedade. Logo, a organização sociopolítica local possibilita não apenas a construção, mas principalmente a apropriação social e a efetivação de um direito social condensado nesse espaço de proximidade, onde o vínculo entre sujeito e política pública é mais direto e tangível. Com isso, verifica-se uma harmonização nas relações entre os níveis de poder, a partir de uma lógica de coordenação,

Assembleia de Freguesia de Serreleis (conselho de Viana do Castelo), a constitucionalidade e a legalidade, nos termos do art. 11º, nº 1, da Lei 49/1990, de consulta direta em nível local acerca da localização de um campo de jogos. Nesta decisão, que julgou pela constitucionalidade, observa-se claramente a possibilidade de controle por parte do Tribunal Constitucional das decisões construídas a partir da articulação local, *in casu*, demandado por um ator da própria esfera local de poder, demonstrando uma interface, ou seja, uma integração entre espaço local e nacional. Questão semelhante constata-se no Acórdão 398/1999, em que é questionada a constitucionalidade de consulta popular acerca de demolição de prédio público em Portimão. Cumpre referir ainda, a fim de demonstrar a interface entre a esfera nacional – representada pelo Tribunal Constitucional e pela necessária concretização da Carta Constitucional – e a esfera local, inúmeras outras decisões desta Corte, relacionadas com o âmbito local: Acórdãos 390/1998 e 391/1998, igualmente relacionados com constitucionalidade de consulta direta a cidadãos.

além da ampliação do papel dos atores sociais no processo de formação das decisões públicas.

Nesse contexto de harmonização e cooperação entre as diferentes esferas de poder, ou seja, global, nacional e local, Gómez (2000) manifesta-se de forma clara, quando afirma que o processo de (re)territorialização encaminha para novas concepções de cidadania, que permitam vinculação e lealdade entre as diferentes autoridades, ensejando um ordenamento mundial alternativo ao que existe nos dias atuais, por meio de um processo de mútuo fortalecimento, conforme sinaliza:

[...] articular um duplo processo de democratização, de fortalecimento mútuo, capaz de aprofundar a democracia no plano doméstico (abrangendo o Estado e as sociedades civil, política e econômica) e, ao mesmo tempo, de impulsionar a ampliação radical de formas e processos democráticos nos âmbitos regional e global (2000, p. 135).

Adiante, o autor mostra-se mais incisivo na convivência e não disputa entre as esferas de poder, quando afirma que os rumos da sociedade passam por um processo de amplo pertencimento e não de exclusão de uma esfera em detrimento de outra¹². Para Gómez (2000, p. 139), “se o que está em jogo é o presente e o futuro da democracia, o desafio maior consiste em articular para reforçar – e não para substituir ou eliminar – processos simultâneos e diversos de democratização do poder em bases locais, nacionais e regionais”.

12 Nesse mesmo sentido, Guimarães Neto e Araújo: “Nesse ambiente, a globalização tem se revelado processo não antagônico – muito ao contrário, perfeitamente compatível – com movimentos de descentralização. Os espaços locais (subnacionais e, sobretudo, urbanos) têm, assim, ganhado crescente relevância. As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado” (1999, p. 9-10).

A cidadania, para se realizar em sua plenitude, pressupõe não apenas a existência de um regime democrático formal, mas também a garantia da liberdade de expressão, do direito à contestação e do respeito à identidade cultural e à vontade dos indivíduos. No entanto, é importante reconhecer que nem só os modelos autoritários restringem a cidadania. Mesmo em democracias, práticas assistencialistas, paternalistas e tuteladoras, frequentemente naturalizadas por uma parcela significativa da população em razão do comodismo ou da dependência estrutural, contribuem para a manutenção de uma cidadania passiva e incompleta (Gorczewski; Martin, 2018, p. 127).

A cidadania local, quando pensada a partir do paradigma da governança, deve ser exercida em equilíbrio com os demais níveis de poder. Essa tensão entre autonomia e interdependência revela uma das dimensões centrais da governança multinível: a convivência entre dependência recíproca e autonomia relativa.

Como discutido no Capítulo 2, a governança multinível não suprime a autonomia local, mas a redireciona para arranjos colaborativos, nos quais o Município atua como mediador entre os interesses comunitários e os fluxos decisórios que atravessam escalas e territórios. É nesse equilíbrio dinâmico que se constrói a eficácia democrática em contextos de complexidade governativa.

Assim, a cidadania autêntica não pode ser concedida de cima para baixo: ela se constrói a partir da participação ativa, da mobilização coletiva e do engajamento consciente dos próprios sujeitos na defesa de seus direitos e na transformação das realidades que os afetam. Nesse sentido, o poder local só se converte em espaço de emancipação e mudança social quando é apropriado pela ação cidadã que se organiza, reivindica e propõe (Gorczewski; Martin, 2018, p. 127).

Por tais razões, a análise do poder local, como estratégia organizacional do espaço sociopolítico assume destaque, principalmente em função do contexto de crise do espaço político nacional e de globalização dos mercados e das relações de poder. O que pode parecer contraditório, ou seja, o fortalecimento do poder local justamente no contexto de globalização, constitui, isso sim, uma estratégia da cidadania de manutenção do controle social sobre as decisões públicas e de alternativa para a concretização dos princípios constitucionais neste novo paradigma.

A política, em sua dimensão mais nobre, revela-se como a arte de ordenar as relações sociais em meio à pluralidade de interesses, valores e expectativas que coexistem no tecido da vida coletiva. Trata-se de um esforço constante para regulamentar as tensões e os antagonismos próprios da convivência humana, de modo que os cidadãos possam continuar vivendo juntos, em paz e com respeito mútuo, em uma mesma cidade (Lapierre, 2003, p. 29, 32).

Nas sociedades modernas, essa tarefa ganha novas camadas de complexidade, pois tais sociedades desenvolveram uma consciência histórica mais acentuada que as sociedades tradicionais. Enquanto nestas o tempo social se orientava para o passado mítico dos ancestrais fundadores, nas modernas ele assume um caráter irreversível e projetivo, voltado para a construção de futuros possíveis. Nesse cenário, a legitimidade política não se ancora mais exclusivamente em mitos originários, mas passa a constituir-se como expressão do imaginário social – uma criação coletiva, em constante reinvenção, que traduz as aspirações compartilhadas de um povo por justiça, pertencimento e dignidade (Lapierre, 2003, p. 29, 32).

A emergência de formas mais densas de cidadania no espaço local também encontra respaldo na teoria do

comunitarismo, conforme abordado no Capítulo 1, especialmente nas contribuições de Amitai Etzioni e José Luís Bolzan de Moraes. Para Etzioni, uma cidadania ativa e responsável só floresce quando os indivíduos se percebem integrados em comunidades éticas, pautadas por vínculos de solidariedade e corresponsabilidade. Moraes, por sua vez, reforça que o pertencimento político pressupõe um compromisso com a coletividade e a construção de identidades públicas. O poder local, nesse sentido, constitui um ambiente propício para o enraizamento desses valores, possibilitando que a cidadania não seja apenas jurídica, mas experienciada como prática cotidiana.

Não se pode negar que diversos fatores interagem contra as especificidades locais, substituindo-as por uma lógica universalista, amparada em relações cada vez mais distantes, traduzindo-se em três macroprocessos principais. Borja e Castells (2000, p. 12) caracterizam os fatores que convergem contrariamente à cidade como forma específica de relacionamento entre Estado e sociedade, destacando-os como “a globalização, a informatização e a difusão urbana generalizada”.

A proposta de uma cidadania pós-nacional, desenvolvida por Jürgen Habermas, oferece importante fundamento normativo para repensar as formas de pertencimento político nas sociedades contemporâneas. Diante da intensificação dos fluxos migratórios e da formação de alianças supranacionais – como exemplificado pela União Europeia –, o modelo clássico de cidadania, atrelado exclusivamente ao Estado-Nação, revela-se insuficiente para abarcar a pluralidade étnica, cultural e identitária que caracteriza o mundo globalizado.

Habermas propõe, assim, a transição para um modelo baseado no que denomina “patriotismo constitucional”, no qual o vínculo entre o indivíduo e a coletividade política não se dá mais pela identidade nacional, mas pela adesão a princípios universais consagrados na

Constituição – como a dignidade humana, a igualdade e a participação democrática. Essa concepção permite visualizar os Estados contemporâneos como formações plurinacionais e pluriétnicas, capazes de integrar a diversidade em um marco normativo comum. Nesse sentido, o espaço local pode ser interpretado como expressão concreta desse ideal: um território onde a cidadania realiza-se por meio da convivência plural e do compromisso com valores compartilhados, mesmo em meio à fragmentação e à complexidade dos tempos atuais (Gorzevski; Martin, 2011, p. 72).

Cabe ressaltar que este processo de tentativa de superação do espaço local mostra-se extremamente nocivo à cidadania, pois nulifica a possibilidade do controle social, seja sobre os processos decisórios dos governantes, ou mesmo em relação à própria articulação intrasocial. Para tanto, vale lembrar as críticas estabelecidas em relação à complexidade dos processos de articulação na esfera globalizada, dificultando ou mesmo impedindo a atuação discursiva dos atores da sociedade civil na busca do consenso social.

Os limites da democracia representativa tradicional têm provocado crescente desconfiança em amplos setores da cidadania, que questionam a eficácia e a legitimidade dos instrumentos políticos convencionais. Tal descontentamento manifesta-se na crítica ao modelo representativo que, em muitos casos, reduz a participação política ao ato esporádico do voto, realizado em intervalos de quatro ou cinco anos. Soma-se a isso o distanciamento das instituições em relação às demandas reais da população, o enfraquecimento do debate público dentro dos partidos políticos – cada vez mais orientados por estratégias midiáticas do que por programas participativos – e a formação de elites políticas profissionalizadas, pouco permeáveis ao controle social.

Essa conjuntura contribui para uma cidadania esvaziada, em que os indivíduos são tratados mais como consumidores ou súditos do que como sujeitos ativos da vida pública. Em resposta a esse cenário, ganha força a proposta de construção de uma democracia participativa enraizada nos territórios, capaz de restituir à sociedade civil um papel central nos processos decisórios. O espaço local, por sua proximidade e potencial de articulação comunitária, torna-se o ambiente privilegiado para a reinvenção do fazer político, fundado no diálogo, na corresponsabilidade e na deliberação coletiva (Gorczewski; Martin, 2011, p. 148-149).

Nessa situação é que se verifica a importância das cidades, no sentido de permitirem a articulação específica da sociedade, em virtude das relações particularizadas com os cidadãos. Ao contrário do processo de urbanização que é generalista, as cidades permitem o estabelecimento de relações específicas¹³, amparadas nas distintas culturas, oportunizando igualmente o estabelecimento de um autogoverno, entendido como a esfera de poder sujeita ao controle efetivo da sociedade civil.

Ainda é importante salientar, em que pese a aparente contradição, que o fortalecimento das cidades, isto é, do poder local, constitui-se em estratégia para o desenvolvimento da estrutura globalizada de sociedade. Isso resulta, conforme Borja e Castells (2000), de diferentes aspectos, abrangendo tanto as estratégias econômicas e culturais quanto a gestão pública, conforme se verificará, constituindo-se o poder local num importante

13 É o que se constata em Borja e Castells, quando distinguem o processo de urbanização próprio do contexto globalizado e a noção de poder local, representado pelas cidades: "*Sin entrar en disquisiciones académicas fuera de lugar, la urbanización se refiere a la articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades. En cambio, la ciudad, tanto en la tradición de la sociología urbana como en la conciencia de los ciudadanos en todo el mundo, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno*" (2000, p. 13).

complemento do espaço transnacional, a partir da convergência socioeconômica.

O espaço local também se destaca diante do processo de crise do Estado Nacional com a relativização e, em diversas situações, ineficácia dessa instância no processo de obtenção do consenso. Em decorrência, o Município adquire importância significativa na ampliação dos espaços de controle social, de concretização do princípio constitucional da cidadania.

A atuação democrática no plano local também permite concretizar a proposta de Peter Häberle, que concebe a Constituição como cultura. Ao defender a ideia de uma comunidade ampliada de intérpretes, o autor valoriza a participação ativa dos cidadãos e das organizações sociais na construção do sentido constitucional. O âmbito local, por ser mais acessível e sensível às demandas sociais, favorece essa pluralização interpretativa. Ele se configura como um lugar privilegiado para a vivência cotidiana dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, promovendo a cultura constitucional de forma inclusiva e prática.

Necessário, portanto, é situar o Município diante do paradigma da globalização e da crise do Estado-Nação, tendo em vista a perspectiva não excludente destas esferas de poder¹⁴. Além disso, importa destacar as

14 Nesta ótica, Muñoz mostra-se incisivo ao destacar que a autonomia local não é sinônimo de total afastamento de outras esferas de governo, propugnando, isto sim, por uma estratégia articulada entre o local e o nacional, como se observa: "*Como señala Sánchez Morón, la Constitución no identifica la autonomía local con la separación de una esfera de actuación reservada por entero a las administraciones locales con exclusión de toda incidencia de otros niveles de gobierno y de gestión de los intereses públicos. No impone una concepción de la autonomía como absoluta libertad de decisión, según esquemas difícilmente operantes en el Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución legitima, en cambio, cuando no impulsa, una concepción articulada de la autonomía como participación de diversas instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios públicos*" (1996, p. 568).

estratégias de descentralização de poder e, consequentemente, de construção de uma democracia local como fundamento fático para a atuação dos atores sociais no sentido de estabelecer o controle social das decisões públicas no contexto sociopolítico da pós-modernidade.

Essa reconfiguração das competências estatais, marcada pela descentralização e pela multiplicação dos atores públicos e sociais, é analisada no Capítulo 2 sob a ótica da governança multinível. Conforme a teoria de Gary Marks, as esferas de governo interagem de forma interdependente, exigindo arranjos cooperativos entre os níveis local, regional, nacional e até supranacional. Nesse modelo, o poder local ganha nova centralidade, não apenas como executor de políticas, mas como formulador legítimo de soluções, sobretudo quando há forte articulação com a sociedade civil e os demais Entes federados.

Portanto, essa governança valoriza a interação constante entre os níveis decisórios e reconhece o papel do poder local na gestão compartilhada das políticas públicas. A coordenação federativa, nesse cenário, não se dá por subordinação, mas por redes horizontais de cooperação que exigem articulação institucional, transparência e participação ativa. O Município, assim, consolida-se como um polo de inovação democrática e de construção de legitimidade.

Em uma abordagem compatível com a estrutura de um direito social condensado, o poder local deve ser destacado como espaço capaz de permitir a concretização da participação, haja vista tratar-se de esfera menor em que se mostra simplificado¹⁵ e concreto o âmbito de

15 Essa simplificação decorre da menor complexidade da Administração Pública local e da consequente possibilidade de se ampliar a interface com os cidadãos. De fato, os instrumentos capazes de permitir a apropriação do espaço público estatal pela sociedade, analisados no Capítulo 3, a partir de uma estratégia nacional, podem ser mais eficientes partindo-se da esfera local, desde que esta se organize por

atuação dos cidadãos. Contudo, essa ampliação dos elementos procedimentais, na esfera local, não pode afastar-se de estratégias nacionais representadas pelo texto constitucional, o que identifica os pressupostos que serão considerados para a verificação das potencialidades de um direito social condensado nesta esfera decisória.

A política, em seu sentido mais profundo, deve ser compreendida como a substituição deliberada da violência física pela força argumentativa das palavras. Trata-se da transição civilizatória do combate ao debate, da imposição pela força à construção de consensos por meio do diálogo. Nesse horizonte, o espaço local adquire um papel fundamental, pois é nele que os conflitos sociais podem ser mediados com maior proximidade e sensibilidade às realidades concretas da população. É no âmbito municipal que se revela, de forma mais tangível, a possibilidade de transformar tensões em pactos e divergências em deliberações democráticas, reafirmando a política como prática de convivência e de reconhecimento mútuo (Lapierre, 2003, p. 73).

A educação desempenha um papel essencial na consolidação da democracia, pois é por meio dela que se forma o cidadão capaz de compreender, reivindicar e exercer plenamente seus direitos civis e políticos. Não

meio de pressupostos simplificadores. Nesse aspecto, vale colacionar as afirmações de Baquer, que salienta a ampliação de efetividade e fortalecimento da Administração a partir da simplificação e da consequente redução do aparato estatal, o que pode configurar uma situação aparentemente paradoxal:: *"Puede resultar paradójico, pero la reducción y simplificación de la organización y de los procedimientos administrativos vienen requeridas directamente por la necesidad de fortalecer el propio aparato estatal, liberándole de mil intervenciones inoperantes que a nada conducen y tampoco garantizan nada. No es el Estado más fuerte porque su aparato sea más grande y más complejo su operar. Todo lo contrario. Es preciso asumir lo que he venido llamando cura dietética del Estado, en la que hay que encuadrar de lleno cualquier tarea de simplificación administrativa a llevar a cabo. Simplificar para fortalecer. Y simplificar es también reducir. Lo señalábamos al comienzo"* (1998, p. 37).

se trata apenas de assegurar o acesso a informações ou formalizar direitos em normativos legais, mas de fomentar uma consciência crítica, ética e participativa que permita aos indivíduos atuarem como sujeitos ativos na vida pública (Gorczewski; Martin, 2018, p. 135).

É nesse processo formativo que o cidadão deixa de ser uma figura abstrata – um “cidadão de papel” – para se tornar protagonista concreto do Estado Democrático de Direito. A promoção de uma cidadania substancial, enraizada no cotidiano das pessoas e vinculada aos espaços locais de decisão, requer, portanto, o investimento contínuo em processos educativos que ampliem a capacidade de ação coletiva, fortalecendo o elo entre direito, participação e transformação social (Gorczewski; Martin, 2018, p. 135).

Nesse cenário, o poder local não pode ser compreendido de forma isolada ou meramente operacional. Ele se insere em uma complexa engrenagem de relações políticas e jurídicas que atravessam múltiplas escalas, da comunidade ao sistema internacional. Ao mesmo tempo em que se afirma como espaço de fortalecimento da cidadania e da deliberação democrática, o local também é impactado por lógicas econômicas, tecnológicas e culturais que ultrapassam as fronteiras estatais. Por isso, compreender o papel do poder local à luz do paradigma da globalização exige reconhecer seus limites e potencialidades diante das dinâmicas globais – o que será aprofundado no próximo tópico.

3.2 O poder local e o paradigma da globalização

A abordagem do poder local, como espaço privilegiado para a articulação dos atores sociais, também deve ser inserida no contexto da globalização, no qual se devem destacar as questões inerentes à potencialidade do espaço local no exercício do controle social acerca

da dinâmica das relações socioeconômicas. Desse modo, dando continuidade à análise da interdependência entre os Entes federativos no contexto da governança multinível, este tópico do presente trabalho aprofunda a reflexão sobre o papel estratégico do poder local diante das transformações impostas pelo paradigma global.

A interdependência, antes tratada sob uma perspectiva institucional e federativa, agora é revisitada sob uma ótica mais ampla, que incorpora os efeitos da globalização sobre as estruturas de governança democrática. Assim, o foco recai na forma como o espaço local pode se configurar como arena de resistência, reconstrução e reterritorialização da cidadania ativa, servindo como elo fundamental entre as demandas sociais concretas e os processos decisórios multiescalares.

No contexto da globalização, observa-se uma crescente tendência à fragmentação da cidadania. Aquilo que, historicamente, foi concebido como um conjunto coeso, completo e homogêneo de direitos e faculdades atribuídos igualmente a todos os membros de uma comunidade política passa a ser tensionado por múltiplas dinâmicas sociais, econômicas e culturais. Como destaca Campuzano, a concepção tradicional da cidadania – fundada na igualdade formal entre os sujeitos – dá lugar a arranjos diferenciados, nos quais a distribuição de direitos e garantias tende a refletir as distintas posições ocupadas pelos indivíduos na estrutura social (Gorczevski; Martin, 2011, p. 63-64).

Esse processo resulta em um esvaziamento do ideal clássico de cidadania, cujos contornos se tornam cada vez mais fluidos, ambíguos e instáveis. A partir dessa crise, torna-se urgente repensar os fundamentos da cidadania em novas bases, valorizando os espaços locais como potenciais arenas de recomposição do vínculo político, de reconhecimento das diferenças e de re-

construção dos direitos em sua densidade democrática (Gorczewski; Martin, 2011, p. 63-64).

Essa compreensão do local como espaço deliberativo encontra correspondência na teoria da ação comunicativa de Habermas, segundo a qual a legitimidade democrática decorre da capacidade dos sujeitos de deliberarem em condições de igualdade e liberdade. A esfera pública local, ao permitir a proximidade entre governantes e governados, torna-se mais propícia ao desenvolvimento de processos comunicativos autênticos, nos quais os argumentos prevalecem sobre os interesses.

Assim, o poder local não apenas implementa políticas, mas participa ativamente da formação da vontade coletiva, cumprindo papel essencial na constituição de uma ordem democrática dialogada e responsiva. A centralidade do espaço local na recomposição do vínculo político remete à perspectiva pluralista de Georges Gurvitch, segundo a qual o direito não é monopólio do Estado, mas também produto das dinâmicas sociais que se desenvolvem nas comunidades.

O reconhecimento do poder normativo emergente do tecido social local sustenta a noção de direito social condensado, no qual as normas jurídicas adquirem densidade a partir da integração entre as estruturas estatais e os fluxos normativos comunitários. O poder local, nesse sentido, é mais que um espaço de gestão: é um espaço de criação jurídica e política, em que se projetam as práticas coletivas e as exigências sociais que conferem sentido à democracia substancial.

Com efeito, conforme Borja e Castells (2000, p. 14),

[...] o controle social do desenvolvimento econômico, sua orientação para o benefício da sociedade por instituições públicas, sem sufocar o impulso econômico da iniciativa privada, é um antigo dilema que está no cerne de todos os processos de desenvolvimento.

Diante disso, entende-se que o poder local possa servir como importante elemento de garantia da atuação da sociedade civil no contexto de crise do Estado Nacional e de construção de uma economia globalizada. A revalorização da esfera local também se articula com os fundamentos do comunitarismo ético defendido por Amitai Etzioni, que enfatiza o papel da comunidade na formação do indivíduo e na sustentação dos laços de solidariedade social.

A lógica globalizante, ao produzir fragmentação e anonimato, impõe o desafio de resgatar vínculos de pertencimento que sejam capazes de sustentar um projeto comum. O poder local, ao fomentar redes de cooperação e corresponsabilidade, aparece como um dos poucos espaços em que é possível reconstruir a confiança mútua e a ética da participação cívica, indispensáveis para o fortalecimento do tecido democrático.

Essa valorização do poder local também tem estreita relação com o modelo de governança multinível, discutido no Capítulo 2, que reconhece a interdependência entre os diversos níveis de governo. Assim, essa concepção rompe com a lógica hierárquica e verticalizada da administração pública tradicional, ao apostar em redes colaborativas, em que a produção de políticas públicas se dá por meio da articulação contínua entre os Entes federativos e os atores sociais. Nesse arranjo, o local deixa de ser apenas o espaço da execução para se tornar também um espaço de formulação, escuta e legitimação, o que fortalece sua relevância na construção de soluções coordenadas e eficazes para os desafios contemporâneos.

Trata-se de uma concepção, cabe reforçar, não excludente entre poder local, nacional e espaço global¹⁶,

16 O estudo proposto por Borja e Castells situa-se numa posição diferenciada na inserção do poder local no paradigma da globalização, haja vista que, ao contrário da visão de que tudo se encontra globalizado, atribui-

tendo em vista a importância estratégica das instâncias territoriais de base mais próximas do cidadão, que se inserem numa posição complementar, compatibilizando-se com o paradigma global e servindo de espaço garantidor da cidadania. Nesse sentido, o poder local mostra-se fundamental para que o novo contexto global possa estar coexistindo com instrumentos de controle social, ampliando as garantias sociais neste paradigma transnacional, ainda alicerçado fundamentalmente em institutos próprios da macroeconomia.

As transformações estruturais provocadas pela consolidação da sociedade globalizada têm contribuído para a inversão de uma lógica fundamental: a prevalência da condição de consumidor sobre a de cidadão. A progressiva privatização dos espaços públicos e a mercantilização das relações sociais desfiguraram os direitos civis e políticos, convertendo-os em prerrogativas condicionadas ao poder de compra. Nessa lógica, o reconhecimento da existência sociopolítica do indivíduo – e, com ele, o acesso efetivo a direitos – passa a depender de seu *status* econômico, promovendo uma cidadania seletiva e excludente (Gorczewski; Martin, 2011, p. 64)

A desigualdade, por sua vez, acentua esse cenário, relegando à marginalidade pessoas, grupos e até povos inteiros, cuja ausência de poder de consumo os exclui da esfera pública. Diante disso, torna-se cada vez mais urgente reconstruir o espaço público a partir do território local, como lugar de pertencimento, visibilidade política e reinvenção da cidadania em sua dimensão ética e coletiva (Gorczewski; Martin, 2011, p. 64)

se ao espaço local uma importante tarefa na manutenção do controle social da economia. Propõe-se, com isso, uma relação criativa entre o local e o global, numa lógica complementar: *"Este libro se sitúa a contracorriente de esta visión, cada vez más difundida, y plantea la posibilidad, e incluso la necesidad, de renovar el papel específico de las ciudades en un mundo de urbanización generalizada, proponiendo la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global"* (2000, p. 12-13).

Borja e Castells (2000) apontam três fatores que destacam o poder local no contexto de crise do paradigma nacional e da consolidação do espaço global, numa estratégia complementar entre essas esferas, conforme referência anterior. Para os autores, o poder local adquire importância pelos seguintes motivos: maximização da produtividade e competitividade, em que pese se tratar de paradoxo; integração sociocultural; e representação e gestão política.

Quanto ao primeiro fator, aponta-se a necessidade das empresas, mesmo as transnacionais, de obterem condições de produtividade no âmbito de sua operação. Para tanto, importante, segundo os citados autores, é a existência de uma infraestrutura adequada, o que remete a questão para a viabilidade dos fluxos de informações, mas, fundamentalmente, em relação à necessidade de dispor de recursos humanos compatíveis com os novos desafios.¹⁷

São justamente os governos locais os responsáveis pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida, seja em função da (re)definição de competências constitucionais, seja em virtude da crise de financiamento do Estado Nacional, que o incapacita de atender com efetividade às demandas da população. Tais razões justificam a importância, até paradoxal, do poder local para o desenvolvimento econômico na sociedade globalizada, vinculado ao con-

17 É o que se depreende da leitura dos autores: "*Dichos recursos humanos incluyen un sistema educativo capaz de proporcionar una fuerza de trabajo cualificada, en todos sus niveles, incluyendo el universitario. Pero también requieren la existencia de condiciones y vidas satisfactorias en lo que respecta a vivienda, servicios urbanos, salud y cultura, que hagan de esa fuerza de trabajo educada un colectivo de individuos y familias equilibrados, productivos y hasta felices dentro de un orden. Pues bien, la producción y gestión del hábitat y de los equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica en la nueva economía informacional, son responsabilidad, fundamentalmente, de los gobiernos locales y regionales*" (Borja; Castells, 2000, p. 15).

ceito de qualidade de vida como fator de produtividade e, por conseguinte, de eficiência do sistema produtivo¹⁸.

Outro fator que atribui importância ao espaço local no contexto da globalização refere-se à possibilidade de conciliar valores universais com o sentimento de pertencimento, essenciais para que se atinja o consenso social. Dessa forma, as cidades ou mesmo as regiões colaboram para a ampliação do sentimento de solidariedade, despertando o espírito comunitário, imprescindível para o fortalecimento de laços de fraternidade¹⁹.

A articulação entre valores universais e vínculos territoriais, presentes nas práticas locais, encontra respaldo na proposta de José Morais sobre a democracia qualificada, que propõe a superação da dicotomia entre Estado e sociedade por meio de arranjos institucionais permeáveis às demandas locais. Para Morais, a qualificação da democracia passa pelo reconhecimento da diversidade de experiências e pela construção de espaços públicos que respeitem a pluralidade cultural e o pertencimento identitário. O poder local, ao permitir essa proximidade entre instituições e cidadãos, torna-se vetor

18 Esclarece-se que o enfoque primordial do poder local não se vincula à sua importância para o desenvolvimento da economia globalizada. Esta referência foi inserida para demonstrar o caráter não excludente entre as diferentes esferas de desenvolvimento da sociedade, sendo igualmente utópico desconsiderar o processo de globalização.

19 Hobsbawm trabalha com a noção de pertencimento, ressaltando que durante o século XX tal concepção estava identificada com a ideia de Estado territorial. Para o autor, contudo, essa concepção não se sustenta de forma inequívoca, haja vista a inexistência de uma homogeneidade cultural e étnica de qualquer população. É o que se verifica dos ensinamentos de Hobsbawm: *"No obstante, es esencial resaltar que esta cohesión comunitaria de los ciudadanos en la nación política no implica ninguna otra forma de homogeneidad, excepto por motivos pragmáticos. La razón obvia por la cual esto es así es que, desde que el mundo es mundo, ningún territorio – cualquiera que sea su tamaño – ha sido habitado por una única población homogénea, ya sea cultural, étnica o de cualquier otro aspecto. Más aun, la pertenencia, e incluso la lealtad a un gobierno nacional, no excluía la pertenencia a lealtad a alguna otra comunidad, familia, religión o lo que fuere"* (2000, p. 50).

de uma cidadania ativa e enraizada, essencial para a legitimidade das decisões públicas em contextos multicêntricos e globalizados.

Nesse sentido, evidencia-se que a cidadania representa, em sua essência, a forma como os indivíduos se vinculam à comunidade política. Trata-se de um estatuto de pertencimento que, independentemente de sua origem – seja adquirido pelo nascimento, pela residência ou por vínculos contratuais –, confere ao sujeito a condição jurídica de participação em uma coletividade de direitos, deveres e responsabilidades compartilhados. No entanto, esse modelo clássico de cidadania, centrado na ideia de homogeneidade nacional, tem sido intensamente desafiado pelos efeitos da globalização, em especial pelos fluxos migratórios e pela crescente diversidade étnica, cultural e religiosa nas sociedades contemporâneas (Gorczewski; Martin, 2011, p. 65)

A ruptura do mito da unidade cultural no interior dos Estados-Nação inaugura uma nova era marcada por “diferenças entrelaçadas”, na qual se torna imprescindível conciliar o princípio da igualdade com o reconhecimento efetivo das diferenças. Isso impõe a revisão do tradicional vínculo entre cidadania e nacionalidade, abrindo espaço para a construção de novas formas de pertencimento que levem em conta a pluralidade dos sujeitos e a complexidade das relações sociais. Nesse cenário, o espaço local se revela particularmente promissor, por sua capacidade de acolher identidades diversas, gerar vínculos de proximidade e reconfigurar a cidadania em bases mais inclusivas, participativas e territorialmente enraizadas (Gorczewski; Martin, 2011, p. 64-65).

A permanecerem tão somente os valores da economia global, a própria vida em sociedade estaria em risco, tendo em vista a crise de convivência em decorrência da ausência de um mínimo de solidariedade, indispensável para o consenso social. Esse sentimento de pertenc-

cimento, se, por um lado, oportuniza uma vivência em sociedade mais estável e a possibilidade de uma maior participação dos diferentes atores na gestão local, que acarreta responsabilidade social, por outro lado, viabiliza a própria economia global, pois reduz o risco do caos social.

Portanto, segundo Borja e Castells (2000), a manutenção da ordem, como decorrência de um sentimento de solidariedade social, por via indireta, contribui para a viabilização do próprio sistema global, tendo em vista a necessidade de convivência. Nesse aspecto, o âmbito local mostra-se mais eficiente na harmonização do convívio, haja vista a crise por que passa o modelo nacional, somado ao fato da ausência, em diversas instituições nacionais, de legitimidade, em decorrência da amplitude e diversidade de interesses envolvidos²⁰.

Por tais motivos, o poder local assume uma série de atribuições que eram exclusivas do poder nacional, notadamente em função de os Estados nacionais serem “Pequeno demais para controlar e direcionar os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia do novo sistema, e grande demais para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade” (Borja; Castells, 2000, p. 18). De fato, a crise múltipla por que passa o Estado Nacional é outro fator que amplia significativamente a importância do espaço local, pois os institutos de caráter nacional têm-se mostrado insuficientes, segundo Auby (2001), para o exercício do controle sobre as articulações transnacionais²¹.

20 Isso se verifica a seguir: “Pues bien, los estados nacionales, por tener que mantener un punto de equilibrio entre grupos sociales muy diversos y por tener que acentuar los aspectos instrumentales de la política sobre la dimensión integradora de las instituciones, tienen mayores dificultades que los gobiernos locales para gestionar la integración de las diferencias culturales, tanto más cuanto que dichas diferencias culturales suelen expresarse en territorios determinados” (Borja; Castells, 2000, p. 17).

21 A ampliação do papel do poder local também se relaciona com a

Por fim, o Município mostra-se mais viável na possibilidade de representação dos cidadãos, inclusive em virtude do mencionado sentimento de pertencimento, em função das peculiaridades e das identidades culturais. Em vista disso, possui maior legitimidade e capacidade de adaptação em um paradigma socioeconômico baseado em fluxos de demasiada complexidade, aos quais os Estados Nacionais já se mostraram hipossuficientes²².

Os movimentos sociais têm desempenhado um papel cada vez mais relevante na promoção de uma cultura política alternativa, capaz de resistir às lógicas excludentes e hegemônicas que marcam o modelo dominante de organização social. Ao impulsionar o ativismo da sociedade civil, essas mobilizações contribuem para a construção de novos sentidos políticos, comprometidos com valores como a democracia participativa, a justiça social, a solidariedade e o desenvolvimento sustentável – contrapondo-se, assim, ao avanço do capitalismo predatório, ao consumismo desenfreado, ao individualismo radical e ao enfraquecimento das práticas coletivas (Gorczevski; Martin, 2011, p. 158).

Nesse processo, o Município emerge como um território fértil para o florescimento dessas experiências contra-hegemônicas. É no cotidiano municipal, nas co-

insuficiência do Estado Nacional em relação aos efeitos da globalização, conforme expõe Auby: *"Además, la observación que todos podemos hacer de las dificultades que tienen los Estados para dominar los efectos de la globalización nos conduce de forma natural a desear el reforzamiento de os niveles locales de gobierno, que dan la impresión de ser portadores de una mayor estabilidad"* (2001, p. 14).

- 22 Nesse sentido, Borja e Castells mostram-se incisivos, quando destacam a maior legitimidade e flexibilidade dos espaços locais: *"Pero, en cambio, los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos"* (2000, p. 19).

munidades e nos territórios, que se concretizam práticas de resistência, inovação institucional e criação política, capazes de reconfigurar a cidadania para além das amarras do aparato estatal tradicional. O local, assim, deixa de ser apenas o ponto de chegada das políticas públicas e passa a ser também o ponto de partida de uma nova gramática democrática, ancorada na participação direta e no protagonismo social (Gorczewski; Martin, 2011, p. 158).

Porém, os espaços locais não devem ser entendidos numa visão maniqueísta de contraponto ao espaço global e em substituição ao modelo nacional, desvinculando-se plenamente de suas instituições. Pelo contrário, a ideia de direito social, com amparo no âmbito local, justamente resgata essa noção complementar entre o local, o nacional e o global.

Não há sociedade humana isenta de conflitos. A convivência social é marcada por disputas entre indivíduos e grupos, movidos por desejos, interesses e necessidades que nem sempre são compatíveis entre si. Quando os meios para alcançar determinados fins tornam-se escassos – seja pela limitação dos recursos disponíveis, seja pela natureza ilimitada dos desejos –, os interesses individuais e coletivos inevitavelmente se chocam (Lapierre, 2003, p. 42).

Esse cenário evidencia que o espaço social, inclusive no nível local, não é um terreno neutro ou harmonioso por definição, mas um campo permeado por tensões que precisam ser reconhecidas, reguladas e canalizadas institucionalmente. Por isso, longe de ser uma utopia, o poder local deve ser pensado como um espaço político estruturado, capaz de acolher os conflitos e transformá-los em oportunidades de diálogo, negociação e construção democrática (Lapierre, 2003, p. 42).

Isso porque é preciso, ao invés do processo simplista de contrapor o global ao local e negar o espaço na-

cional, agregar ao processo de economia global, que se mostra inevitável, instrumentos que permitam o controle social. Diante disso, a principal questão que se impõe – e caracteriza o foco da ideia de direito social – refere-se à possibilidade de uma afirmação de controle social, vinculado à concretização dos princípios constitucionais fundamentais e à consolidação da dignidade da pessoa humana.

Essa discussão adquire maior relevância se for considerado que o paradigma informacional²³, típico do cenário globalizado, opera em fluxos que extrapolam as perspectivas do espaço local, sendo fundamental a articulação de novas estratégias para permitir o controle social. Isso porque as políticas já articuladas em nível municipal estão defasadas, conforme Borja e Castells (2000) em face dos desafios da globalização econômica, tendo os governos municipais sido frequentemente superados por acontecimentos que escapam de seu controle.

Tal defasagem entre as articulações dos agentes econômicos e o controle social ocorre, ainda segundo os autores, tendo em vista a estruturação de uma economia global associada ao paradigma informacional. Essa encontra-se organizada a partir de um sistema amplo de fluxos e do estabelecimento de redes, amparadas em sistemas eletrônicos cada vez mais complexos, acarretando um distanciamento das políticas públicas e dos controles da sociedade.

Nesse ponto é que reside a principal inquietação acerca do novo contexto socioeconômico, haja vista os

23 Conforme Borja e Castells: “*En las dos últimas décadas se ha constituido un nuevo paradigma tecnológico que denominamos informacional y que representa una divisoria histórica tan importante como la que constituyó la revolución industrial. La revolución tecnológica actual está centrada en las tecnologías de información que incluyen la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y también, aunque con una marcada especificidad, la ingeniería genética*” (2000, p. 22-23).

obstáculos impostos à sociedade para estabelecer mecanismos eficazes de controle social dos mercados que, apesar de atuarem em esferas locais, regionais, estão articulados numa estrutura global. Dessa forma, verifica-se a dificuldade dos governos e dos demais organismos estatais que se presumem legitimados democraticamente de estabelecerem políticas públicas efetivas para a concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana²⁴.

Para Auby (2001), o apego às temáticas locais corresponde a um contrapeso ao processo de globalização, haja vista que este espaço se encontra dominado por questões funcionais relacionadas com a ordem econômica. É justamente no âmbito local que as relações amparadas na noção de solidariedade podem ser desenvolvidas da melhor maneira. Por tal razão, assume destaque ainda maior a discussão das cidades, ampliando a possibilidade do estabelecimento de novos processos de controle social em relação aos fluxos relacionados ao novo paradigma informacional.

Contudo, é preciso uma (re)estruturação da lógica organizacional interna das próprias cidades, não bastando para os novos processos de controle que se particularizem ou fragmentem problemas encontrados em esferas nacionais. Dessa forma, assume destaque a própria modificação das relações entre as esferas locais de poder

24 Essa crítica pode ser claramente constatada nas observações de Borja e Castells: *"Una sociedad en la que la base material de todos los procesos esta hecha de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por los que circulan flujos de información. Dichos flujos son asimétricos y expresan relaciones de poder. Pero aún más importante que los flujos del poder es el poder de los flujos: los flujos financieros, los flujos de tecnología, los flujos de creación de imagen, los flujos de información. La lógica de la sociedad de los flujos escapa frecuentemente a sus controladores, como saben los gobiernos que luchan por regular los mercados financieros o los dirigentes políticos o económicos traídos y llevados por las campañas y las conspiraciones cruzadas y contradictorias en los medios de comunicación"* (2000, p. 30).

e a própria sociedade, a fim de que o espaço local efetivamente se constitua em um novo e qualificado contexto de articulação dos atores sociais, capaz de permitir a participação ativa dos atores sociais no processo decisório, restringida em virtude dos limites verificados no paradigma informacional (Auby, 2001).

É preciso qualificar a inserção das cidades numa perspectiva complementar entre o local e o global e, de forma mais ampla, como fator de concretização dos princípios constitucionais de natureza nacional. Para tal, essas devem ser concebidas como espaços políticos de participação dos atores da sociedade, servindo como ambientes de articulação e controle social das decisões públicas.

A cidade deve ser compreendida num sentido mais amplo, não se vinculando apenas ao governo local, ou seja, aos espaços estatais, numa reprodução simétrica das instituições representativas em crise de legitimidade no espaço nacional. É fundamental a ampliação do espectro de atenção relacionado às cidades, promovendo uma interação entre o espaço público estatal, mas, fundamentalmente, envolvendo o conjunto de atores da sociedade civil, numa relação complementar entre a lógica representativa e a participativa.

Nesse sentido, não basta a fragmentação do poder, destinando um conjunto de competências à esfera local, mas é fundamental uma nova concepção estratégica acerca do papel e do próprio conceito de cidade. Dessa forma, assume total importância a ideia de subsidiariedade como princípio definidor das competências municipais, além de se tratar de critério fundamental na estruturação de uma nova relação entre espaço público e sociedade.

A concepção de uma democracia deliberativa no nível local encontra ressonância nas ideias de Peter Häberle e Jürgen Habermas, também abordadas no Capítulo

1. Para Häberle, a Constituição deve ser interpretada em uma comunidade aberta de intérpretes, o que confere centralidade aos espaços de deliberação cidadã – especialmente aqueles situados no território local. Já Habermas, ao tratar do direito reflexivo, destaca a importância de estruturas comunicativas para a legitimação do poder. O Município, nesse sentido, surge como ambiente propício para essa abertura interpretativa e para a construção de consensos sociais vinculados à Constituição.

Trata-se de uma análise do poder local em decorrência da relação com a esfera nacional, no âmbito de um espaço capaz de garantir a articulação da sociedade, desde que mantidos os vínculos com o conteúdo constitucional. Com isso, pretende-se estabelecer no espaço local as condições necessárias para a efetivação de um controle social das decisões, mesmo em questões relacionadas ao paradigma informacional²⁵.

Cumpra-se notar a confluência de três fatores determinantes na modificação do papel das cidades, a fim de que se consolide uma (re)estruturação urbana, amparada na gestão compartilhada entre os espaços formais de decisão e o processo de abertura interpretativa, apoiada em princípios constitucionais. Cabe transcrever os as-

25 De fato, o paradigma informacional também pode ser instrumento para o exercício do controle social, conforme destaca Sánchez, ao se referir à possibilidade de utilização de correio eletrônico como forma de pressionar instituições, sem substituir, enfatiza, os meios presenciais de pressão: *“La participación ciudadana en la red que se produce al margen de las instituciones, y como mecanismo de activismo, es mayor y mucho más heterogénea. El instrumento principal utilizado es el correo electrónico. En muchas ocasiones, el correo sirve para presionar a determinadas instituciones y organismos mediante envíos masivos de e-mail. En otras ocasiones, el correo es utilizado para informar y distribuir documentaciones y puntos de vista que por los medios convencionales es muy difícil transmitir y a unos costes infinitamente más elevados. Para concluir; podemos afirmar que la plena utilización de la red para la actividad política no tiene que sugerir ni pretender una sustitución de los mecanismos presenciales que hoy ya existen. En cualquier caso, la actividad política en Internet requerirá un tiempo razonablemente largo de consolidación”* (2001, p. 152).

pectos essenciais neste contexto de transformação das cidades em contraponto político ao processo de globalização econômica, segundo Borja e Castells (2000, p. 146):

Em todas essas cidades, o projeto de transformação urbana resulta de três fatores:

a) o sentimento de crise intensificado pela crescente conscientização acerca da globalização econômica; b) o esforço conjunto dos atores urbanos, públicos e privados, bem como o desenvolvimento de lideranças locais (políticas e cívicas); c) a vontade compartilhada e o consenso dos cidadãos em promover o progresso da cidade nos âmbitos físico, econômico, social e cultural.²⁶ (Tradução do autor).

Essa nova concepção de cidade, ampliando seu espectro e envolvendo tanto a esfera governamental quanto a sociedade civil, reitera a importância do processo de articulação dos atores sociais numa lógica de gestão compartilhada. De fato, os atores sociais assumem um papel relevante na esfera local como autores do processo de organização institucional, em razão de os espaços de participação estarem potencializados no espaço mais regionalizado.

Neste contexto, Borja e Castells (2000) são enfáticos ao condicionar o processo de consolidação das cidades como atores políticos do paradigma informacional a uma efetiva participação da cidadania. Essa ampliação das estratégias de participação da cidadania passa a ocupar a agenda política no sentido de uma (re)formulação institucional que permita a efetiva apropriação do espaço público estatal pela sociedade.

26 Texto original: "En todas estas ciudades, el proyecto de transformación urbana es la suma de tres factores: a) La sensación de crisis agudizada por la toma de conciencia de la globalización de la economía; b) La concertación de los actores urbanos, públicos y privados, y la generación del liderazgo local (político y cívico); c) La voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad dé un salto adelante, tanto desde el punto de vista físico como económico, social y cultural."

Isso porque a gestão compartilhada se caracteriza como requisito essencial para uma administração pública que, de fato, contribua para a consolidação de um direito social de esfera local²⁷. Com essa nova estratégia, pretende-se superar a crise de legitimidade das estratégias representativas nacionais e a ineficiência estrutural do modelo tradicional de gestão, transplantado da esfera nacional para o espaço local.

Verifica-se claramente que a estratégia de fortalecimento do poder local deve estar associada a novas concepções de gestão, amparadas na ampliação dos mecanismos de democracia participativa, sem suplantar, conforme referências anteriores, estratégias institucionais representativas, indispensáveis à garantia de padrões constitucionais.

Com isso, o espaço local, ao invés de reproduzir as crises verificadas no modelo de Estado-Nação, pode inaugurar uma relação qualificada entre o Estado e seus cidadãos, viabilizando sua superação como simples su-

27 A ideia de cooperação e não exclusão entre os espaços institucionais estatais e a atuação dos atores da sociedade civil é essencial para superar a ineficiência das estruturas burocráticas tradicionais de gestão, a partir de uma repetição, no espaço local, de estratégias ineficientes próprias da estrutura representativa nacional. Dessa forma, é preciso agregar à regionalização e à municipalização das competências um conjunto de estratégias de cooperação entre o espaço público estatal e não estatal, conforme se verifica no extrato que segue: *"La multiplicidad y la diversidad de funciones y servicios que realiza la Administración producen unos costes cada día más difíciles de asumir y tienden a generar estructuras burocráticas cada vez menos eficientes económica y socialmente. La cooperación público-privada en sus diversas formas y dimensiones (desde la participación de los grandes agentes económicos y sociales en el plan estratégico hasta la colaboración de colectivos de base o de individuos – mediante el voluntariado o remuneración – en la realización de prestaciones sociales, como, por ejemplo, atención a la tercera edad) es hoy un mecanismo indispensable de la gestión pública. La gestión participativa es una necesidad funcional. La indubie crisis de la democracia representativa puede ser compensada, por lo menos en parte, en el ámbito local donde se da una relación directa y continuada entre elector y elegido, entre gobernante y gobernado. Es decir; personalización, comunicación y control de la representación política"* (Borja; Castells, 2000, p. 300).

jeitos passivos, substituindo-se por uma posição ativa que viabilize o controle social e a construção de uma estrutura normativa e de controle das decisões públicas amparadas numa ação comunicativa.

Esse fortalecimento do poder local, desde que acompanhado de uma estratégia de participação da cidadania, verifica-se igualmente nas hipóteses de representação das cidades em associações de caráter internacional²⁸, sem a necessária intermediação das esferas nacionais. Essa situação demonstra a inserção das cidades no espectro global²⁹, bem como a ampliação da possibilidade dessas atuarem como atores políticos, inclusive com a possibilidade de representação, conforme Borja e Castells (2000), sem a intermediação dos governos nacionais.

Nota-se, portanto, uma clara ampliação do espaço estratégico do poder local diante da esfera global, caracterizada pelo paradigma informacional, tendo em vista ser a democracia local a forma possível de controle da sociedade na denominada sociedade de fluxos. Contudo, cumpre reiterar a necessidade de uma alteração na lógica relacional interna das cidades, importando uma nova

28 Dentre os exemplos verificados, pode-se ressaltar o Comitê de Regiões, no âmbito europeu: *"La Comunidad Europea, con la creación del Comité de Regiones (Maastricht, 1993), que integra a los representantes de los gobiernos regionales y de las ciudades, ha reconocido finalmente en su entramado institucional a los gobiernos locales, algo que no estaba previsto en absoluto en el tratado fundacional (Roma, 1967)"* (apud Borja; Castells, 2000, p. 140).

29 Importa repisar que a ampliação da esfera local em virtude das diversas vantagens em relação à esfera nacional, no tocante ao fortalecimento de instrumentos de controle social, não implica a total superação de instituições nacionais. Pelo contrário, é importante lembrar que a proposta de um direito social se ampara na concretização do conjunto de princípios contidos na Constituição Federal, que se caracteriza como instituição de caráter nacional, em que pese o estabelecimento em seu texto de um conjunto de competências autônomas das diferentes esferas da Federação, entre as quais se ressaltam as vinculadas às municipalidades.

concepção de integração com a sociedade civil como agente fundamental na gestão pública.

As cidades ou as regiões, como atores políticos, podem servir como estratégia eficaz de controle social, mesmo em relação ao processo de fluxos, sendo fundamental a substituição de estruturas hierarquizadas de poder por uma gestão, conforme frisado, construída a partir da participação da cidadania. Constitui-se numa gestão que substitui o processo impositivo próprio da lógica representativa pela gestão compartilhada, caracterizando um novo contrato urbano, assim definido “o novo contrato urbano. Uma política urbana abrangente exige um contrato urbano entre governo e cidadãos, entre administração e empresas, entre entidades públicas e associações de cidadãos” (Borja; Castells, 2000, p. 373).

Dessa forma, a (re)definição do papel das cidades, como atores políticos, capazes de estabelecer formas de controle social frente ao paradigma informacional, está vinculada a uma efetiva (re)definição da democracia diante das especificidades locais. A democracia local, suas estratégias e suas peculiaridades são essenciais para uma estratégia de controle social que faça frente ao modelo informacional, perante a maior possibilidade e adaptabilidade dos Municípios aos diferentes desafios apresentados à sociedade. Borja e Castells (2000) referem-se à possibilidade de inovação democrática que se vislumbra na esfera local, dada a rapidez e a adaptabilidade das ações concebidas a partir das cidades ou das regiões, com legitimidade obtida diante dos mecanismos de atuação da sociedade civil.

É na esfera local, portanto, que a sociedade encontra a possibilidade de atuar no sentido de viabilizar alguns mecanismos de controle social que permitam a compatibilidade da sociedade de fluxos com a concretização do princípio da cidadania e da dignidade da pessoa humana. A ideia de direito social como uma estratégia

de apropriação do espaço público estatal pela sociedade mostra-se viável na esfera local, servindo para a concretização de princípios constitucionais diante de um paradigma informacional, caracterizado pela ampla evolução tecnológica.

Para isso, é fundamental a ampliação da democracia participativa, não entendida apenas em seu conjunto de procedimentos, mas sim tendo como pressuposto uma participação discutida a partir das peculiaridades locais e que tenha como princípio informativo essencial a dignidade da pessoa humana como valor substancial a ser concretizado. Não basta, portanto, atribuir-se ênfase à esfera local, sem que esta análise esteja cotejada com o déficit social do paradigma globalizado e da insuficiência dos institutos nacionais, tendo em vista as múltiplas crises do Estado-Nação.

Em tempos de desinstitucionalização e erosão do vínculo entre Estado e sociedade, o pensamento de Häberle ganha atualidade ao propor uma leitura da Constituição como cultura. No plano municipal, essa leitura se fortalece, pois é onde os direitos fundamentais se tornam tangíveis no cotidiano da população. O poder local atua, assim, como guardião prático da cultura constitucional, garantindo que os direitos não se percam na abstração institucional, mas sejam vivenciados e reinterpretados pela comunidade.

Nesse aspecto, a análise das potencialidades do espaço local mostra-se relacionada, a partir de uma estratégia de coordenação, tanto aos institutos nacionais, quanto ao contexto informacional como estratégia de controle social sobre as articulações econômicas. Trata-se, pois, de um poder local relacional, haja vista que não se traduz na fragmentação das ações, mas numa lógica de aproximação do processo decisório dos cidadãos, sem que isso implique superação de garantias constitucionais.

Essa constatação remete ao pensamento de Georges Gurvitch, ao afirmar que o direito social emerge das próprias dinâmicas sociais e coletivas, e não apenas do aparato estatal. A esfera local, nesse contexto, representa um espaço privilegiado de formação normativa, no qual os valores constitucionais podem ser reinterpretados à luz das experiências concretas da comunidade. A atuação social enraizada no território confere vitalidade ao direito e permite sua adequação às transformações econômicas, culturais e políticas da globalização, reafirmando o caráter ativo da cidadania e a legitimidade da normatividade construída “a partir de baixo”.

O fortalecimento do poder local, a partir de uma lógica coordenada com os demais espaços decisórios, demonstra o processo de (re)territorialização do poder, conforme referência de Gómez (2000). Nesse novo paradigma nota-se, contudo, uma alteração da tradicional ordem de dominação por estratégias de articulação dos atores sociais.

Sob essa conjuntura, assume relevância a aplicação do princípio da subsidiariedade, seja no tocante à ampliação de competências dos Entes locais, sem, contudo, superar a esfera nacional, seja em relação ao próprio relacionamento entre o espaço estatal local e a sociedade. De fato, a lógica relacional entre as esferas decisórias, ou mesmo entre os Entes locais estatais e a sociedade, supera uma abordagem amparada no conflito por uma articulação alicerçada na coordenação.

É este o sentido da apreciação do poder local no contexto de uma proposta de direito social condensado, ou seja, a possibilidade de ampliar o espaço de controle da sociedade sobre as decisões públicas, amparado, contudo, na concretização da Constituição. A partir dessa ótica intermediária entre o procedimentalismo, caracterizado pelos instrumentos de participação, e o substancialismo, representado pelos princípios inseridos na Constituição

nacional, é que se pretende avaliar as potencialidades dos Municípios na construção de um direito social, capaz de devolver a centralidade ao cidadão, situação dificultada no contexto da globalização econômica.

Portanto, a valorização do poder local, à luz das transformações provocadas pela globalização e pela crise dos modelos hierárquicos de Estado, demanda o fortalecimento de princípios estruturantes da nova governança democrática. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade, objeto de análise no item seguinte, representa uma diretriz normativa fundamental para a reorganização institucional das competências em múltiplos níveis. Ele garante que as decisões sejam tomadas na instância mais próxima possível dos cidadãos, respeitando sua autonomia, mas sem renunciar à articulação cooperativa com as demais esferas federativas, condição essencial para a efetividade dos direitos sociais e para a realização de políticas públicas integradas.

A partir dessa leitura ampliada do papel do poder local na era da globalização, torna-se evidente que sua atuação deve ser guiada por princípios que assegurem tanto a autonomia quanto a cooperação federativa. É nesse contexto que o princípio da subsidiariedade, objeto de análise no próximo item, assume importância estratégica. Ao estabelecer que as decisões devem ser tomadas na instância mais próxima possível dos cidadãos, respeitando sua capacidade de atuação e fortalecendo sua participação, a subsidiariedade opera como critério normativo para a repartição de competências em uma Federação dialógica e corresponsável. Trata-se, portanto, de um princípio que reforça a lógica da governança multinível e dá concretude ao direito social em suas múltiplas escalas.

3.3 O princípio da subsidiariedade e o direito social: a ampliação de competências e a interface com a sociedade

O princípio da subsidiariedade encontra suas raízes nos ensinamentos aristotélicos, particularmente na obra *A Política* (Aristóteles, 2017), onde se delineia a compreensão de que o poder retira sua legitimidade de sua função supletiva. Nesse sentido, Aristóteles valoriza os espaços sociais menores e o papel ativo do cidadão, ao afirmar que a *polis* apenas alcança legitimidade quando promove a felicidade de seus integrantes, preservando a diversidade e evitando substituir ou dissolver as estruturas sociais existentes. Para o filósofo, o poder deve existir para complementar, e não para criar, as formas de organização social.

Sob essa mesma perspectiva, autores como Tomás de Aquino, Althusius e Hegel contribuíram com reflexões que, embora distintas em seus contextos, compartilham a preocupação com o papel do Estado como instância de suplência, enfatizando a centralidade das comunidades locais e, sobretudo, dos cidadãos. No entanto, é na doutrina social da Igreja que o princípio da subsidiariedade encontra sua formulação mais sistematizada, tendo sido mencionado de forma implícita por diversos pontífices antes mesmo de sua consagração explícita³⁰. Nesse contexto, destaca-se a Encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, que reafirma a importância da valorização dos indivíduos e das comunidades menores como fundamento para uma ordem social justa e solidária, conforme verifica-se

[...] *omissis* assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, do

30 A referência – implícita – à noção de subsidiariedade observa-se da leitura da Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII.

mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.

Deixe pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica (sic) reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função “supletiva”³¹ dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação (Pio XI, 1931).

É fundamental contextualizar a edição da Encíclica *Quadragesimo Anno*, documento que se consolida como um marco teórico para a compreensão do princípio da subsidiariedade, ao enfatizar a valorização da sociedade civil em relação ao espaço público estatal. No plano institucional, a encíclica estabelece a primazia das esferas menores e mais próximas do cidadão sobre estruturas institucionais mais amplas ou centralizadas, reafirmando

31 Em relação à expressão, há diferentes entendimentos relacionados à sua tradução, sendo oportuno destacar que na versão latina e na alemã se observa uma referência à subsidiariedade, respectivamente, *subsidiarii* e *subsidiarität*. É o que se observa da transcrição da versão latina da Encíclica, disponível no site do Vaticano: “*Minoris igitur momenti negotia et curas, quibus alioquin maxime distineretur, inferioribus coetibus expedienda permittat suprema rei publicae auctoritas oportet; quo fiet, ut liberius, fortius et efficacius ea omnia exsequatur, quae ad ipsam solam spectant, utpote quae sola ipsa praestare possit: dirigendo, vigilando, urgendo, coercendo, prout casus fert et necessitas postulat. Quare sibi animo persuasum habeant, qui rerum potiuntur: quo perfectius, servato hoc ‘subsidiarii’ officii principio, hierarchicus inter diversas consociationes ordo vigerit, eo praestantior fore socialem et auctoritatem et efficientiam, eoque feliciorum laetiorumque rei publicae statum*”.

a importância da proximidade e da autonomia local na condução das responsabilidades sociais.

O pano de fundo sociopolítico que legitima a publicação desse documento é a preocupação do Papa Pio XI com a crescente desorganização social e com a sobrecarga do Estado, que, ao assumir um número excessivo de funções, corria o risco de colapsar diante da própria ineficiência. Esse cenário coincide com o surgimento do modelo de Estado Social ou *Welfare State*, no qual o poder público passa a assumir políticas públicas voltadas à garantia de direitos prestacionais.

A encíclica, ao destacar que a finalidade do poder institucionalizado deve ser a de colaborar com os diversos elementos sociais sem absorvê-los ou anulá-los, reafirma de forma explícita as propostas fascistas ou outras formas de autoritarismo, reafirmando, em contrapartida, o valor do indivíduo e das comunidades locais. Nesse contexto, as estruturas estatais e os arranjos institucionais maiores devem atuar apenas em caráter supletivo.

Posteriormente, o Papa João Paulo II, por meio da Encíclica *Centesimus Annus*, retoma de forma expressa o princípio da subsidiariedade, atribuindo à Igreja Católica um papel central em sua difusão. O pontífice reforça a atualidade e a relevância do princípio, sobretudo diante dos desafios impostos pela globalização, ao advertir que as unidades sociais menores não devem ser absorvidas de maneira anônima pelas instâncias maiores, reafirmando o compromisso da Igreja com a promoção de uma ordem social baseada na dignidade humana e na valorização das comunidades locais:

As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. Também neste âmbito, se deve respeitar o princípio de subsidiariedade: uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de

necessidade e ajudá-la a coordenar a sua acção com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum. Ao intervir diretamente, irresponsabilizando a sociedade, o Estado assistencial provoca a perda de energias humanas e o aumento exagerado do sector estatal, dominando mais por lógicas burocráticas do que pela preocupação de servir os usuários com um acréscimo enorme das despesas. De facto, parece conhecer melhor a necessidade e ser mais capaz de satisfazê-la quem a ela está mais vizinho e vai ao encontro do necessitado (João Paulo II, 1991).

Diante desse cenário, a atuação deve, prioritariamente, ocorrer no âmbito das comunidades menores, partindo da iniciativa dos próprios indivíduos para, apenas em caráter supletivo, justificar a intervenção do poder público. Cabe destacar que as encíclicas carregam um conteúdo social profundamente significativo, de modo que a lógica da subsidiariedade, em nenhuma hipótese, pode ser confundida com um retorno às formulações do liberalismo clássico, marcadas por sua insuficiência na proteção dos direitos sociais e pela resistência à efetivação das garantias constitucionais fundamentais.

Sob essa ótica, o princípio da subsidiariedade oferece fundamentos essenciais para o fortalecimento da soberania do indivíduo, ao favorecer o diálogo com o cidadão, incentivar a participação política e abrir espaço para interlocuções pluralistas, inclusive com os grupos minoritários. Trata-se de uma lógica que, ao mesmo tempo em que valoriza a atuação das comunidades locais e do cidadão, reconhece e preserva o papel do Estado, cuja atuação permanece imprescindível para assegurar os avanços sociais e a proteção das camadas mais vulneráveis da população.

Emerge, assim, uma posição intermediária entre, de um lado, as propostas totalitárias que concentram poder no Estado, eliminando a autonomia das comunidades, e, de outro, as concepções liberais que reduzem

o papel estatal a uma postura inerte de *non facere*. A lógica subsidiária revela-se particularmente adequada no contexto contemporâneo, marcado por múltiplas crises enfrentadas pelo Estado Nacional, especialmente no que se refere ao financiamento e à sustentabilidade das políticas públicas.

É nesse contexto que Rosanvallon (1997) propõe uma redefinição do Estado de bem-estar social, sustentando a necessidade de uma dinâmica articulada por três eixos: socialização, descentralização e autonomização. Nessa mesma linha, destaca-se a contribuição de Cailera (1992), ao defender uma possível (re)fundação do Estado, pautada em uma substancialização positiva que permita a conciliação entre o individual e o coletivo, sem afastar o Estado de seu papel na construção de consensos democráticos.

Com base nessa compreensão da subsidiariedade, busca-se transcender a dicotomia entre estatização e privatização, propondo uma lógica de atuação estatal que, ao incorporar esse princípio, ressignifique a relação com a cidadania. Nessa perspectiva, a subsidiariedade oferece condições para que o cidadão deixe de ser visto como mero destinatário ou cliente das políticas públicas e passe a ocupar uma posição ativa em sua formulação e controle. Para tanto, torna-se essencial a valorização das esferas institucionais mais próximas da sociedade, especialmente aquelas representadas, em Portugal e no Brasil, pelos Municípios, onde esse paradigma encontra terreno mais fértil para sua concretização.

Nessa perspectiva de ampliação dos espaços de controle social da Administração Pública, especialmente no âmbito municipal, é fundamental destacar as novas estratégias e os princípios que orientam uma gestão comprometida tanto com a dimensão procedimental quanto com a substancial. Trata-se de uma lógica que busca articular a autorregulação social a um referencial

constitucional, sem se dissociar dos valores substanciais que lhe conferem legitimidade democrática.

Entre essas estratégias, sobressai a construção de uma relação mais qualificada e renovada entre Estado e sociedade, considerando suas múltiplas esferas de atuação e instaurando uma nova dialética entre ambas. Essa dinâmica se fundamenta na noção de subsidiariedade, a qual favorece a ampliação concreta dos espaços de articulação social no plano local, aproximando-se das perspectivas formuladas por Rosanvallon (1997).

Esse princípio, que pode ser estudado a partir da experiência portuguesa³², apresenta algumas variações, se considerado em nível interno³³ ou se referente a matérias comunitárias³⁴, pois assume, no primeiro caso, o viés de uma subsidiariedade administrativa e, no segundo, pode adquirir contornos de uma subsidiariedade constitucional ou comunitária. Nesse aspecto, Martins (1997) apresenta as diferentes dimensões do princípio, envolvendo uma ótica constitucional e comunitária, com ênfase para as questões ligadas ao relacionamento do Estado com órgãos comunitários, além de uma esfera administrativa de caráter interno.

Primeiramente, a autora ressalta, no tocante ao relacionamento entre o Estado Português e os órgãos comunitários, e vice-versa, a existência de uma dimensão

32 Num momento posterior, serão verificadas as potencialidades dos princípios na ordem jurídica brasileira.

33 Essa dimensão está prevista no art. 6º, nº 1, da Constituição Portuguesa: "O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime antonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública" (Miranda; Silva, 2002, p. 44).

34 A ótica do relacionamento com os órgãos comunitários encontra-se estabelecida no art. 7º, nº 6, da Constituição Portuguesa: "Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão econômica e social e de um espaço de liberdade, segurança e justiça, convencionar o exercício em comum ou em cooperação dos poderes necessários à construção da união europeia" (Miranda; Silva, 2002, p. 44).

comunitária e uma ótica constitucional da ideia de subsidiariedade. Esta se traduz no “limite à transferência de competências do plano estadual para o comunitário”³⁵, enquanto aquela “funciona como limite ao exercício de competências comunitárias, em benefício do plano estadual” (Martins, 1997, p. 877).

Contudo, é a dimensão interna, ou seja, o relacionamento entre o Estado e as entidades intraestaduais³⁶, no caso português, especialmente no que tange às autarquias locais³⁷, das quais os Municípios e as Freguesias são espécies, que assume maior interesse no contexto da presente análise. Essa manifestação da subsidiariedade, segundo Martins (2001), traduz-se no princípio

35 Para Martins, a subsidiariedade constitucional, ao tratar da transferência de competências para os órgãos comunitários, “funciona como uma ‘cláusula-barreira’ a qualquer comunitarização das tarefas estaduais” (1997, p. 877). Ainda de acordo com a outra, a subsidiariedade prevista no artigo 7º da Constituição Portuguesa, “embora constitucional e também nessa perspectiva interna, assume, porém, uma vertente externa por se colocar no âmbito da transferência de poderes do Estado português para as Comunidades Europeias” (2001b, p. 574-575).

36 Roca, considerando o contexto espanhol, define o princípio da subsidiariedade, apontando para hipóteses de concretização deste: “*El principio de subsidiariedad impide que una entidad superior desempeñe funciones que puedan realizarse con igual eficacia a nivel local, conecta con la capacidad de gestión de cada instancia local. Con este marco convencional de preceptos, puede irse rellenando de contenidos ese principio tanto por el legislador como de forma pretoriana. Cabe manejar diversos criterios. La plenitud de la competencia local debe entenderse, cuando sea posible, como un juicio de suficiencia de la acción local para los efectos o fines pretendidos. O un doble juicio de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por las instancias superiores y supuestamente invasoras. O la selección de la mejor dimensión territorial del ámbito decisorio en función de la actividad o servicio. O la inexistencia de una extraterritorialidad del problema, etc.*” (2000, p. 49).

37 As autarquias locais estão referidas no próprio texto constitucional, forte em seu art. 235º, que assim dispõe: “1) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. 2) As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (Miranda; Silva, 2002, p. 44).

informativo fundamental da organização administrativa portuguesa.

Desse modo, o debate parlamentar que introduziu a nova redação³⁸ do art. 6º da Constituição Portuguesa, especialmente no que se refere ao princípio da subsidiariedade em sua dimensão interna, evidencia a distinção entre as vertentes interna e externa desse princípio. Sobre o tema, Martins (2001, p. 600) destaca que:

[...] enquanto o princípio da subsidiariedade do artigo 7º tem a ver com as relações entre o Estado e as Comunidades Europeias (sic), o do artigo 6º tem a ver com a estruturação interna do Estado Português que integra regiões autónomas, autarquias locais e uma administração pública descentralizada (Martins, 2001, p. 600).

Em que pese não questionar a forma unitária do Estado Português, o princípio da subsidiariedade, entendido em sua lógica administrativa, com efeitos internos, introduz um novo paradigma na organização estatal. Isso se dá essencialmente em nível de autarquias locais, haja vista as competências das regiões autónomas (Açores e Madeira) já estarem definidas em regime próprio, não se aplicando, por conseguinte, a ideia de subsidiariedade³⁹.

38 Martins (2001b) destaca que o princípio da subsidiariedade, em sua dimensão constitucional, vinculada às interfaces comunitárias, decorre do processo de revisão da Constituição Portuguesa de 1992, ao passo que a ótica administrativa interna deste se verifica a partir da atividade do poder constituinte derivado de 1997.

39 É o que se depreende da análise de Martins: "Por outro lado, e como já atrás referimos, a subsidiariedade do artigo 6º nº 1 da Constituição de 1976 também não tem que ver com a autonomia política das regiões autónomas, por razões relativas ao regime jurídico-constitucional destas, antes expostas, às quais acresce a objecção teórica e técnica de que o princípio da subsidiariedade é incompatível com cláusulas de fixação prévia de competências. Ora, a atribuição de poderes às regiões autónomas, determinada pela Constituição e, em particular, pelos preceitos aditados pela quarta revisão constitucional, de que se destaca o novo artigo 228º, não está dependente da aplicação do princípio da subsidiariedade, eventualmente a controlar pelo Tribunal Constitucional, mas dos critérios aí estabelecidos, nomeadamente o do interesse específico" (2001b, p. 609).

Quanto ao espaço local, em se tratando de autarquias, primeiramente é fundamental destacar a relação entre a ideia de subsidiariedade e a noção de autonomia. Isso porque, conforme Martins (2001, p. 617), tal princípio:

[...] é incompatível com uma administração centralizada ou com autarquias não autônomas, pois, na sua essência pressupõe que a actuação caiba a entidades distintas, capazes e eficazes, sendo a medida da capacidade e eficácia de cada entidade verificada a nível (sic) das possibilidades da sua actuação (Martins, 2001, p. 617).

Essa relação entre as autarquias locais e o princípio da subsidiariedade, verificada no contexto português, evidencia a noção de administração autônoma⁴⁰, especificamente na relação territorial⁴¹. Para Moreira (1997), essa dimensão corresponde à possibilidade de as colectividades intraestaduais, *in casu*, autarquias locais, se autoadministrarem.

Diante disso, para que seja assegurada a aplicabilidade da noção de subsidiariedade, é fundamental, no entendimento de Martins (2001), que o grau de tutela estadual em relação às autarquias locais, considerando o caso português, esteja coadunado com a ideia de auto-

40 Moreira, ao concluir a análise acerca da administração autônoma e de associações públicas, descreve a essência daquela, ao afirmar: "Restaurado no seu sentido originário, a essência da administração autônoma consiste no autogoverno de colectividades infra-estaduais, sejam territoriais, sejam funcionais. Ela é tanto uma expressão da participação social na função administrativa, como de descentralização administrativa, mediante o reconhecimento de atribuições próprias das referidas colectividades infra-estaduais e da devolução dos necessários poderes públicos" (1997, p. 571).

41 Isso porque a administração autônoma também envolve, conforme Moreira (1997), a autoadministração profissional, que, conforme crítica já formulada em relação ao exercício da democracia participativa através de grupos, não se coaduna com a ideia de direito social. No contexto pretendido por esta obra, assumirão prioridade as potencialidades de a autoadministração autônoma territorial servir de substrato para a construção de um direito social condensado.

nomia. Portanto, a tutela estatal, ainda que necessária, especialmente em face da concretização de princípios constitucionais, deve ser compatível com o exercício de competências na esfera local⁴².

Nessa ótica, a ideia de subsidiariedade mostra-se absolutamente incompatível com a centralização, considerando que um poder centralizado atua sempre a título principal, não garantindo a autonomia para as demais esferas. Além disso, convém lembrar que a descentralização deve implicar a devida autonomização das esferas locais, pois, no caso de serem mantidos vínculos hierárquicos⁴³, não se configurará o substrato sociopolítico para a consolidação da subsidiariedade.

42 Moreira aponta, de forma clara, para a necessidade de manutenção da tutela estatal, ainda que em níveis de menor intensidade, se comparados com a concepção tradicional do papel do Direito e da Jurisdição, conforme se observa nas afirmações do autor: "A administração autônoma é uma expressão qualificada de descentralização administrativa. Na verdade, trata-se de duas maneiras diferentes de designar o mesmo fenômeno, se se descontar a noção espúria de 'descentralização funcional', que não é uma verdadeira e própria descentralização. Todavia, a administração autônoma não pode significar uma total independência intraestaduais, sejam territoriais ou setoriais, não pode ficar totalmente à margem dos interesses gerais da coletividade nacional global. Essa harmonização passa nomeadamente pela figura da tutela estadual, a qual, todavia, em princípio, tem de limitar-se à garantia da legalidade da administração autônoma, sendo de excluir uma tutela de mérito que ponha em causa substancialmente a capacidade daquela para levar a cabo, de acordo com a sua própria orientação, os interesses da respectiva coletividade" (1997b, p. 572-573).

43 Para tanto, é oportuno transcrever afirmações conclusivas de Martins: "Pode haver descentralização sem subsidiariedade, mas não pode haver subsidiariedade sem descentralização. São princípios distintos em que apenas um deles não pode existir sem o outro, no quadro da organização administrativa. Se a descentralização implicar, contudo, a manutenção de relações de supremacia entre entidades superiores e inferiores tais que não haja efetiva autonomia, como antes se frisou, então a subsidiariedade deixará de fazer sentido na medida em que sempre a entidade de grau superior poderá intervir no exercício dos poderes da entidade de grau inferior, anulada a relação de subsidiariedade em favor da relação de tutela. Assim, determinados tipos de tutela, que implicam um controle muito intenso como a tutela revogatória, a tutela sancionatória, e a tutela substitutiva, são incompatíveis com o princípio da subsidiariedade" (2001, p. 754).

No contexto europeu, é importante mencionar a *Carta de Autonomia Local* que, em seu art. 4º, nº 03, evidencia o conceito da dimensão interna do princípio da subsidiariedade⁴⁴. No entanto, conforme destaca Martins (2001), é ainda prematuro afirmar que a ideia de subsidiariedade se constitui em princípio internacional administrativo destinado a regular elementos da administração interna⁴⁵.

Em que pese a previsão nessa *Carta Europeia de Autonomia Local*, em vigor desde 1991, além do próprio texto constitucional, a legislação infraconstitucional portuguesa somente previu de forma expressa o princípio em 1998, na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁴⁶. Sendo assim, apesar dessa

44 Eis o que dispõe o citado preceito: "Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma res- possibilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia" (Autarquias Locais, 2002, p. 12-13).

45 Vale referir, contudo, que a *Carta Europeia de Autonomia Local*, apesar de não erigir a noção de subsidiariedade como princípio internacional administrativo, tem gerado importantes efeitos, inclusive como fator determinante no reordenamento interno de países europeus. Neste aspecto, Roca (2000), avaliando o contexto espanhol, destaca que a Carta foi subscrita pelo país, obrigando, desta forma, que seja elaborada a legislação interna segundo os princípios dispostos no referido documento. Para o autor, a *Carta de Autonomia Local*, notadamente em função da referência expressa ao princípio da subsidiariedade, influencia na hermenêutica da Constituição Espanhola, especialmente em relação aos arts. 137 e 140 a 142, que se referem à autonomia local. Isso porque o princípio da subsidiariedade viabiliza a concretização da ideia de interesse local, determinante das competências municipais, conforme disposto no art. 137 da referida Constituição. Eis o que dispõe o art. 137, conforme transcreve Miranda: "Artigo 137º. O Estado organiza-se territorialmente em municípios, em províncias e nas comunidades autônomas que venham a constituir-se. Todas estas entidades gozam de autonomia na gestão dos respectivos interesses" (1986b, p. 320). Sobre os dispositivos supramencionados, ver comentários de Rodríguez *et al.* (1993, p. 459-73).

46 Lei 48/1998, de 11 de agosto, forte em seu art. 5º, alínea d, que assim dispõe: "A política de ordenamento do território e de urbanismo obedece aos princípios gerais de: [...] *omissis* d) Subsidiariedade, coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração

previsão legislativa e da referência ao princípio no debate político, nota-se que é bastante reduzida sua efetividade, especialmente em virtude da enumeração legal, de forma taxativa e fixa⁴⁷ das competências dos Municípios e das Freguesias, conforme se depreende da análise da Lei 169/1999⁴⁸, o que contraria de maneira frontal a ideia de subsidiariedade.

Nesse horizonte analítico, é possível identificar uma estreita vinculação entre o princípio da subsidiariedade e a lógica da governança multinível em suas múltiplas dimensões. Esta, por sua vez, envolve a articulação entre diferentes esferas de governo – local, regional, nacional e supranacional – assim como a interação entre atores públicos e privados que operam em distintos níveis decisórios. O princípio da subsidiariedade, ao estabelecer que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, ascendendo às instâncias superiores apenas quando necessário, converge diretamente com a racionalidade da governança multinível.

Sob essa perspectiva, a subsidiariedade atua como vetor estruturante da distribuição de competências no âmbito da governança multinível, conferindo às autoridades locais e regionais a incumbência de lidar com questões em que sua proximidade com a realidade comunitária representa uma vantagem decisiva. Simulta-

Pública, por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;" (Martins, 2001, p. 649).

47 Para Martins, a subsidiariedade não é compatível nem com a delegação de poderes nem mesmo com a definição de competências a partir de enumeração legal. A autora ressalta a "impossibilidade de enumeração legal, taxativa e fixa, de atribuições das autarquias locais, por violar o princípio da subsidiariedade" (Martins, 2001, p. 756).

48 Pode-se verificar a enumeração de atribuições tanto em relação aos Municípios quanto às freguesias, tendo como exemplos, respectivamente, os arts. 34º e 64º, nos quais se observa um extenso rol de atribuições, não havendo, portanto, a aplicação da ideia de subsidiariedade, haja vista a determinação expressa do legislador, retirando margem para a concretização do mencionado princípio.

neamente, o princípio reforça a participação cidadã nos processos decisórios, ao estimular o exercício democrático em níveis mais próximos da vida cotidiana, o que favorece a legitimidade institucional e fortalece os mecanismos de responsabilização. Em última instância, a subsidiariedade contribui para o aprimoramento da governança, ao orientar a alocação de funções de maneira mais eficiente, responsiva e democrática em todos os níveis do sistema político-administrativo.

No que tange ao federalismo, verifica-se um diálogo profícuo com os fundamentos tanto da governança multinível quanto da subsidiariedade, na medida em que todos esses conceitos operam como pilares de uma estrutura voltada ao equilíbrio e à efetividade da ação governamental em diferentes escalas. Num primeiro enfoque, a subsidiariedade impõe limites à atuação em níveis mais amplos, como o comunitário ou supranacional, restringindo-a às matérias cujas dimensões ou externalidades ultrapassam as fronteiras nacionais. Com isso, por um lado, favorece-se uma tendência descentralizadora e federativa, na qual se inscreve uma escolha política e institucional relevante entre um modelo federal mais centralizado e outro mais flexível, de natureza evolutiva.

Por outro lado, uma segunda leitura do princípio evidencia sua potencialidade de legitimar ações centralizadas, desde que destinadas à realização de funções que se revelem mais eficazes quando conduzidas de forma coletiva em âmbito supranacional. Nesse contexto, as intervenções do nível comunitário são justificadas apenas quando indispensáveis à consecução dos objetivos dos tratados, seja em razão da natureza transnacional dos problemas enfrentados, seja pela superioridade técnica e organizativa da ação conjunta em comparação à atuação isolada dos Estados-membros.

Nesse equilíbrio dinâmico, o princípio da subsidiariedade configura-se como instrumento de correção de

assimetrias – sejam excessos de concentração, sejam omissões institucionais – favorecendo uma dupla lealdade: à ordem estatal nacional e à comunidade política mais ampla. A valorização das regiões e dos Entes locais, sobretudo quando reconhecidos por sufrágio universal, reitera a necessidade de que não estejam confinados aos limites de uma lógica exclusivamente nacional, reforçando uma governança multinível que valorize a diversidade territorial e democratize a gestão das políticas públicas.

Em síntese, a governança multinível e o princípio da subsidiariedade, ao interagirem de forma sinérgica, oferecem bases sólidas para o aprimoramento do federalismo contemporâneo. Ambos favorecem a construção de uma estrutura político-institucional que combine, de forma equilibrada, a centralização necessária à efetividade das ações governamentais com a descentralização indispensável à valorização da autonomia local, regional e nacional. Esse arranjo contribui para a promoção da coesão social e da eficiência administrativa, sem desconsiderar os imperativos de diversidade, representatividade e participação democrática.

A subsidiariedade pode ser compreendida como um sistema dinâmico de negociação contínua entre diferentes níveis de governo, inseridos em distintos recortes territoriais. Esse sistema é caracterizado por um processo abrangente de criação institucional e realocação de competências, mediante o qual determinadas funções anteriormente centralizadas pelo Estado foram transferidas tanto para instâncias supranacionais quanto para os níveis local e regional (Pazos-Vidal, 2019).

Observa-se que políticas da União Europeia, como a política de coesão, bem como outras com forte dimensão territorial, têm promovido uma transição progressiva da mera consulta a autoridades subnacionais para a adoção de formas estruturadas de cooperação. Tal evolução tem contribuído para o aprimoramento do desempenho

das políticas públicas, ao mesmo tempo em que fomenta práticas mais colaborativas e favorece a descentralização das decisões (Pazos-Vidal, 2019).

Nesse cenário, a governança multinível é concebida como um conceito-chave e um paradigma abrangente para a formulação de políticas no âmbito da União Europeia. Essa abordagem é capaz de captar a complexidade das interações que se estabelecem entre os diversos níveis de governo, bem como entre o Estado e a sociedade civil. Assim, esse modelo de gestão governamental constitui uma lente analítica importante para a compreensão das dinâmicas políticas da União Europeia, permitindo apreender suas múltiplas dimensões e implicações (Pazos-Vidal, 2019). Trata-se, portanto, de um conceito central na análise das políticas europeias, com aplicação transversal em diversos domínios, cuja capacidade de fomentar cooperação e descentralização tem sido progressivamente refinada por sucessivas gerações de pesquisas acadêmicas.

Essa arquitetura institucional reflete diretamente o princípio da subsidiariedade, cujo objetivo fundamental é garantir que as decisões sejam tomadas no nível de governo mais próximo e adequado aos cidadãos, seja ele local, nacional ou supranacional. A interação entre subsidiariedade e governança multinível manifesta-se, portanto, por meio da descentralização e do fortalecimento da cooperação intergovernamental, promovendo uma lógica de alocação funcional de competências orientada pela eficiência e pela proximidade com os destinatários das políticas públicas.

Dessa forma, a articulação entre governança multinível e subsidiariedade revela-se essencial para a compreensão de como a União Europeia estrutura sua tomada de decisão e alocação de competências. Trata-se de uma estratégia que visa otimizar a governança ao distribuir poderes e responsabilidades de acordo com o

nível mais eficiente e responsivo, preservando, ao mesmo tempo, a proximidade com os cidadãos europeus.

Conforme destaca Pazos-Vidal (2019), quando articuladas ao federalismo, essas noções oferecem uma estrutura teórica robusta para compreender a distribuição e o exercício do poder em sistemas compostos e multiníveis. Enquanto a subsidiariedade estabelece que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo dos cidadãos afetados, a governança multinível descreve um arranjo sistêmico em que autoridade e políticas públicas são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo – supranacional, nacional, regional e local.

Assim, a subsidiariedade, reconhecida como um princípio estruturante tanto na União Europeia quanto na teoria do federalismo, funciona como critério normativo para definir o nível mais apropriado de decisão, promovendo maior eficiência e responsividade das ações governamentais. A governança multinível, por sua vez, complementa essa lógica ao proporcionar uma estrutura flexível e integrada de cooperação entre os diversos Entes governamentais, assegurando o respeito à autonomia institucional de cada esfera.

Nesse sentido, ambas as abordagens oferecem uma perspectiva particularmente sensível aos desafios do federalismo contemporâneo, ao promoverem um modelo de governança capaz de se ajustar às sobreposições de competências e às diversificadas necessidades territoriais. Além disso, tanto a subsidiariedade quanto a governança multinível valorizam a inclusão e a participação dos diversos atores nos processos decisórios, reconhecendo a importância de envolver não apenas os diferentes níveis de governo, mas também a sociedade civil e demais partes interessadas.

Tal participação fortalece a legitimidade democrática das decisões, conferindo-lhes representatividade e aderência social. Ademais, essas abordagens comparti-

lham o compromisso com a transparência e com a prestação de contas, ao defenderem procedimentos decisórios claros, acessíveis e passíveis de monitoramento e avaliação, elementos essenciais para garantir a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

Além disso, evidencia-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente em relação aos critérios de repartição de competências, ampliam-se as potencialidades de efetivação do princípio, haja vista a relação das atribuições municipais com a noção indeterminada de interesse local⁴⁹. Dessa forma, o espaço local no Brasil, com a consagração do Município como Ente federado, pode servir para a aplicação da ideia de subsidiariedade, tendo em vista que o rol de competências mencionado no art. 30 da Carta Constitucional é meramente exemplificativo da concepção de interesse local⁵⁰.

Contudo, é fundamental que o incremento de competências dos Entes locais, a partir da noção de subsidiariedade, esteja acompanhado de um processo de democratização das decisões públicas. Para Moreira (1997b, p. 572), a “noção de administração autônoma não pode dispersar o princípio democrático na organização das respectivas estruturas”⁵¹.

49 Roca, ao analisar o sistema espanhol de repartição de competências, afirma que o princípio da subsidiariedade é essencial para a concretização do que seja o interesse local, conforme se observa dos ensinamentos do autor: “*El principio de subsidiariedad en la relaciones entre entidades territoriales. Su relevancia para determinar los contenidos esenciales de la autonomía local*” (2000, p. 48).

50 A definição de competências municipais será abordada em item específico relacionado a essa esfera como Ente da Federação brasileira, tendo em vista que o art. 30, em seus incisos, apenas dispõe exemplificativamente acerca do conceito de interesse local, este determinante na atribuição de competências municipais, ao contrário do que se observa no ordenamento português. Dessa forma, a aplicação do princípio da subsidiariedade mostra-se totalmente compatível com a necessidade de concretização da noção de interesse local e, por conseguinte, com uma ampliação das atribuições do Ente municipal.

51 Nesse aspecto, cumpre transcrever as afirmações de Moreira: “A noção de administração autônoma não pode dispensar o princípio democrático

Essa dimensão da subsidiariedade pode ser observada na própria *Carta Europeia de Autonomia Local*, pois, conforme Roca (2000), este documento, em seu preâmbulo, acolhe a ideia de democracia local. Isso porque a Carta menciona que as entidades locais são um dos elementos fundamentais do regime democrático, destacando-se ainda, conforme Roca (2000), que o direito de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos pode ser exercido mais diretamente em nível local⁵².

Dessa maneira, a ideia de subsidiariedade, além de servir como critério definidor das competências no interior do próprio Estado, contribui para a modificação de suas relações com a sociedade⁵³. Com isso, amplia-se o princípio da subsidiariedade⁵⁴ para além do incremen-

na organização das respectivas estruturas. Juntamente com o autogoverno vem à autodeterminação na condução das atribuições próprias, concomitantemente com a autorresponsabilidade, ou seja, a responsabilidade perante a coletividade que constitui o respectivo substrato" (1997b, p. 572).

52 Nesse contexto, cabe transcrever parte do preâmbulo da *Carta Europeia de Autonomia Local*: "[...] *omissis* Considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático; Considerando que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados-membros do Conselho da Europa; Convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido; Convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão; [...] *omissis*" (Autarquias Locais, 2002, p. 11).

53 É o que Martins (2001) denomina de aplicabilidade da noção de subsidiariedade decorrente não da autonomia, mas sim do princípio da descentralização democrática da administração pública.

54 Muñoz, avaliando os novos rumos da administração pública na Espanha, destaca a importância do princípio da subsidiariedade, considerando esta dupla dimensão: "*que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios*" (1996, p. 570). Para o autor, a dimensão que se refere às relações com os cidadãos assume maior importância que a problemática organizativa, que envolve a questão das competências, como se observa de suas conclusões, onde se refere à noção de Administração Única, paradigma que incorpora, segundo o autor, a ideia de subsidiariedade na Espanha:

to de competência das esferas locais, determinando-se também uma nova lógica relacional no próprio espaço local, a partir da inserção dos atores sociais como autores do processo de construção das decisões públicas.

Contudo, a ideia de direito social em análise e, por conseguinte, a aplicação do princípio da subsidiariedade, não implica uma total superação dos espaços representativos institucionais, no qual se inclui a própria Constituição⁵⁵. É o que afirma Baracho (1996, p. 6), quando destaca que “a auto-organização da sociedade não exclui o princípio da unidade política, desde que a unidade que se procura, por meio do consenso, é a que se efetiva na pluralidade”.

Diante disso, a abertura do espaço público estatal, permitindo a ampliação da articulação dos atores sociais, a partir de uma ótica subsidiária, não traz como consequência a superação das instituições, mas, sim, a

“La doctrina de la Administración Única parte, pues, de un dato capital: el mejor servicio al ciudadano, al hombre. Es una propuesta que permite pensar en una manera de administrar, más pendiente de la persona y de sus derechos que de la propia problemática organizativa. Se trata, pues, de un paso más esa eterna lucha por hacer una Administración Pública más humana, más pendiente del hombre concreto” (Muñoz, 1996, p. 580).

- 55 Para corroborar essa concepção de vínculo do princípio da subsidiariedade com a Constituição, interessante é a referência à Constituição Portuguesa de 1976, a partir dos ensinamentos de Miranda: “A Constituição de 1976 não terá ignorado, desde o início, a ideia de subsidiariedade, na medida em que, como atrás se sublinhou, sempre conferiu relevância a múltiplos grupos, associações, organizações e instituições sociais de diversos tipos e os convocou, designadamente, para a concretização de direitos económicos, sociais e culturais; sempre apelou à participação organizada do povo (ou dos cidadãos) na resolução dos problemas nacionais [art. 9º, alínea b), depois alínea c)]; e, desde 1982, passou a aludir a democracia participativa (art. 2º, *in fine*). Mas uma referência explícita ao princípio surgiria somente aquando das revisões de 1992 e de 1997: na primeira, em face da construção europeia (art. 7º, nº 6); e, na de 1997, em ligação directiva com as regiões autónomas e as autarquias locais (art. 6º, nº 1); na revisão de 1992, para preservar o máximo de soberania do Estado Português no âmbito comunitário; na revisão de 1997, para estabelecer um ponto de equilíbrio, de sentido descentralizador, entre soberania e autonomias” (1998b, p. 185).

conciliação destas com o controle social. Nesse sentido, o destaque para a atividade interpretativa da sociedade em relação aos princípios constitucionais mostra-se novamente adequado, a partir do conceito de interpretação mutativa das normas constitucionais⁵⁶, que não se restringe ao Poder Judiciário, mas, por outro lado, não significa a superação dos paradigmas estatais.

Com efeito, o espaço local revela-se especialmente propício à representação dos cidadãos, em virtude do sentimento de pertencimento gerado pelas identidades culturais e pelas especificidades socioterritoriais. Por essa razão, esse nível apresenta maior legitimidade e capacidade de adaptação a um paradigma socioeconômico marcado por fluxos complexos e interconectados, diante dos quais os Estados nacionais, em razão de sua estrutura centralizada, têm demonstrado limitações significativas para alcançar o consenso por meio de um exercício exclusivo e monopolístico do poder decisório. (Borja; Castells, 2000, p. 19; Blanco; Víctor; Pérez, 2003, p. 263).

No entanto, ao se analisar as potencialidades do princípio da subsidiariedade, é imprescindível reconhecer a permanência do papel das instituições estatais, ainda que não em moldes exclusivos, dada sua fundamentação nas garantias constitucionais. A centralidade atribuída ao cidadão, embora desejável, não pode ser interpretada de forma desvinculada do marco normativo constitucional, sob pena de se incorrer em um retrocesso ao modelo liberal clássico, notoriamente insuficiente em termos de proteção de direitos fundamentais. Nessa perspectiva,

56 Nesse sentido, é *mister* citar Baracho, ao tratar de hermenêutica constitucional: "Deve-se destacar, ao lado do sistema legal, a interpretação mutativa das normas realizadas pelos juízes, legisladores, órgãos do Poder Executivo e outros centros de poder, que podem até alterar o conteúdo dessas prescrições constitucionais, substituindo a mensagem do legislador constituinte, por outra diretriz normativa, mesmo que o texto da cláusula constitucional permaneça aparentemente intacto" (1996, p. 9).

o princípio da subsidiariedade exerce simultaneamente uma função limitadora da intervenção estatal e uma dimensão afirmativa, que impõe ao Estado o dever de agir sempre que a atuação isolada de indivíduos ou grupos sociais se mostre insuficiente frente às demandas coletivas ou à complexidade da função pública a ser desempenhada.

Contudo, a dimensão promotora da subsidiariedade é frequentemente negligenciada em prol de discursos excessivamente liberalizantes, os quais priorizam sua faceta restritiva (Duarte, 2000, p. 109). E diante disso, torna-se essencial contextualizar o princípio à luz de outros preceitos constitucionais correlatos, a fim de assegurar-lhe sentido e efetividade dentro de uma visão jurídica e institucional sistemática.

A concretização do princípio da subsidiariedade, seja no sentido vertical – com a ampliação de competências de Entes federativos inferiores –, seja na perspectiva horizontal – com o fortalecimento da participação cidadã nas estruturas institucionais locais –, requer a salvaguarda do papel normativo da Constituição. É por meio do controle de constitucionalidade que se assegura a compatibilidade entre a aplicação do princípio e a preservação do espaço legítimo de atuação do Estado Nacional, notadamente no que se refere às garantias fundamentais.

A presente análise, portanto, orienta-se por uma proposta intermediária entre as concepções totalitárias e liberais acerca do papel do Estado. Busca-se, assim, ampliar as possibilidades de apropriação social do aparato estatal, tendo como norte as garantias constitucionais, cuja ausência tornaria a ampliação de competências locais não apenas reducionista, mas também potencialmente geradora de dinâmicas oligárquicas, replicando em nível local as distorções já observadas em esferas nacionais.

A concepção de subsidiariedade, nesse sentido, traduz uma nova forma de compreender as relações entre Estado e sociedade, conforme explicitado por Esteruelas (2000, p. 241), ao destacar o protagonismo dos cidadãos e dos grupos sociais, cabendo ao poder público um papel coordenador, exercido de modo subsidiário. Essa formulação preserva a centralidade do Estado e reafirma a importância do arcabouço garantista estabelecido pelas Constituições.

Trata-se, assim, de promover uma atuação pública pautada na negociação com a sociedade civil, afastando-se do modelo tradicional de exercício exclusivo e monopolizado do poder estatal. A inserção da participação cidadã nos processos decisórios revela-se, portanto, como um instrumento valioso para enfrentar os efeitos da crise do Estado, especialmente no que tange ao financiamento das políticas públicas, bem como para legitimar um novo espaço estatal, qualificado e condizente com a governança contemporânea.

Reconhecendo-se, portanto, a relevância da permanência do Estado e de seu sistema de garantias, pode-se atribuir ao princípio da subsidiariedade uma dupla dimensão: negativa – segundo a qual o Estado deve abster-se de agir quando tal atuação não for necessária – e positiva – que impõe ao Estado o dever de agir em defesa dos direitos fundamentais e da igualdade substancial, elemento central na orientação da subsidiariedade em seu conteúdo constitucional.

Dessa análise, depreende-se que o princípio da subsidiariedade atua, por um lado, como critério de delimitação entre a esfera privada e o poder estatal, distanciando-se tanto das concepções totalitárias quanto das liberais em razão de sua base social; e, por outro, como fundamento para a (re)distribuição de competências entre os distintos níveis de poder político (Delors, 1991, p. 40). Dessa maneira, a noção de subsidiariedade ultra-

passa a simples repartição de competências, conferindo centralidade à valorização do Município como espaço privilegiado para a concretização de uma nova lógica de interação entre Estado e sociedade, centrada na efetivação do protagonismo cidadão.

Ao se analisar a subsidiariedade, propõe-se, portanto, uma leitura que valorize o espaço público local como *locus* estratégico para o desenvolvimento de políticas públicas e para a apropriação, por parte da sociedade civil, dos arranjos institucionais municipais. Essa dinâmica contribui para o enfraquecimento de estruturas oligárquicas locais, que tendem a emergir na ausência de mecanismos efetivos de controle social e institucional. Note-se que, conforme o princípio, cabe ao poder público – ou à autoridade de instância superior – apenas a execução daquilo que não possa ser realizado, de forma eficaz, pelas estruturas sociais ou institucionais mais próximas dos cidadãos.

Por tudo isso, a adequada aplicação do princípio da subsidiariedade exige sua contextualização no interior do ordenamento constitucional, de modo a lhe conferir densidade conceitual e viabilidade prática, tanto como orientador na (re)definição de competências (dimensão vertical), quanto como catalisador de novas formas de relação entre Estado e sociedade (dimensão horizontal). Nesse processo, é imprescindível destacar a função de limitação do poder oligárquico local, especialmente mediante o fortalecimento de mecanismos transparentes e eficazes de controle e participação social.

Logo, o princípio da subsidiariedade deve ser inserido neste contexto de compatibilização e cooperação entre Estado e sociedade, superando o entendimento de que os objetivos do Estado e da sociedade sejam conflitantes. Pelo contrário, a ideia consagrada pelo princípio da subsidiariedade demonstra a intrínseca relação entre esses interesses, o que permite a vinculação entre a pro-

posta defendida de direito social com a ideia de descentralização a partir da subsidiariedade (Baracho, 1996).

Cabe reiterar que essa relação próxima entre Estado e sociedade, numa visão amparada no princípio da subsidiariedade, manifesta-se mais claramente a partir de espaços locais de poder. Nesse sentido, o autor destaca as vantagens dessa interação a partir da esfera municipal, em que se permite uma visão efetiva dos problemas a serem enfrentados conjuntamente pelo poder público e pela sociedade, esta assumindo uma posição de sujeito ativo no processo de regulação e controle da gestão pública⁵⁷.

Por conseguinte, é possível referir que existe uma vinculação intrínseca entre as duas perspectivas de aplicação da ideia de subsidiariedade, haja vista que a maior interface entre o Estado e a sociedade se potencializa na esfera local. É a partir da descentralização que, segundo Baracho (1996), pode ser consolidado o princípio da subsidiariedade⁵⁸, o qual se vincula à existência de um

57 É o que se verifica a seguir: "O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade" (Baracho, 1996, p. 19). Prosseguindo, afirma Baracho: "As políticas públicas, através da estrutura e de operações do governo local, tomam nova conscientização, com referências ao conceito político do federalismo. Muitas das discussões são colocadas em termos de estrutura e princípios legais" (1996, p. 20).

58 Nesse sentido, interessante é a referência do autor acerca dos vínculos entre a ideia de subsidiariedade, descentralização e poder local: "A descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio de subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio de subsidiariedade pode ser aí invocado" (Baracho, 1996, p. 30). Prosseguindo, o autor destaca a importância do poder local: "Cogita-se, na formulação do princípio de subsidiariedade, do equilíbrio entre o poder central e o poder local e da vitalidade local pelo poder central. O poder local deve dispor de condições que criem situações para a formação do cidadão e do Município. A repartição de competências vincula-se à compreensão do princípio de subsidiariedade, pelo que o Estado deve transferir ou

conjunto de esferas autônomas de poder, de abrangência local, bem como da maior atuação da sociedade no processo de obtenção do consenso, que se traduz numa estratégia de integração, substituindo a lógica tradicional de dominação da sociedade pela ordem estatal.

É imprescindível que a (re)definição de competências, a partir da ideia de subsidiariedade, esteja coadunada com uma nova correlação de forças entre Estado e sociedade, porque a simples autonomização da esfera local, com a ampliação de atribuições, não significa a concretização de uma nova relação entre sociedade e Estado, igualmente amparada numa ótica subsidiária. Essa preocupação adquire maior dimensão se relacionada com a análise que Gurvitch (1932) efetua das regras emanadas do autogoverno local, vinculando-as ao direito social anexado⁵⁹. Essa estrutura jurídica, segundo o autor, caracteriza-se por estar a serviço do Estado⁶⁰, ao contrário da espécie de direito social pretendida por esta obra, ou seja, o direito social condensado que maximiza a importância dos atores sociais como sujeitos ativos no processo de construção das decisões públicas.

Para Gurvitch (1932), a estrutura de direito social anexado não rompe com as estratégias de dominação

delegar às coletividades os poderes que têm a capacidade de exercer" (1996, p. 32).

59 Conforme se observa em Gurvitch (1932, p. 74): "O direito do autogoverno local é a forma do direito social anexado mais genericamente conhecida; e, tendo depois de longo tempo um papel considerável no funcionamento das ordens estatais modernas, é o direito do autogoverno local, de corpo de administração local descentralizada" (Tradução do autor).

60 Cabe repisar que para Gurvitch (1932) o direito social anexado perde sua pureza por não se tratar de um direito da sociedade, haja vista que, num conflito entre a sociedade e o Estado, haverá sempre um posicionamento em favor da estrutura estatal, de seu poder coercitivo, mantendo-se como ordem de dominação e não como uma estratégia de integração. Por essa razão, pretende-se, a partir do princípio da subsidiariedade, verificar a pertinência entre o espaço local e a espécie de direito social condensado em uma ordem democrática que viabilize a apropriação do espaço público estatal de âmbito local pela sociedade.

que marcam a teoria tradicional do direito, não resolvendo, por conseguinte, o problema da socialização sem estatização⁶¹. Portanto, o autor identificava no poder local de sua época uma estreita vinculação às estratégias tradicionais de obtenção do consenso, o que se pretende modificar a partir de uma (re)leitura do espaço local no cenário atual.

Nessa nova perspectiva, a caracterização do poder local deve estar, a partir da noção de subsidiariedade, inserida no âmbito de um direito social condensado, uma das espécies referidas por Gurvitch (1932), e não segundo caracterização que este autor atribuiu ao espaço de poder local, ou seja, direito social anexado, considerando o contexto da época, distinto do atual. Em vista disso, a proposta que se constrói procura identificar no espaço local a estrutura de um direito social condensado numa ordem estatal democrática, que amplia a competência local e realiza a interface com a própria sociedade, não se constituindo num espaço de poder que se encontre integralmente submetido à tutela estatal.

Com base nessas premissas, pretende-se identificar no espaço local as condições para a substituição de uma ordem de dominação, que igualmente caracteriza o direito social anexado, por uma ordem amparada em estratégias de integração entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a lógica subsidiária, além de influenciar no processo de atribuição de competências dos Entes locais, seria fundamental para a (re)definição do relacionamento entre a esfera pública estatal local e a sociedade. Com essas considerações, assume uma dimensão bem definida a ideia de que não basta a definição de competências

61 Morais (1997), ao analisar as espécies de direito social em Gurvitch, destaca que o direito social anexado, por estar colocado a serviço da ordem jurídica estatal, perde sua pureza, haja vista que tal espécie permanece sempre adstrita ao caráter sancionador do ordenamento jurídico-normativo estatal, caracterizado como ordem de dominação e não de integração com a sociedade.

locais, sendo imprescindível a modificação de relações no interior desta esfera de poder⁶².

Diante disso, o poder local não deve ser compreendido como solução em si mesmo⁶³, desvinculado de um amplo processo de reformulação das estruturas decisórias, com a ampliação dos espaços de articulação dos

62 Com efeito, a simples existência de esferas locais dotadas de competência não se mostra suficiente para a instituição de um direito social que efetivamente substitua a ótica de dominação por uma integração entre Estado e sociedade, em que esta passa a assumir um papel de sujeito ativo na construção das decisões públicas. Isso pode ser claramente verificado em análise que Miranda (1992, p. 451-467) efetua do Acórdão 364/1991, publicado no *Diário da República*, 1ª série-A, nº 193, em 23 de agosto de 1991, em que se discute a constitucionalidade de alteração na legislação eleitoral das autarquias locais. Trata-se da conformidade da norma do art. 2º do Decreto 356/V com a ordem constitucional, que estabelece novas cláusulas de inelegibilidade, impedindo a candidatura a um quarto mandato daqueles cidadãos que tenham exercido a presidência de Câmara em três mandatos consecutivos, equivalente, no Brasil, ao cargo de prefeito municipal. Para Miranda (1992, p. 467) trata-se de regra em absoluta consonância à ordem constitucional, pois adequada ao princípio da renovação e capaz de garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos, o que não se verifica com a permanência indefinida das mesmas pessoas no poder. Os problemas decorrentes da falta de alternância de poder, conforme o autor (Miranda, 1992, p. 466- 467), mostram-se maximizados na esfera local, o que evidencia a necessidade de modificação das relações tradicionais entre Estado e sociedade no próprio espaço local, razão pela qual sua discordância em relação ao posicionamento do Tribunal Constitucional, este contrário à nova cláusula de inelegibilidade.

63 Nesse contexto, Dowbor alerta para a idealização generalizada do espaço local, como solução para o processo de crise do Estado e, por conseguinte, de efetivação dos direitos sociais. Para tanto, importante transcrever suas afirmações, quando destaca que o poder local deve ser compreendido em relação a seu entorno e à possibilidade de implementação de mecanismos de democracia participativa: "Não se trata naturalmente de reduzir a sociedade ao 'espaço local', na linha poética de um '*small is beautiful*' generalizado. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses, e comunidades organizadas para gerir nosso dia a dia. Este 'tripé' de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como 'democracia participativa', é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos" (1994a, p. 9).

atores sociais. Dessa forma, a nova base decisória deve abranger os novos sujeitos do direito social, ou seja, as minorias e os setores que ficaram à margem das propostas do Estado de Bem-estar, a partir de uma lógica comunicativa que não se afasta do condicionamento a valores substanciais mínimos.

Essa ação por parte da sociedade tem sua eficácia ampliada a partir da esfera local, ficando o Estado numa posição subsidiária, o que permite o estabelecimento de uma repartição interna de competências entre Estado e sociedade com base numa relação de coordenação. Neste aspecto, Baracho (1996) destaca a importância desse princípio para a consolidação de um pluralismo social, ou seja, uma sociedade que permite a compatibilização dos interesses e dos anseios dos diferentes grupos sociais, sem prejuízo de uma unicidade organizacional.

Evidencia-se que é a democracia local que favorece o desenvolvimento de uma cultura participativa de caráter permanente⁶⁴, constituindo-se num novo espaço político. Tal perspectiva desloca a discussão acerca da estrutura de desenvolvimento econômico para o espaço local, valorizando o debate realizado com os cidadãos e estimulando, com isso, a participação popular.

A esfera local potencializa a ideia de pertencimento, de responsabilidade social, estimulando, dada a proximidade do processo decisório, a ativa participação da sociedade, o que acarreta inúmeros benefícios. Portanto, o fator que se constata em todas as estratégias bem-su-

64 Nesse sentido, Borja e Castells destacam a maior efetividade do espaço local, tendo em vista o caráter mais imediato e específico das respostas aos problemas apresentados e da possibilidade de uma solidariedade decorrente do processo de voluntariado que opera mais facilmente em questões que envolvem maior proximidade territorial: *"Los procesos de marginación y de exclusión que se dan permanentemente en nuestras sociedades, más visibles, más próximos, más graves muchas veces en las grandes ciudades, pueden ser combatidos más eficazmente en ámbitos territoriales locales, donde es posible combinar la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad inmediata"* (2000, p. 300).

cedidas de poder local reside no maior grau de abertura dos processos decisórios para a população. Contudo, é preciso repisar a preocupação já manifestada de que a concepção de direito social condensado não significa um retorno a dogmas do liberalismo clássico, especialmente no sentido da superação do papel do Estado ou no retrocesso ao modelo absenteísta, restrito aos direitos de primeira geração.

Ao destacar que “a flexibilidade é característica de certas constituições econômicas recentes” (Baracho, 1996, p. 8), o autor ressalta o caráter democrático e conciliador que pode ser sustentado a partir do texto constitucional, tendo em vista que a definição de seus contornos não se constitui num elemento estático e vinculado a preconceitos. Isso porque o texto constitucional se encontra em permanente debate e concretização a partir da confluência de interesses e pensamentos das mais diversas correntes sociais, vinculadas, contudo, a princípios basilares, como é o caso da dignidade da pessoa humana⁶⁵ (Baracho, 1996).

Nessa perspectiva, Baracho (1996) mostra-se extremamente enfático ao rechaçar a concepção minimalista de Estado e seu respectivo retorno ao modelo libe-

65 Baracho afirma que “o constitucionalismo contemporâneo ressalta a noção e a natureza dos princípios constitucionais, com destaque para os princípios gerais do ordenamento jurídico do Estado” (1996, p. 20). O autor prossegue destacando a importância dos princípios, inserindo, neste contexto, a noção de subsidiariedade: “Os princípios são uma espécie de fronteira do Direito, eles orientam e guiam os que realizam as tarefas da interpretação, pois permitem a compreensão das normas jurídicas. Não são apenas regras de Direito. A subsidiariedade não é principalmente noção do Direito Público francês, mas foi recepcionada por ele. É um princípio jurídico, apesar do princípio de subsidiariedade não ser senão a expressão jurídica formalizada da noção de subsidiariedade. Em relação a outros princípios jurídicos, o princípio de subsidiariedade apresenta certas características próprias. Nem sempre surge como princípio. Em muitas ocasiões, o princípio de subsidiariedade, em sua origem, está fora do contexto dos julgadores e dos legisladores, que não foram seus criadores. O mesmo não ocorre com outros princípios” (1996, p. 28).

ral clássico. Para o autor, a aplicação da subsidiariedade relaciona-se a uma reordenação das competências estatais, sem, contudo, destruí-las, pois, neste caso, estar-se-ia negando a promoção, ainda que limitada, do Estado de Bem-estar.

Portanto, o princípio da subsidiariedade, ao propor uma nova relação entre Estado e sociedade, em suas diferentes esferas, afasta-se dos extremos, ou seja, do absentéismo – que provocaria um retorno ao modelo liberal clássico e a seu consequente déficit social – e da posição estatista, notadamente em função de uma crise de financiamento do Estado. Nessa conjuntura, que se concretiza num novo federalismo, a atuação do Estado recebe uma dupla repercussão, pois essa noção atua na perspectiva negativo-positiva, seja como restrição consubstanciada na autonomia local, seja na ótica do dever de auxílio às entidades da sociedade, em caso de não ser possível atingir suas finalidades sem o apoio estatal⁶⁶.

Observa-se, com isso, a possibilidade de estabelecer-se uma efetiva relação entre a proposta de direito social condensado e a ampliação de competências da esfera local, desde que esteja agregada também a noção de subsidiariedade como elemento de (re)definição das relações entre Estado e sociedade. Isso porque tais noções apresentam em comum a possibilidade de ampliação da participação da cidadania, ou seja, dos atores da sociedade no processo decisório, ressaltando o papel desses na construção de um direito e de um paradigma de gestão pública que supere a restrição dos modelos dogmáticos oficiais.

66 É o que destaca Baracho: “Para essa concepção, existe limite à intervenção pública, sendo que o limite aparece como restrição de atuação do poder público, reconhecendo-se o direito dos pequenos órgãos e entes da própria autoridade e do autogoverno; consubstancia-se o dever de ajudar e suprir as entidades não-governamentais, quando elas não são capazes de cumprir, por elas próprias, a missão que lhes é ditada” (1996, p. 50).

De fato, é no espaço municipal que o ator social deixa o plano da abstração e da generalidade e passa a ser entendido e considerado diante de suas especificidades e necessidades concretas. É também da esfera local, portanto a partir do Município ou do espaço regional⁶⁷, que se possibilita a efetiva atuação dos atores na construção de uma normatividade e na formação de decisões públicas decorrentes da apropriação do espaço público pela sociedade, dentro dos limites e pressupostos da democracia participativa, compatíveis, portanto, com a ordem constitucional (Baracho, 1996).

Além disso, é no espaço local que se verifica a ampliação do sentimento de solidariedade⁶⁸ e pertencimento, essencial para se estabelecer a interface entre a esfera local e global, sem olvidar institutos relacionados ao âmbito nacional, como é o caso das Constituições Nacionais. Pelo princípio da subsidiariedade, a sociedade civil deve assumir um papel significativo nas atividades de controle e nas propostas de regulação do convívio, sem olvidar, contudo, a importância do Estado, seja em relação aos princípios constitucionais que devem conformar a atuação interpretativa dos atores sociais, seja para viabilizar o maior número de instrumentos que, sem superar a unidade, permitam o desenvolvimento de uma sociedade pluralista, capaz de concretizar o princípio da

67 Aqui é importante diferenciar a ideia de região no Brasil, como conjunto de Municípios no interior do Estado federado, da noção de regiões autônomas em Portugal, ou seja, arquipélago dos Açores e da Madeira (art. 225º da Constituição Portuguesa). Pode-se verificar, contudo, uma semelhança de ideia regional no Brasil com as regiões administrativas referidas no art. 255º da Carta Constitucional Portuguesa.

68 A noção de solidariedade, assim como dos demais princípios constitucionais relacionados à dignidade da pessoa humana, vincula-se à ideia de subsidiariedade, haja vista que funciona como limite à atuação dos atores sociais, além da própria legitimidade que confere aos processos de gestão compartilhada. É o que se verifica no ordenamento espanhol: "A Constituição espanhola consagra o princípio da solidariedade, considerado como um dos limites do desenvolvimento do processo autonômico. Consiste na instrumentalização de determinados meios para evitar as desigualdades de tipo econômico social, entre as diferentes comunidades autônomas" (Baracho, 1996, p. 20).

cidadania e, de forma mais ampla, da dignidade da pessoa humana⁶⁹.

Enfim, a ideia de subsidiariedade vincula-se aos elementos fáticos necessários à consolidação de um direito social, pois, ao compatibilizar a atuação do Estado com a da sociedade, ressalta o caráter não excludente entre ambos, atribuindo-se o devido relevo aos princípios constitucionais. Além disso, impõe ao modelo federalista, no caso brasileiro, uma transformação estrutural, abrangendo uma efetiva potencialização dos espaços de participação da cidadania que, sem dúvida, adquirem maior relevo e concretização diante das especificidades próprias do espaço local.

São justamente esses os pressupostos necessários para a consolidação de um direito social condensado, razão pela qual a proposta de um novo federalismo, amparada numa estrutura municipalista que agregue o viés participativo, é indispensável para a atuação comunicativa dos atores sociais. Diante disso, o Município⁷⁰, no

69 Neste sentido: "O princípio de subsidiariedade faz apelo à sociedade civil para acompanhar as tarefas de interesse geral, pelo que dá resposta a muitas questões contemporâneas. Contribui para organizar, de maneira diferente, as competências e atribuições do que é privado e do público. O Estado tem renunciado a certas tarefas de interesse geral, confiando-as às coletividades próximas. O princípio pressupõe a redefinição das relações entre o Estado e os cidadãos, não apenas no domínio institucional, mas no âmbito da ação que visa a cumprir o interesse geral. Não deverá o Estado ser indiferente, como ocorreu com o liberalismo clássico, ou como foi proposto nos socialismos e providencialismos, em fase de desintegração. É instrumento, esse princípio, da cidadania plena e participante, criador de formas de atuação social" (Baracho, 1996, p. 76).

70 O Município, no federalismo brasileiro, adquire importância fundamental, dada sua particularidade de retirar suas competências da própria Constituição Federal, a partir da manifestação do poder constituinte originário. Miranda destaca essa situação *sui generis* da estrutura federal brasileira, quando afirma: "Situação particularíssima vem a ser a do Brasil, onde se articulam federalismo a nível de Estados e regionalismo político a nível de Municípios. Segundo a Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18º); compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse

federalismo brasileiro, deve ter o seu espectro ampliado para além de um simples estudo de enumeração de competências, passando para uma verificação dos instrumentos e das estruturas capazes de permitir a atuação da sociedade civil como sujeito ativo do processo decisório, sem olvidar, contudo, a necessária vinculação aos princípios constitucionais referenciais.

A compreensão da subsidiariedade como princípio estruturante do direito social e da articulação entre Estado e sociedade remete, inevitavelmente, às premissas discutidas no Capítulo 1, especialmente no que se refere à concepção pluralista de Gurvitch e à ideia de uma autorregulação social não dissociada da ordem estatal. A noção de “direito social condensado” aparece, nesse sentido, como elemento mediador entre a ação autônoma dos grupos sociais e a necessidade de preservação das garantias constitucionais.

O princípio da subsidiariedade, ao afirmar a primazia da ação local e da participação cidadã, sem excluir o papel das instituições estatais, revela-se compatível com a proposta de um paradigma intermediário entre o procedimentalismo e o substancialismo, tal como delineado por autores como Habermas, Häberle, Etzioni e Moraes. Assim, a valorização dos espaços públicos próximos e das formas comunicativas de deliberação reforça a necessidade de uma democracia construída a partir do protagonismo cidadão, mas resguardada por um núcleo normativo fundado na Constituição.

Do mesmo modo, os vínculos com as reflexões desenvolvidas no Capítulo 2 são evidentes, sobretudo no tocante à governança multinível como modelo apto a operacionalizar a descentralização solidária e a corres-

local, suplementar a legislação federal e a estadual e instituir e arrecadar tributos (art. 30º); e eles regem-se por leis orgânicas votadas pelas respectivas câmaras municipais (art. 29º). Os municípios são, pois, entidades políticas integrantes da estrutura do Estado, embora não propriamente entidades estatais de 2º grau” (1998b, p. 294-295).

ponsabilização intergovernamental. A subsidiariedade, como critério normativo para alocação de competências, converge com a ideia de governança multinível na medida em que ambas propõem uma redistribuição funcional de poderes orientada pela proximidade com o cidadão e pela efetividade das políticas públicas. Como ressaltado a partir da teoria de Gary Marks, a superação da rigidez hierárquica entre os níveis de governo impõe o reconhecimento de novas formas de cooperação entre Entes estatais e sociedade civil, perspectiva que encontra eco nas análises aqui desenvolvidas acerca da ampliação da interface entre o espaço público local e a ação cidadã.

Nesse horizonte, os tópicos anteriores deste capítulo – 3.1 e 3.2 – já haviam sinalizado os desafios e as potencialidades dessa reconfiguração do papel do poder local. Enquanto o item 3.1 problematizou os limites e os riscos de uma concepção instrumentalizada da descentralização, o item 3.2 enfatizou a centralidade da participação social como elemento essencial à consolidação de um direito administrativo social vinculado à Constituição.

O princípio da subsidiariedade, ao articular as dimensões vertical e horizontal do exercício do poder, oferece uma chave interpretativa importante para integrar essas reflexões, possibilitando uma leitura integrada da democratização da gestão pública e da revalorização do espaço local como *locus* legítimo de produção normativa e de efetivação dos direitos fundamentais. Essa compreensão ampliada do princípio da subsidiariedade, enquanto fundamento normativo capaz de promover a articulação entre o espaço público estatal e a sociedade civil, torna-se ainda mais relevante quando analisada à luz dos processos concretos de implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, a interface entre a subsidiariedade e o direito social não se esgota no plano teórico-normativo, mas exige a observância de práticas institucionais

que favoreçam a corresponsabilização federativa, a racionalidade distributiva e o fortalecimento da participação cidadã. É nesse ponto que se insere a análise que se seguirá no item 3.4, voltada à articulação entre subsidiariedade, ciclo das políticas públicas e *accountability*, como caminho para pensar arranjos institucionais mais responsivos e inclusivos, capazes de resguardar direitos e ampliar capacidades de ação coletiva a partir dos contextos locais.

3.4 O federalismo trino na construção do direito social multinível

É essencial destacar que, ao aprofundar os desdobramentos do princípio da subsidiariedade no contexto brasileiro, torna-se imprescindível reconhecer a arquitetura federativa como elemento constitutivo da construção do direito social. Tal reconhecimento se articula com a lógica da governança multinível, uma vez que ambos os conceitos compartilham preocupações centrais relativas à distribuição de poder e à tomada de decisões nos diversos níveis de governo. Em comum, visam garantir maior eficiência, eficácia e legitimidade na prestação de serviços públicos e na tomada de decisões políticas.

Com isso, tanto a governança multinível quanto o princípio da subsidiariedade se fundamentam na busca por uma alocação adequada de competências entre os diferentes níveis estatais. Enquanto a governança multinível privilegia a interação e a cooperação entre esses níveis, promovendo arranjos intergovernamentais mais integrados, o princípio da subsidiariedade estabelece que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, assegurando que instâncias superiores apenas intervenham quando estritamente necessário.

No Brasil, essa racionalidade encontra expressão concreta no modelo de federalismo trino instituído pela Constituição de 1988, que atribui competências normativas, administrativas e financeiras às três esferas de governo – União, Estados e Municípios –, fomentando, assim, um ambiente institucional propício à corresponsabilização pela efetivação de políticas públicas. Nesse arranjo federativo, os Entes subnacionais não devem atuar de forma isolada, mas sim precisam articular respostas coordenadas, capazes de atender às demandas sociais com equidade, efetividade e legitimidade democrática.

Essa lógica ressoa com a concepção de um “direito social condensado”, discutida no Capítulo 1, a qual parte da premissa de que a realização dos direitos sociais não se resume à ação estatal verticalizada, mas requer a articulação entre normatividade constitucional e mecanismos participativos enraizados nos territórios. Autores como Gurvitch e Habermas já evidenciavam que a efetivação dos direitos fundamentais demanda um processo contínuo de comunicação institucional e sociopolítica, no qual os cidadãos não apenas formulam reivindicações, mas também participam ativamente da construção normativa dos próprios direitos.

A partir dessa perspectiva, o Capítulo 2 aprofundou a compreensão da governança multinível, especialmente com base na formulação teórica de Hooghe e Marks, que contribuem decisivamente para o entendimento contemporâneo do federalismo como sistema dinâmico, plural e responsivo. A subsidiariedade, nesse contexto, pode ser operacionalizada tanto em sua dimensão vertical – relacionada à repartição de competências – quanto em sua dimensão horizontal – associada à expansão dos espaços de participação cidadã e de colaboração institucional.

Importa reiterar que as governanças multiníveis dos Tipos I e II, conforme proposto por Hooghe e Marks (2003), representam formas distintas de organizar a vida

política dos Estados. O Tipo I caracteriza-se por uma organização não sobreposta das esferas governamentais, estruturada em níveis fixos e delimitados de autoridade; já o Tipo II distingue-se por sua flexibilidade funcional, sem sobreposição de tarefas, permitindo uma governança mais especializada e adaptável a diferentes contextos. Embora distintos, tais modelos não são excludentes, podendo coexistir e oferecer respostas complementares aos desafios da coordenação intergovernamental e da governança em múltiplas escalas.

Ambos os tipos de governança contrapõem-se a modelos altamente centralizados, na medida em que refletem a descentralização do poder e a valorização da atuação compartilhada entre diferentes níveis governamentais. O Tipo II, com frequência, emerge das margens do Tipo I, respondendo a demandas específicas de territórios, setores ou políticas públicas. A premissa fundamental que sustenta essa abordagem é a de que a governança deve operar em múltiplos níveis, de modo a captar com maior precisão as transformações que atravessam os limites tradicionais da soberania e da territorialidade política (Hooghe; Marks, 2003).

No contexto da União Europeia, essa lógica adquire contornos institucionais concretos, em que os processos decisórios exigem, em muitos casos, o consenso dos representantes dos Estados-membros, garantindo a possibilidade de veto por parte de países menores. Tal mecanismo visa proteger os interesses de minorias territoriais e étnicas diante da potencial tirania das grandes majorias (Stein; Turkewitsch, 2008).

A União Europeia constitui, assim, um exemplo emblemático de arranjo institucional supranacional que busca equilibrar centralização e descentralização, a partir de uma estrutura que envolve instituições com diferentes graus de autoridade – como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Eu-

ropeia –, cada um com funções específicas dentro desse sistema híbrido (Stein; Turkewitsch, 2008).

Em síntese, tanto o federalismo quanto a governança multinível desempenham funções políticas essenciais na contemporaneidade, especialmente no que se refere ao gerenciamento de conflitos, à proteção de minorias e à preservação de um equilíbrio funcional entre unidade e diversidade. A União Europeia, nesse sentido, oferece um modelo concreto de como essas funções podem ser operacionalizadas, por meio de um sistema institucional que promova a negociação permanente entre diferentes níveis de governo e de interesses, sem perder de vista a coesão normativa e a legitimidade democrática.

No contexto brasileiro, ainda que a estrutura federativa trina proporcione uma maior aproximação com as realidades locais e favoreça respostas mais sensíveis às necessidades concretas das populações, ela também impõe desafios significativos. Destacam-se, entre eles, a necessidade de articulação eficaz entre os diferentes níveis de governo, a delimitação clara de competências e responsabilidades, bem como a distribuição equitativa de recursos.

Assim, refletir acerca do federalismo brasileiro exige ir além da análise da repartição formal de competências, demandando uma atenção especial à densidade social, normativa e política das interações intergovernamentais que influenciam diretamente na garantia dos direitos fundamentais. Como apontado na seção 3.1, o espaço local não deve ser concebido meramente como o território do pequeno ou do restrito, mas sim como um *locus* político privilegiado para o exercício da cidadania ativa e deliberativa. O fortalecimento da capacidade normativa e decisória dos Municípios, nesse contexto, revela-se estratégico para a consolidação de uma democracia territorializada, na qual Estado e sociedade civil se arti-

culam de maneira mais horizontal na produção coletiva das políticas públicas.

Tanto a governança multinível quanto o princípio da subsidiariedade abordam a questão da tomada de decisões a partir da noção de adequação e proximidade. A governança multinível reconhece a complexidade dos problemas contemporâneos e, por isso, valoriza a coordenação e a cooperação entre diferentes níveis de governo como resposta àquelas questões que ultrapassam as fronteiras administrativas tradicionais. Por sua vez, o princípio da subsidiariedade reforça que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, de forma a garantir o envolvimento efetivo da comunidade local e a fortalecer a legitimidade democrática das ações públicas.

A interseção e a colaboração entre diferentes níveis de governança constituem, portanto, mecanismos centrais para a efetividade do modelo federativo contemporâneo. A distinção entre os tipos de governança multinível – conforme descritos por Hooghe e Marks – também influencia a forma como esses níveis se articulam. No Tipo I, caracterizado por jurisdições claramente definidas e não sobrepostas, há uma tendência à estabilidade institucional, com delimitação mais rígida das responsabilidades. Já no Tipo II, marcado por estruturas mais fragmentadas e flexíveis, cria-se um ambiente propício à cooperação intersetorial, à inovação e ao desenvolvimento de respostas multidisciplinares a problemas complexos.

O modelo federativo⁷¹, enquanto conceito consolidado na teoria política e na ciência constitucional, re-

71 Antes de iniciar a abordagem do Estado federal, é importante fazer uma diferenciação entre esse e o Estado Constitucional Descentralizado. Nesse sentido, por um lado, observa-se que no Estado Constitucional Descentralizado a descentralização ocorre com base nas decisões do Poder Constituinte, que distribui o poder político, legislativo e administrativo entre seus integrantes no próprio texto constitucional,

monta aproximadamente três séculos. Nesse período, especialmente ao longo dos últimos duzentos anos, o federalismo foi progressivamente incorporado às Constituições, especialmente por meio da repartição de competências entre os Entes subnacionais. Contudo, o conceito de federalismo não é uniforme nem estático e apresenta contornos teóricos diversos, pois suas raízes históricas e político-filosóficas evoluíram de uma concepção teopolítica inicial para um princípio organizacional flexível, adaptando-se às realidades institucionais e às demandas sociais de diferentes nações ao longo do tempo.

No caso brasileiro, a história constitucional revela que as diversas Constituições adotadas ao longo do tempo não foram inteiramente originais no tocante ao federalismo, tendo buscado inspiração em modelos estrangeiros para estruturar a organização federativa nacional. Todavia, o ordenamento brasileiro também incorporou elementos singulares, ajustados às especificidades do país. Dentre esses fatores, destacam-se a vasta extensão territorial, o elevado número de Entes federativos e, sobretudo, a decisão política de reconhecer o Município como Ente federado autônomo a partir da Constituição de 1988, criando uma configuração inédita em relação a outros modelos federativos (Bitencourt; Friederich, 2020, p. 51).

Sem dúvida, um dos aspectos essenciais do federalismo brasileiro traduz-se na existência da esfera local de competências autônomas, oriundas da Constituição Federal de 1988. Isso porque a Carta Constitucional em vigor inseriu o Município como Ente federativo, o que

sem, contudo, reconhecer autonomia aos Entes subnacionais. Por outro lado, o Estado federal, embora similar ao modelo de Estado Constitucionalmente Descentralizado em razão da descentralização política, legislativa e administrativa consagrada na Constituição, vai além ao reconhecer a autonomia aos Entes que o compõe, permitindo que cada Ente exerça sua autonomia, ainda que relativa, e participe da formulação da vontade da Federação (Rego, 2020, p. 35).

pode contribuir para a estratégia de descentralização e consequente democratização das decisões públicas, fundamental na efetivação do direito social condensado.

Observa-se, no contexto do federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988, a coexistência de elementos típicos dos modelos de governança multinível dos Tipos I e II, conforme categorização proposta por Hooghe e Marks. Essa configuração institucional, de natureza híbrida, associa estruturas organizadas em níveis relativamente estáveis e não sobrepostos (Tipo I) com arranjos flexíveis, especializados e mais horizontais (Tipo II), sobretudo em políticas setoriais.

Tal arranjo é constitucionalmente protegido pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que assegura a indissolubilidade do pacto federativo, impedindo reformas que comprometam sua estrutura essencial. A partir dessas premissas, torna-se evidente o diálogo entre esse modelo federativo e o princípio da subsidiariedade, tanto em sua dimensão vertical – que trata da repartição de competências –, quanto na horizontal – que enfatiza a participação cidadã e a cooperação entre os Entes.

Além disso, é intrínseca a relação entre a previsão de competências constitucionais municipais e a construção de um direito social, como forma de apropriação do espaço público pela sociedade, em face do fator potencial que o espaço local possui para o exercício do controle social sobre as decisões públicas. Apesar de não ser o fator exclusivo para a garantia da construção de uma cidadania governante, é neste espaço sociopolítico que melhor se manifestam os instrumentos de socialização do processo legislativo e das demais decisões públicas.

Previsto de forma expressa a partir do art. 29 da Constituição Federal, o ordenamento jurídico brasileiro consagra a organização sociopolítica em nível local, tanto que prevê a prerrogativa de um autogoverno na esfe-

ra municipal, envolvendo o amplo espectro das decisões públicas, ou seja, as atribuições legislativas e administrativas em seu sentido lato, inclusive a gestão financeira⁷², pontos centrais desta obra. Diante disso, verifica-se a previsão de uma auto-organização primária, ou seja, oriunda das determinações do constituinte originário, que estabeleceu a prerrogativa de os Municípios regerem-se por uma Lei Orgânica, elaborada pela Câmara Municipal.

Essa perspectiva assume especial relevância diante dos impactos desestruturantes da globalização sobre os espaços de construção da cidadania, como problematizado no item 3.2. Nesse cenário, o fortalecimento das instâncias locais emerge como resposta institucional à fragmentação das identidades políticas e ao progressivo esvaziamento do espaço público. Sob esse aspecto, a revalorização do Município não se dá apenas por sua posição constitucional, mas também por sua capacidade de atuar como instância legítima de enraizamento democrático e formulação de políticas públicas sensíveis às demandas territoriais.

No plano jurídico, os Municípios, portanto, possuem competências exclusivas, cumulativas e, em diversos casos, têm a possibilidade do exercício de competência constitucional suplementar. No entanto, é no conjunto de suas atribuições constitucionais exclusivas ou privativas que se encontram algumas discussões doutrinárias de extremo interesse, voltadas à definição precisa das atividades que competem constitucionalmente ao Município, bem como se verifiquem os limites encontrados para sua consolidação como Ente federado autônomo⁷³.

72 Essa municipalização da gestão financeira mostra-se essencial para a análise dos instrumentos de democratização da gestão fiscal a partir do poder local, destacando-se a obrigatoriedade da realização de audiências públicas na elaboração e na discussão das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

73 Importante é esclarecer que, apesar dos avanços verificados em

Na hipótese de configuração das competências constitucionais dos Municípios, a *Carta Magna brasileira* consagra expressão vaga que gera debates na doutrina e na jurisprudência, sendo que esse debate ganha densidade diante da amplitude interpretativa conferida ao conceito de “interesse local” (Almeida, 2000), prevista no art. 30, inc. I, e que se constitui no vetor que define a atuação do Município. De fato, as demais referências do art. 30 da Constituição Federal mostram-se repetitivas e não mais fazem do que explicitar algumas formas de manifestação da ideia de interesse local, que assume função essencial na análise das competências municipais.

Nessa perspectiva, cumpre registrar que a prática da pactuação interfederativa, especialmente nas áreas de saúde e educação, conforme analisado no item 3.3, evidencia o papel estratégico dos Municípios na gestão descentralizada de políticas sociais. Nesse contexto, os Entes locais não apenas executam programas definidos por instâncias superiores, mas se tornam agentes centrais na indução de novos modelos de governança democrática, pautada pela cooperação, corresponsabilidade e articulação entre diferentes níveis de governo.

No entanto, o potencial transformador dessa configuração federativa encontra limitações significativas no campo financeiro. A estrutura tributária brasileira mantém os Municípios em condição de dependência em relação à União, comprometendo sua autonomia na formulação e na implementação de políticas públicas. A ausência de equilíbrio na distribuição de receitas enfraquece a efetividade da governança multinível cooperativa, cujo êxito depende de uma repartição mais justa de competências e recursos entre os Entes federados.

sede constitucional, existem diversos aspectos a serem observados, especialmente em função de um histórico extremamente centralizador da Federação brasileira.

A autonomia financeira municipal, essencial para o exercício pleno das funções atribuídas constitucionalmente, é obstada tanto pela concentração de receitas no âmbito federal quanto pela fragilidade da arrecadação de tributos próprios em grande parte dos Municípios. Enquanto alguns enfrentam dificuldades estruturais que limitam sua capacidade fiscal, outros operam em contexto de alta dependência das transferências intergovernamentais, perpetuando a lógica centralizadora do federalismo brasileiro.

Nesse sentido, a governança multinível – ao reforçar a importância da descentralização e da interdependência – pode oferecer caminhos para o fortalecimento da capacidade tributária dos Entes locais. Isso implica promover incentivos normativos, técnicos e financeiros que permitam maior protagonismo na arrecadação e na gestão de seus recursos, reduzindo, assim, a vulnerabilidade estrutural diante da instabilidade e da condicionabilidade das transferências federais.

Os arts. 21 a 24 da Constituição Federal delineiam, com precisão, a repartição de competências entre os Entes da Federação, atribuindo-lhes responsabilidades específicas no plano administrativo e legislativo. O art. 21, por exemplo, estabelece as competências administrativas privativas da União; o art. 22, por sua vez, trata das competências legislativas também privativas da União; e o art. 24 dispõe sobre as competências legislativas concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal.

Já o art. 23 propõe uma lógica de competências comuns, enquanto os artigos 37 e 241 incorporam, de forma expressa, mecanismos de cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo, abrindo espaço para a celebração de convênios, a constituição de consórcios públicos e a transferência voluntária de recursos intergovernamentais – instrumentos fundamentais para

a efetivação de políticas públicas integradas e territorializadas.

A própria estrutura federativa brasileira, consagrada como cláusula fundante no art. 1º da Constituição, alicerça-se no reconhecimento da autonomia dos Entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, refletindo diretamente os pressupostos teóricos da governança multinível. Ao reconhecer diferentes níveis de governo dotados de competências próprias, o texto constitucional favorece a emergência de arranjos cooperativos e diferenciados, que superam a rigidez das separações hierárquicas tradicionais e abrem caminho para soluções mais adequadas às múltiplas realidades territoriais.

Nesse cenário, a governança multinível oferece ao federalismo contemporâneo instrumentos renovados de cooperação, coordenação e eficácia na formulação de políticas públicas, permitindo uma distribuição mais flexível e responsiva de competências e responsabilidades. Mais do que uma simples técnica de gestão, a governança multinível consolida-se como um modelo institucional que fortalece a transparência, a *accountability* e a eficiência na tomada de decisões, contribuindo, de modo decisivo, para a superação de práticas federativas assimétricas ou marcadas por dinâmicas de cooperação predatória.

Ademais, a governança multinível também contribui para mitigar um dos desafios centrais do federalismo: a denominada “armadilha da decisão conjunta”, fenômeno caracterizado pela paralisia decisória gerada pela exigência de múltiplas autorizações institucionais. Ao oferecer mecanismos mais ágeis e flexíveis de cooperação, compartilhamento de responsabilidades e integração de políticas, a governança multinível permite que os Entes federativos atuem com maior autonomia, sem romper com a lógica coordenada do sistema. Dessa for-

ma, promove-se a implementação de políticas públicas de modo mais célere, adaptado às necessidades locais.

A flexibilidade promovida pela articulação entre governança multinível e princípio da subsidiariedade possibilita que os diferentes níveis de governo abordem os problemas públicos com maior sensibilidade territorial, estimulando abordagens experimentais, inovadoras e adaptadas às especificidades de cada realidade. Essa lógica aproxima-se da ideia de um “laboratório vivo” de formulação de políticas públicas, no qual diferentes estratégias podem ser testadas, avaliadas em seus contextos e, se bem-sucedidas, replicadas em outras regiões ou ampliadas em escala nacional.

Por essa razão, os debates em torno da extensão e dos limites das competências municipais merecem absoluto destaque, especialmente no que tange à exigência, ou não, de exclusividade do Município para atuar nos assuntos de interesse local. Na medida em que a matéria adquira um ou outro viés, poder-se-á constatar um caráter mais restritivo – que limitaria a autonomia local –, ou, de outra forma, mais amplo da atribuição do Ente municipal, última hipótese que mais bem se coaduna com a proposta de direito social. Esta última perspectiva, ao valorizar a ação municipal em rede e com base nas realidades territoriais, alinha-se de maneira mais coerente com a proposta de construção de um direito social fundado na proximidade, na participação e na responsividade democrática.

Ao se destacar a ótica de que o interesse local significa um conjunto de atribuições em que prevalece a atuação do Município⁷⁴, apesar de indiretamente refletir

74 Na Espanha, verifica-se a adoção do critério de competências preponderantemente locais, não se exigindo a exclusividade municipal para assuntos de suposta natureza local, sendo esta última perspectiva já superada naquele ordenamento, como se observa nas afirmações de Bago, amparadas na Jurisprudência do Tribunal Constitucional daquele país: “*La idea de las competencias municipales exclusivas sobre asuntos*

nas demais esferas, haja vista que a população do Município também é do Estado e da União Federal, ter-se-á uma abordagem ampliada das competências municipais. Caso contrário, estaria extremamente restrita à possibilidade de atuação do Município, adstrita aos assuntos que fossem exclusivamente de interesse local, sem qualquer reflexo nos demais espaços de gestão territorial⁷⁵.

de supuesta naturaleza local, la sabemos abandonada con la del carácter natural de los municipios, siendo sustituida por la más extendida de la compartición de las competencias públicas y el correspondiente derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos públicos que les afecten. La propia jurisprudencia constitucional abona sin ninguna ambigüedad estos nuevos planteamientos: 'Es muy cierto que [...] la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias'. Por lo demás, no cabe duda de que este planteamiento está claramente en la línea de otros ordenamientos de nuestro ámbito cultural y político" (1991, p. 271). A noção de interesse preponderantemente local e não exclusivo também é considerada por Roca como critério definidor da esfera de competências locais na Espanha, conforme expõe: "Para rellenar aquella norma constitucional de contenido, basta sin embargo con operar buscando el interés predominante de la comunidad local y no el exclusivo: singularizar la competencia territorial por prevalencia sobre aquellos concretos asuntos que afectan a la comunidad local" (2000, p. 28). Ortega é enfático ao afirmar a posição majoritária da doutrina espanhola, no sentido de ampliar a atuação do espaço local para todas as matérias que afetam os cidadãos, como se observa: "[...] omittis la interpretación doctrinal que afirma la identidad de la naturaleza de los asuntos municipales con los de cualquier ente territorial y que debe abandonarse el criterio del interés y entender que lo que reivindica la moderna concepción de la autonomía local es un espacio propio de poder político en todos los asuntos que afectan a los ciudadanos" (1993, p. 494).

- 75 Esse critério de exclusividade para configurar o interesse local é verificado no ordenamento jurídico italiano, conforme se depreende do art. 118 da Constituição, em que se observa a referência expressa a este requisito. O mencionado dispositivo pode ser encontrado em Miranda "Artigo 118º. Cabem à região as funções administrativas correspondentes às matérias enunciadas no artigo anterior, excepto

Certamente não é esta última a melhor interpretação do pacto federativo brasileiro, que, ao contrário, reúne um conjunto principiológico a ser concretizado e que justamente vem ao encontro de uma estruturação mais descentralizada e democrática do Estado, capaz de qualificar a relação dos Entes públicos com os atores da sociedade civil, elementos fundamentais para uma nova articulação política compatível com o espaço pós-social-democrata. Diante disso, deve ser avalizado o entendimento de que o interesse local, como requisito para a definição das políticas de competência do Município, refere-se aos assuntos em que predomina tal característica, sem que haja exclusividade, de forma que a atividade do Município vai refletir, ainda que indiretamente, nas demais esferas da Federação⁷⁶.

Observa-se, a partir desse debate, que não é simples a definição das competências municipais, especialmente em se tratando das privativas, tendo em vista o caráter genérico da previsão de interesse local, contrapondo-se ao detalhamento observado nas competências privativas da União, sejam estas administrativas (art. 21) ou legislativas (art. 22). Essa repartição é própria do modo de formação histórica do federalismo brasileiro que resultou de um processo iniciado a partir do centro, do poder da União, reservando a esta esfera de poder as mais destacadas atribuições constitucionais, sem olvidar

as que sejam de interesse exclusivamente local, as quais podem ser atribuídas pelas leis da República às províncias, às comunas e a outras entidades locais. [...] *omissis*" (1987, p. 64-65). Essa restrição de competências ao espaço local, em função da necessária exclusividade, é criticada por Roca (2000), por considerá-la como um caminho impraticável. Sobre o tema, ver também Pescatore *et al.* (1992).

76 Esta é a posição de Almeida, quando, após analisar entendimentos distintos, ressalta: "Acreditamos, portanto, que acabará prevalecendo, por mais consentâneo com a realidade das coisas, o entendimento de que as competências próprias dos Municípios são as relativas aos assuntos de predominante interesse local" (2000, p. 116). Ver também Meirelles (1993), Moraes (2001) e Leal (2003).

que as competências remanescentes são dos Estados-membros⁷⁷.

Dessa forma, a definição do interesse local é imprescindível para a consolidação do Município como Ente federado com efetivas atribuições constitucionais, pois, em sendo restritiva a interpretação, como se constata numa concepção exclusivista do interesse local, pouco sobraria para os Municípios. Isso porque, além das competências enumeradas da União, tudo aquilo que não se enquadrasse no estrito e exclusivo interesse local, e não fosse comum a todos os Entes federados – caso das competências administrativas do art. 23 da CRFB/1988 – ou suplementar – caso das atribuições legislativas do art. 24 CRFB/1988 – seria competência exclusiva dos Estados-membros.

Em decorrência, a discussão acerca da efetividade do federalismo recai sobre o campo hermenêutico, reafirmando a importância da atribuição de sentido ao texto constitucional. Nesse contexto, os princípios assumem um papel informativo basilar, especialmente em se tratando, *in casu*, da noção de subsidiariedade.

É justamente em relação à repartição de competências que essa hermenêutica, com base nos princípios constitucionais, deve assumir um tratamento mais condizente com a estratégia do Estado Democrático de Direito, com ênfase na ideia de uma atuação que permita a concretização de espaços de participação cada vez mais amplos. Esse paradigma dever-se-ia assentar na subsidiariedade como decorrência da noção de democracia e descentralização que se constituem nos elementos fundamentais da organização política brasileira.

77 Aos Estados-membros são reservados, conforme disposto no art. 25, § 1º, os assuntos remanescentes, o que aumenta a importância de uma definição mais ampla do conjunto de atribuições municipais, sob pena de este Ente da Federação permanecer numa posição de espectador da atuação da União e dos Estados.

Magalhães (1999) apresenta uma crítica contundente ao sistema de repartição de competências, em função de este estar contrariando a ideia central da Constituição de 1988, qual seja, a proposta de um Estado de Direito que agregue a democracia e, portanto, a descentralização, como elemento condutor de toda a organização sociopolítica. Com efeito, se analisarmos que a maior parte das competências administrativas e legislativas é privativa da União, a partir de uma enumeração longa, e que aos Municípios restam matérias que integram o fluido conceito de interesse local, a advertência procede.

Essa repartição colide com o próprio federalismo como forma de Estado amparado numa organização descentralizada e que preserva a autonomia dos Entes federados. Cabe ressaltar que a lógica federativa, conforme se verifica em Magalhães (1999), está justamente vinculada à ideia de subsidiariedade, o que deveria remeter à maior parte das competências estatais para os Entes federados menores, ampliando-se a descentralização, sendo apenas as matérias mais complexas e de abrangência mais extensa, com base na ideia de subsidiariedade, de competência dos Estados-federados e, em último caso, da União.

Nessa ótica, além de uma concepção abrangente da ideia de interesse local, como forma de concretizar a ideia de subsidiariedade, própria do princípio federativo, é imprescindível que ocorra uma (re)definição do relacionamento do Município com as demais esferas da Federação no que tange a competências comuns⁷⁸, bem como a suplementar⁷⁹. Isso porque, atualmente, a ação municí-

78 Referem-se aos assuntos, no âmbito administrativo, descritos no rol do art. 23 da Constituição Federal, em que a atuação das três esferas da Federação deve ocorrer numa lógica de cooperação.

79 Almeida (2000) aponta para algumas divergências acerca da terminologia suplementar, alertando para o fato de o constituinte de 1988 não ter esclarecido seu efetivo significado, o que permite estendê-la, ainda

pal fica duplamente condicionada nessas matérias, haja vista que deve seguir tanto as normas da União quanto as dos Estados-federados.

Em relação à competência municipal suplementar, ou seja, relacionada à edição de normas específicas, desde que sejam respeitadas as regras gerais, ou a atuação supletiva em função da omissão do legislador originariamente competente, destaca-se também, conforme Almeida (2000), a ideia de interesse local como cláusula genérica implícita. Isso porque a possibilidade de complementar regra da União e dos Estados, ou mesmo editar norma diante da omissão do legislador competente dessas esferas da Federação, não abrange a integralidade dos assuntos, sendo fundamental a existência de pertinência temática.

Essa limitação da esfera municipal pode ser constatada a partir da leitura do próprio texto constitucional, pois, no art. 30, inc. II, verifica-se claramente a redução de abrangência do Município, ao ser ressaltado que a atuação suplementar do poder local no tocante às leis federais e estaduais deve ocorrer “no que couber”. Cumpre destacar, ainda, que a edição de norma *a posteriori* por parte do legislador originariamente legitimado determina a cessação dos efeitos da norma municipal, o que

segundo a autora, tanto para a ideia de suprir a ausência de norma editada por outro Ente federativo, ou complementar a regra já editada. É o que se constata da exegese que a autora faz da regra contida no art. 24, § 2º e § 3º, que justamente abrangem a competência suplementar em sentido lato, apesar de tratarem de situações distintas. Afirmo a autora: “Pela análise sistemática dos parágrafos do artigo 24, deve-se entender que os Estados continuam sendo titulares – e agora o Distrito Federal também o é – de competência complementar e de competência supletiva. Na hipótese do § 2º, Estados e Distrito Federal exercerão competência complementar, i.e., poderão pormenorizar as normas gerais, estabelecer as condições para sua aplicação. Na hipótese do § 3º é de competência supletiva que se trata: na ausência de normas gerais da União, Estados e Distrito Federal suprirão a falta, legislando para atender a suas peculiaridades” (2000, p. 152).

diminui significativamente a esfera de atuação supletiva do poder local.

Já nas competências comuns, previstas pelo constituinte no art. 23, deve haver uma atuação conjunta das três esferas da Federação, verificando-se a existência de uma hierarquia entre os Entes federativos. Neste ponto, torna-se necessária também uma (re)avaliação da atividade municipal, pois o rol existente nesse dispositivo constitucional abrange assuntos que adquirem relevância num contexto de construção de um direito social a partir da esfera local.

Isso porque envolve políticas públicas nas áreas de saúde, meio ambiente, produção agropecuária, inclusão social, em que se destaca a necessidade de uma gestão descentralizada e que atenda de forma efetiva aos anseios mais concretos da sociedade, numa proposta compartilhada, em que os atores sociais não sejam apenas destinatários dessas políticas. Sendo assim, apesar da existência de hierarquia entre os Entes federados em matéria de competência comum, torna-se imprescindível o fortalecimento de estratégias de gestão de recursos e ações a partir da esfera local.

Nota-se, da análise da repartição de competências constitucionais, a necessidade de uma leitura compatível com os princípios fundamentais da ordem jurídico-constitucional brasileira, a ponto de se atribuir sentido ao federalismo, especialmente em função de sua disposição em três níveis⁸⁰. Isso porque não basta apenas a existência de um Ente federativo associado às estratégias do poder local se a esta esfera não são conferidas competências constitucionais⁸¹ compatíveis com uma organiza-

80 A existência de três níveis na federação brasileira é caracterizada por Barros (2003) como federalismo trino.

81 Cabe referir igualmente que, como consequência de uma ampliação da esfera municipal, é imprescindível que se (re)dimensione a repartição de receitas tributárias em função do necessário equilíbrio que deve haver entre receita e despesa pública, traduzido na responsabilidade

ção efetivamente descentralizada e amparada no princípio da subsidiariedade.

Em face dessa situação de concentração das competências constitucionais na esfera da União, de forma especial, tanto no tocante às competências privativas, como em função das demais atribuições, ou seja, suplementares e comuns, deve-se abalizar as críticas às contradições existentes na esfera constitucional. Magalhães (2000) ressalta, com oportunidade, que a atual forma de distribuição de competências constitucionais, mesmo em se tratando de uma previsão de federalismo de três níveis, torna o Brasil um dos países com maior grau de centralização do poder.

Contudo, é possível adotar-se uma posição hermenêutica compatível com a proposta de direito social, a partir de uma interpretação que priorize a ideia de descentralização, ampliando-se, primeiramente, a concepção de interesse local. As políticas públicas essenciais para o resgate das promessas da modernidade⁸² são mais eficazes se discutidas e formadas a partir de um amplo processo de engajamento dos atores sociais, numa relação dialética entre Estado e sociedade que permita a consolidação de uma cidadania governante.

Nesse sentido, considerando como princípio basilar do federalismo brasileiro a ideia de descentralização, da qual decorre diretamente a noção de subsidiariedade, a maior parte das ações públicas deveria ser considerada interesse local, sendo excepcional a existência de políticas com coordenação das esferas mais abrangentes da Federação. Portanto, o caráter indeterminado da noção de interesse local que – conforme se verificou – se constitui no elemento definidor das competências municipais

fiscal.

82 Expressão utilizada por Streck (2000a) ao criticar a modernização tardia no Brasil, diante do fato de este sequer ter atingido minimamente as já restritas conquistas do *Welfare State*.

pode também servir para uma abordagem compatível com o citado movimento de resistência constitucional, desde que haja um novo compromisso hermenêutico.

Torna-se necessário, para tanto, um engajamento dos atores sociais no sentido de reivindicarem a municipalização das principais políticas públicas, o que deve ser garantido pelos instrumentos de controle externo das atividades administrativas e mesmo pelo controle de constitucionalidade das leis. Dessa forma, o Judiciário pode atuar no sentido de acolher pretensões voltadas à manutenção das competências municipais, especialmente com o alargamento do conceito de interesse local, ampliando as matérias submetidas ao espaço municipal⁸³.

Novamente, vislumbra-se a importância da concretização dos grandes vetores da Constituição Federal, *in casu*, a ideia de descentralização vinculada à subsidiariedade, demonstrando a necessidade de superação de uma hermenêutica pautada em regras, para uma interpretação da Constituição amparada em princípios. É com uma nova postura diante da Constituição, com respeito aos princípios como fonte basilar, que a indeterminação dos conceitos constitucionais, os quais atualmente recebem uma interpretação restritiva, pode transformar-se em importantes formas de justificação de um novo contexto de tomada de decisões públicas.

Contudo, não é suficiente o alargamento das competências do poder local, traduzido institucionalmente no Município⁸⁴, a fim de que se construa um direito social que permita uma nova e qualificada relação entre o poder público e a sociedade. É necessária uma modificação estrutural nas próprias estratégias de gestão do Municí-

83 Verifica-se a configuração da hipótese central deste livro, qual seja, a posição intermediária entre o procedimentalismo e o substancialismo, este caracterizado pela importância do Poder Judiciário.

84 Devem-se referir ainda novas articulações institucionais do espaço local, a partir das regiões, especialmente no Rio Grande do Sul, como se observará ao longo deste capítulo.

pio, com base igualmente na subsidiariedade, no intuito de que uma nova interpretação da repartição de competências esteja agregada a um processo intramunicipal de democratização das decisões públicas, evitando-se, com isso, que o espaço municipal seja apenas a repetição, em escala menor, dos processos de legitimação próprios da sociedade de massas, cujas críticas devem ser consideradas nesta (re)ordenação do espaço público⁸⁵, com vistas à superação de seus défits de legitimidade, inclusão e *accountability*.

Embora a autonomia municipal tenha sido significativamente fortalecida pela Constituição de 1988 por meio da outorga de competências administrativas, legislativas e tributárias, os Municípios ainda enfrentam uma série de obstáculos estruturais que comprometem o exercício efetivo dessas atribuições. Entre os principais desafios, destacam-se as limitações técnicas, financeiras e operacionais, associadas à concentração de recursos nos Entes federativos superiores (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Essa realidade tem dificultado a atuação do poder público local em áreas sensíveis como o saneamento básico, a educação infantil e os programas de atenção básica à saúde. Além disso, o processo de fragmentação territorial ocorrido na década de 1990, com a proliferação de emancipações municipais, resultou na criação de

85 Becker alerta acerca da possibilidade de o espaço local repetir os equívocos das estratégias nacionais de organização sociopolítica: "Nestas condições, a geografia dos gostos, dos desejos, das fantasias, das culturas, das naturezas, das economias, das políticas, das tecnologias, das sociedades, dos ambientes diferenciados se torna orgânica e dinamicamente a mola propulsora, sob o comando do capital, do novo padrão de desenvolvimento que se desenha e se avizinha. Por isso, não se tem nenhuma ilusão, nenhuma fé, de que, por exemplo, a 'municipalização' disso ou daquilo seja melhor ou pior, para beltrano ou cicrano. Municipalizar, localizar, territorializar as dificuldades, as necessidades, os problemas são funcionais ao sistema capitalista, desenvolvem-se, dessa forma, os desafios às comunidades regionais" (1999, p. 36).

inúmeros Entes desprovidos de capacidade arrecadatória própria, cuja manutenção depende majoritariamente de transferências intergovernamentais, em especial do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Dessa forma, constata-se um paradoxo no cenário do municipalismo brasileiro: de um lado, a Constituição conferiu aos Municípios novas atribuições e competências, tornando-os corresponsáveis pela realização dos objetivos fundamentais da República – tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos; de outro, não foram asseguradas, na mesma proporção, as condições materiais e institucionais necessárias à concretização dessas metas. Em razão disso, torna-se imprescindível um esforço coordenado no sentido de garantir capacidade financeira, técnica e administrativa compatível com o grau de responsabilidade constitucional atribuído ao Ente local (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Nesse cenário, evidencia-se a necessidade de fortalecimento da cooperação interfederativa, especialmente nas políticas públicas que envolvem simultaneamente interesses locais, regionais e nacionais. A atuação conjunta dos Entes federativos mostra-se fundamental para assegurar uma prestação de serviços públicos mais eficiente, equitativa e territorialmente sensível. A Constituição de 1988, ao consagrar um modelo federativo solidamente estruturado, oferece o arcabouço jurídico necessário para afirmar e operacionalizar o princípio da subsidiariedade, especialmente por meio do reconhecimento da autonomia local e da possibilidade de articulação entre os diferentes níveis de governo.

É precisamente nesse contexto que se insere o debate em torno do federalismo fiscal, conceito que diz respeito à forma como os membros de uma Federação se

relacionam financeiramente, considerando a organização institucional do Estado, o grau de autonomia dos Entes subnacionais, as competências que lhes são atribuídas e, sobretudo, os mecanismos de financiamento dessas competências. O federalismo fiscal abrange, portanto, a repartição de receitas públicas e a divisão das responsabilidades de gasto entre os Entes federados, incluindo os regimes de arrecadação, as transferências intergovernamentais e os instrumentos de equalização fiscal (Rego, 2020, p. 43).

Os elementos estruturantes do federalismo fiscal compreendem, entre outros, o sistema de competências tributárias, que define a quem cabe legislar e arrecadar determinados tributos. Compõem também essa estrutura os mecanismos de partilha de receitas por meio de transferências voluntárias ou constitucionais, os fundos de equalização que buscam reduzir disparidades entre os Entes, os programas nacionais vinculados a metas e objetivos específicos e os dispositivos normativos e institucionais voltados à resolução de conflitos interfederativos, especialmente aqueles relacionados à distribuição de encargos e recursos (Prado, 2007, p. 1-2).

O federalismo fiscal traduz o regime pelo qual receitas tributárias e transferências financeiras são organizadas e distribuídas entre os níveis de governo dentro de uma Federação, sendo elemento essencial à garantia da autonomia financeira dos Entes subnacionais. Essa autonomia é condição necessária para que os Entes possam formular e implementar políticas públicas de maneira eficaz e comprometida com os princípios constitucionais. Compreender as dinâmicas do federalismo fiscal é, portanto, fundamental para interpretar as relações de poder e autonomia no interior da Federação brasileira, bem como para orientar eventuais reformas estruturais que promovam uma redistribuição de receitas mais equitativa, eficaz e compatível com os imperativos de justiça

fiscal e desenvolvimento territorial sustentável (Ferreira, 2023).

Reitera-se que o conceito basilar do federalismo fiscal repousa na premissa de que a mera atribuição de competências tributárias aos Entes federativos não é suficiente para garantir-lhes os meios necessários à execução eficiente de suas funções constitucionais. Nesse sentido, a estrutura fiscal deve ser complementada por mecanismos de repartição do produto da arrecadação e por sistemas de transferências intergovernamentais, que visam assegurar um mínimo de equidade fiscal entre os Entes. No ordenamento brasileiro, adota-se um modelo de federalismo cooperativo, que respeita a autonomia dos Entes subnacionais e incentiva formas de interpenetração entre suas esferas de atuação – especialmente visíveis na seara das finanças públicas, por meio da partilha de receitas e da institucionalização das transferências intergovernamentais (Paes Neto, 2023).

O federalismo fiscal, ao operar por meio de instrumentos que promovem a distribuição de recursos e instituem vínculos financeiros entre os diversos níveis de governo, cumpre um papel estratégico na sustentabilidade do pacto federativo. Ele condiciona a capacidade dos governos locais de realizarem suas atribuições constitucionais com eficácia, legitimidade e responsabilidade social.

No entanto, a materialização desse modelo encontra entraves significativos na prática, sobretudo no âmbito municipal. Embora a Constituição de 1988 tenha consagrado a descentralização como vetor de organização do Estado, os Municípios frequentemente se encontram em situação financeira precária, marcada pela excessiva dependência de transferências da União e pela centralização de receitas e decisões no plano federal – fatores que relativizam, na prática, a autonomia formalmente reconhecida.

Outro desafio estrutural refere-se à fragmentação burocrática e à ausência de mecanismos institucionais robustos de coordenação intergovernamental. No contexto brasileiro, é comum a atuação simultânea de diferentes esferas e órgãos de governo na formulação e na implementação de políticas públicas, muitas vezes de forma desarticulada, o que resulta em sobreposição de competências, conflitos normativos e desperdício de recursos. Essa descoordenação fragiliza a efetividade das políticas públicas e compromete a racionalidade do sistema federativo.

No plano fiscal, a competição entre Entes federativos é outro elemento de tensão. Em busca de atrair investimentos e empreendimentos para seus territórios, Estados e Municípios frequentemente recorrem a mecanismos como renúncias fiscais, incentivos econômicos e flexibilizações normativas, o que gera uma disputa que compromete a arrecadação própria e fragiliza as finanças locais (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Tal dinâmica, que configura uma forma de “competição predatória”, enfraquece o ideal cooperativo do federalismo, que permanece, muitas vezes, mais no plano retórico do que no prático. A dependência crônica de recursos externos tende a consolidar práticas clientelistas e reproduzir uma Federação fragmentada, em permanente disputa por recursos (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

A Constituição de 1988 promoveu uma inflexão significativa ao reconhecer, de forma inédita, a autonomia dos Municípios como Entes federativos. Todavia, o desafio central consiste em equilibrar a atribuição constitucional de competências com a real capacidade operacional, técnica e financeira para executá-las. O paradoxo entre a responsabilidade normativa e a viabilidade prática das tarefas atribuídas aos Municípios evidencia a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre a

engenharia institucional necessária ao fortalecimento da autonomia local (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Dessa forma, a distribuição constitucional de competências, ainda que essencial, deve ser acompanhada por uma repartição justa e proporcional de recursos financeiros. A excessiva dependência das transferências e a centralização orçamentária na União impõem limites à autonomia dos Entes locais, demandando o fortalecimento de sua capacidade arrecadatória própria. Nesse contexto, a cooperação federativa, especialmente nas regiões metropolitanas, apresenta-se como estratégia relevante para a gestão urbana e fiscal, contribuindo para a superação das assimetrias e das limitações típicas de um federalismo ainda centralizado (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

O federalismo brasileiro, portanto, enfrenta a dualidade entre a descentralização formal e a concentração real de recursos e poder decisório nas instâncias superiores. A intensificação da competição predatória entre os Entes, somada à vulnerabilidade estrutural decorrente da dependência de repasses federais, reforça a urgência de reformas que fortaleçam a autonomia financeira dos Entes subnacionais. A realização dos objetivos fundamentais da República, especialmente no que se refere ao desenvolvimento urbano sustentável e à redução das desigualdades, demanda uma gestão eficiente dos tributos locais e a adoção de mecanismos cooperativos entre os Municípios, visando à construção de uma Federação mais equitativa, solidária e funcional (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Sob essa perspectiva, observa-se que a articulação entre os Entes federados vem se dando, na atualidade, por meio de uma diversidade de instrumentos institucionais, tais como conselhos instituídos por lei, fóruns regionais, conferências nacionais, consórcios intermunicipais, convênios e parcerias com entidades da socie-

dade civil. Esses mecanismos, previstos no art. 23 da Constituição de 1988, buscam promover a integração e a cooperação entre os níveis de governo na formulação e na execução de políticas públicas. Contudo, a ausência histórica de uma vinculação obrigatória entre a assunção de competências pelos Entes subnacionais e o repasse correspondente dos recursos financeiros tem contribuído para a instabilidade fiscal dos Municípios, dificultando a consolidação de sua autonomia plena em relação à União.

No contexto do federalismo brasileiro, evidencia-se um dos paradoxos mais marcantes: de um lado, o princípio da subsidiariedade, previsto implicitamente no art. 23 da Constituição Federal, deveria funcionar como critério hermenêutico orientador na resolução de conflitos positivos de competência, atribuindo maior centralidade à atuação do Ente municipal. De outro lado, essa ampliação da responsabilidade local somente será efetiva se acompanhada de uma distribuição compatível de recursos financeiros, uma vez que não há autonomia material sem autonomia orçamentária. Todavia, a realidade fiscal dos Municípios brasileiros demonstra que essa autonomia financeira permanece muito aquém do necessário, o que compromete a concretização da lógica subsidiária e o próprio equilíbrio federativo (Hermany; Giacobbo; Machado, 2024).

Quando analisada sob a perspectiva da governança multinível, essa problemática adquire contornos ainda mais complexos. Esse modelo de gestão, ao enfatizar a importância da coordenação, cooperação e colaboração entre os diversos níveis de governo – federal, estadual e municipal –, impõe como requisito essencial à eficiência das políticas públicas a existência de instrumentos de articulação intergovernamental.

A carência de uma distribuição equitativa de recursos compromete não apenas a autonomia dos Entes

locais, mas também a eficácia e a legitimidade das políticas públicas implementadas em todos os níveis da Federação. Em razão disso, a ausência de autonomia financeira obriga os Municípios a uma dependência estrutural das transferências intergovernamentais, o que, em última instância, reforça a centralização decisória na esfera federal e enfraquece os fundamentos democráticos da autonomia local.

A efetiva aplicação do princípio da subsidiariedade, portanto, requer mais do que a definição clara de competências entre os Entes federativos. Exige, igualmente, a existência de mecanismos institucionais robustos e eficazes para a coordenação, a cooperação técnica e a resolução de conflitos federativos. A governança multinível apresenta-se como um modelo apto a promover essa articulação, oferecendo instrumentos para uma gestão pública mais integrada, participativa e cooperativa.

A implementação de sistemas de governança que incentivem a colaboração entre os níveis de governo é essencial para enfrentar as limitações impostas pela atual lógica distributiva e para fortalecer, de modo efetivo, a capacidade administrativa e financeira dos Municípios. Assim, a governança multinível pode ser compreendida não apenas como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública, mas também como via concreta para o fortalecimento da autonomia local e da eficácia do federalismo brasileiro.

Nesse sentido, merece especial destaque a Emenda Constitucional 128, de 22 de dezembro de 2022, que introduziu o § 7º ao art. 167 da Constituição Federal. Essa alteração representa um marco relevante no avanço da autonomia financeira dos Entes subnacionais, ao vedar expressamente a criação de despesas pela legislação federal sem a devida previsão de fontes orçamentárias e financeiras, ou sem o correspondente repasse de recursos.

De acordo com o novo dispositivo constitucional, nenhuma norma federal poderá impor encargos financeiros à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios sem que haja previsão orçamentária específica para sua execução, incluindo despesas com pessoal e seus respectivos encargos, ressalvadas apenas as hipóteses de fixação do salário mínimo e as obrigações assumidas voluntariamente pelos Entes federativos.

Com efeito, a Emenda Constitucional 128 configura um avanço institucional relevante, na medida em que se alinha aos princípios da responsabilidade fiscal e da lealdade federativa. Ao estabelecer a obrigatoriedade de uma fonte de custeio para toda e qualquer obrigação imposta aos Municípios, contribui não apenas para assegurar a viabilidade financeira das políticas públicas, mas também para corrigir o desequilíbrio histórico que marcou a relação entre descentralização de responsabilidades e concentração de recursos.

A medida visa enfrentar o paradoxo anteriormente identificado: o descompasso entre a autonomia funcional prevista para os Entes locais, inspirada no princípio da subsidiariedade, e a ausência de condições financeiras para sua materialização. Trata-se, portanto, de uma iniciativa normativa que fortalece a saúde fiscal, preserva a coerência orçamentária do sistema federativo e, sobretudo, reforça os pilares da governança democrática e cooperativa no âmbito da Federação.

A Emenda Constitucional 128/2022 institui um marco jurídico relevante ao estabelecer a obrigatoriedade de previsão orçamentária e financeira para a criação de encargos impostos aos Entes subnacionais, especialmente aos Municípios. Trata-se de medida que visa corrigir distorções históricas no federalismo fiscal brasileiro, marcado por uma distribuição assimétrica de recursos que, reiteradamente, favoreceu a União em detrimento das esferas locais.

Ao condicionar a transferência de competências à correspondente alocação de recursos, a Emenda contribui para a redução da dependência dos Municípios em relação às transferências intergovernamentais e reforça sua capacidade de gestão autônoma e eficiente. Além disso, reconhece-se, por meio desse dispositivo, a sobrecarga que recai sobre os Municípios na prestação de serviços públicos essenciais, frequentemente sem o respaldo financeiro necessário, o que compromete o equilíbrio fiscal e dificulta o planejamento orçamentário de médio e longo prazos.

Nesse cenário, a possibilidade de os Municípios realizarem um planejamento estratégico de longo prazo revela-se um dos pilares da autonomia financeira. A alteração constitucional cria condições para que os gestores municipais tenham maior previsibilidade e segurança na definição de suas prioridades, assegurando que a execução de políticas públicas não seja prejudicada por encargos exógenos ao seu planejamento. A clareza no custeio permite a formulação de metas de investimento em áreas prioritárias, como infraestrutura, educação e saúde, promovendo, assim, um ciclo virtuoso de desenvolvimento territorial sustentável e qualificação da condição de vida local.

Dessa forma, a defesa da autonomia financeira municipal transcende a lógica do equilíbrio contábil e passa a integrar uma concepção ampliada de fortalecimento democrático ao conferir às comunidades locais as condições materiais para moldar o próprio destino. Trata-se, portanto, de reconhecer a autonomia financeira como fundamento do pacto federativo brasileiro, pilar de uma governança eficaz, participativa e territorialmente sensível.

A Emenda Constitucional 128, ao estabelecer a exigência de fontes de custeio vinculadas à transferência de competências, reforça também os fundamentos da go-

vernança multinível e do federalismo fiscal, promovendo maior responsabilidade e transparência na alocação de recursos. Ao alinhar competências com recursos, estimula-se a coordenação e a cooperação entre os Entes federativos, condição essencial para a efetividade das políticas públicas em um Estado federado.

A delimitação clara das obrigações financeiras, por sua vez, tem o potencial de mitigar disputas intergovernamentais, contribuindo para uma relação mais equilibrada e colaborativa entre União, Estados e Municípios. No entanto, a eficácia material da Emenda dependerá de sua implementação prática e do monitoramento contínuo, especialmente nas áreas de maior demanda social, como saúde e educação.

Nesse sentido, será imprescindível a criação de mecanismos institucionais que assegurem a transferência tempestiva e adequada de recursos, de modo a garantir que os objetivos traçados pelo novo dispositivo constitucional sejam integralmente alcançados. Em síntese, a Emenda Constitucional 128 representa um avanço normativo importante para o aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro e para a consolidação da autonomia financeira dos Entes locais, mas sua efetividade estará condicionada ao compromisso continuado com a cooperação federativa, à institucionalização de práticas colaborativas e à existência de estruturas de governança funcionalmente integradas.

Por outro lado, convém reconhecer que, não obstante o federalismo cooperativo brasileiro estabeleça um ambiente normativo favorável à descentralização, sua efetividade tem sido limitada por falhas de coordenação e por sobreposições de responsabilidades entre os Entes federativos. A complexidade do modelo brasileiro de competências compartilhadas, embora represente uma oportunidade para a atuação conjunta e integrada, também gera tensões e desafios significativos à formulação

e à execução de políticas públicas de forma coordenada. Em diversos casos, observa-se a imposição verticalizada de políticas nacionais, que restringe a autonomia decisória dos Entes subnacionais e limita sua capacidade de legislar e planejar com base nas especificidades locais.

Apesar dessas limitações, desde a década de 1990, os Municípios brasileiros vêm assumindo papel cada vez mais proeminente na execução de políticas públicas estruturantes, especialmente nos campos da saúde e da educação básica. Esse protagonismo é viabilizado por normas federais, as quais, ao mesmo tempo em que descentralizam responsabilidades, reconhecem a peculiaridade do modelo brasileiro, conferindo aos Municípios o *status* de Entes federativos autônomos. Tal reconhecimento lhes assegura capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, em conformidade com os princípios constitucionais.

Por serem as instâncias mais próximas da população, os Municípios ocupam posição estratégica para identificar necessidades locais e promover políticas mais responsivas e participativas. Essa centralidade do Ente municipal na concretização dos direitos sociais reforça a urgência de se assegurar, de forma estrutural, a autonomia financeira e a capacidade institucional compatível com as responsabilidades assumidas.

Com base nessas premissas, verifica-se que a arquitetura federativa delineada pela Constituição de 1988, ao articular os princípios da subsidiariedade e da governança multinível, oferece fundamentos institucionais consistentes para a promoção de uma cidadania ativa, plural e corresponsável. Para que essa potencialidade seja plenamente concretizada, contudo, é necessário avançar no aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação entre os Entes federativos e no fortalecimento dos instrumentos de participação democrática, que serão objeto de análise na seção seguinte, a partir de

experiências concretas de pactuação interfederativa e cogestão territorial.

Em síntese, o modelo de federalismo trino, sustentado na articulação cooperativa entre os Entes federativos e na valorização do princípio da subsidiariedade, apresenta-se como uma alternativa normativamente sólida frente às insuficiências do federalismo clássico e às fragilidades do modelo cooperativo brasileiro. Ao reconhecer o Município como Ente federado pleno, dotado de competências próprias e corresponsável pela formulação e pela execução de políticas públicas, esse modelo ressignifica o pacto federativo com base nos valores da participação democrática, da autonomia local e da proximidade com os sujeitos de direito.

Ademais, a integração entre o federalismo trino e a governança multinível amplia a capacidade adaptativa do sistema, permitindo o florescimento de práticas colaborativas, experimentais e territorializadas, fundamentais para a efetivação dos direitos sociais em sua dimensão concreta. Superar a lógica de centralização decisória e construir pontes institucionais entre os níveis de governo configura-se, assim, como condição necessária para a construção de um Estado democrático mais responsivo, plural e comprometido com a justiça social.

A partir dessas bases teóricas e institucionais, o passo seguinte consiste em examinar como os fundamentos do federalismo trino e da governança multinível se projetam no plano normativo e administrativo, especialmente no âmbito das políticas públicas voltadas ao espaço urbano e à promoção dos direitos fundamentais. A Parte II desta obra propõe essa aproximação aplicada, explorando os contornos do direito administrativo social multinível e seus desdobramentos na construção de um urbanismo comprometido com a democracia e a justiça territorial. O Capítulo 4, nesse contexto, analisará os instrumentos jurídicos e políticos que, a partir da esfera

local, buscam viabilizar o direito à cidade, à moradia e à participação cidadã – dimensões essenciais do que se tem denominado como direito social condensado no território.

PARTE II

DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL MULTINÍVEL APLICADO

DIREITO SOCIAL, DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO À CIDADE

O quarto capítulo propõe uma análise aprofundada acerca das interseções entre o direito social e o direito urbanístico, com especial atenção à construção do direito à cidade como expressão territorializada da cidadania e da justiça social. Parte-se da premissa de que o espaço urbano, longe de ser apenas cenário de disputas por infraestrutura e serviços, constitui-se como lugar de pertencimento, memória coletiva, exercício de direitos e formação de vínculos comunitários. Nesse sentido, a cidade torna-se espaço jurídico por excelência, no qual se inscrevem os conflitos, as omissões e os avanços da política urbana brasileira.

A discussão aqui desenvolvida insere-se na lógica do direito administrativo social multinível, abordada nos capítulos anteriores, ao reconhecer que os direitos sociais se concretizam não apenas por meio de políticas setoriais fragmentadas, mas sobretudo por meio da ordenação democrática do território e da institucionalização de mecanismos de participação e controle social. Assim, compreender a cidade como um direito implica reconhecer o papel do Estado – e, em especial, do poder local – na criação de instrumentos normativos e administrativos capazes de garantir acesso equitativo ao solo urbano, à moradia digna, à mobilidade, ao saneamento e ao lazer, sempre em diálogo com as necessidades concretas das populações historicamente marginalizadas.

O capítulo organiza-se em quatro seções interligadas. A primeira (4.1) examina os instrumentos de democratização das decisões públicas na esfera local, com

base no Estatuto da Cidade, analisando sua aplicação e os entraves à sua efetividade. Em seguida (4.2), são debatidos os fundamentos do direito à cidade e os desafios impostos à sua realização plena na realidade brasileira, marcada por desigualdades socioespaciais persistentes. A terceira seção (4.3) enfoca o direito de laje como expressão concreta do direito à moradia, trazendo à tona o papel da regularização fundiária e das soluções normativas inovadoras na promoção da justiça habitacional. Por fim (4.4), discute-se o conceito de direito social condensado em sua articulação com o direito urbanístico, com especial destaque ao papel do plano diretor e das regulações estatais na ordenação democrática do espaço local.

Ao tratar da cidade como bem comum e da política urbana como instrumento de inclusão e equidade, este capítulo busca reforçar que a efetivação dos direitos sociais passa, necessariamente, por uma compreensão integral e participativa do território. Dessa forma, o direito urbanístico é aqui convocado a dialogar com o constitucionalismo social, oferecendo caminhos normativos e institucionais para o fortalecimento de uma cidadania ativa, plural e ancorada nos cotidianos concretos da vida urbana.

4.1 Instrumentos de democratização das decisões públicas na esfera local: uma abordagem a partir do Estatuto da Cidade

As alternativas que permitem a ampliação da participação da cidadania, a partir de uma estratégia de controle social e da participação na formação das decisões públicas, mostram-se compatíveis com uma interpretação aberta do Estatuto da Cidade, coadunada com uma hermenêutica capaz de atribuir sentido à Constituição Federal, fatores indispensáveis para a consolidação do direito social. Essa análise específica dos mecanismos de

apropriação do espaço público pela sociedade, considerando a esfera local, é indispensável para se verificar a viabilidade de construção de um direito social.

Nessa ótica, assume destaque o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, que veio regulamentar os princípios constitucionais atinentes à política urbana, prevista nos arts. 182 e 183 da Carta Constitucional Brasileira. Trata-se de um marco normativo que deve ser compreendido no contexto de um projeto de desenvolvimento urbano sustentável e integrado, orientado pela valorização dos bens coletivos, da justiça socioespacial e da dignidade da pessoa humana. Sua efetividade exige uma atuação democrática e participativa, voltada à reconstrução das relações entre Estado e sociedade, o que instiga a análise de sua aderência aos paradigmas contemporâneos de um direito social comprometido com a equidade e a inclusão territorial.

O Estatuto da Cidade foi elaborado sob influência dos debates travados durante a *II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* (Habitat II), realizada em Istambul, em 1996, cujos desdobramentos resultaram na formulação da Agenda Habitat. A partir dessa agenda, consolidou-se uma visão ampliada de política urbana, concebida como um conjunto integrado de direitos, que extrapolam a garantia formal de habitação e propriedade, incorporando políticas públicas capazes de promover o bem-estar coletivo e o acesso equitativo à cidade. Tais diretrizes estão intrinsecamente ligadas ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, reconhecido como núcleo axiológico do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade deve ser interpretado não apenas como instrumento de regulação do uso e ocupação do solo urbano, mas como meio de afirmação de uma política urbana. Essa, por sua vez,

deve estar comprometida com os direitos sociais e com a função social da cidade e da propriedade, pautada em um modelo de gestão democrática e participativa.

Como observa Osório (2002), a nova legislação urbanística estrutura-se a partir de quatro inovações fundamentais: (i) a redefinição do regime jurídico da propriedade urbana, com ênfase na função social; (ii) a regulamentação de instrumentos que favoreçam a constituição de um Município incluyente, comprometido com a justiça socioespacial; (iii) a democratização dos processos de gestão urbana, por meio de mecanismos de participação e deliberação coletiva; e (iv) a regularização fundiária de assentamentos informais, visando à inclusão de populações historicamente marginalizadas.

É precisamente no vetor da gestão democrática da cidade, promovida a partir do poder local, que se revela a adequação do Estatuto da Cidade à concepção de direito social adotada nesta análise. A essência desse diploma reside na articulação entre os espaços institucionais de formulação normativa e os mecanismos de participação popular, permitindo que as decisões públicas, especialmente em nível municipal, reflitam processos deliberativos compartilhados entre os cidadãos e os agentes públicos responsáveis pela gestão do território. Trata-se de dar concretude ao princípio democrático na escala local, por meio da coprodução de políticas públicas urbanas, em consonância com os objetivos fundamentais da República.

O art. 2º do Estatuto da Cidade permite-nos conhecer uma dimensão exata da abrangência desse diploma legal e de sua vinculação com a proposta de um direito social a partir do poder local. Isso ocorre em função de essa lei contribuir para a concretização de princípios constitucionais como a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática, a justiça social e a sustentabilidade ambiental. Nesse contexto, é essen-

cial distinguir a função social da cidade da função social da propriedade, evitando-se a redução do Estatuto¹ à mera lógica patrimonialista, o que esvaziaria seu potencial transformador.

Dessa maneira, o Estatuto da Cidade estabelece uma interface normativa entre o ordenamento urbanístico e os direitos fundamentais, ao articular os princípios da gestão democrática e da dignidade da pessoa humana com as diversas políticas públicas setoriais voltadas ao espaço urbano. Essa articulação confere legitimidade à atuação dos atores sociais, seja por meio dos mecanismos institucionais de participação, seja pela mobilização da sociedade civil organizada, reafirmando o referencial principiológico da Constituição como parâmetro interpretativo da política urbana e como instrumento para

-
- 1 Tem-se aqui uma distinção terminológica fundamental, pois a ideia de função social da cidade é mais ampla e contém a função social da propriedade, traduzindo-se a confusão que comumente ocorre no sentido de igualar tais concepções numa visão reducionista e contrária à ideia de construção de um direito social, de viés democrático, oriundo da articulação dos atores sociais a partir do espaço local. Essa análise vem pontuada por Mattos, quando expõe: "Pouco se tem distinguido na doutrina sobre a diferença – tênue, embora – entre as funções sociais da cidade e as funções sociais da propriedade urbana, talvez em razão de essa última estar visceralmente inserida na primeira. No entanto, o risco de não se insistir numa diferenciação, ainda que preliminar, entre esses dois princípios jurídicos está no fato de que a caracterização de um pelo outro, e vice-versa, levaria a uma redução equivocada do conceito de função social da cidade ao da função social da propriedade, já que a propriedade urbana é que faz parte, ao lado de outros fatores, do todo da cidade e não o contrário" (2002, p. 86). De fato, a função social da cidade mostra-se extremamente abrangente, indo além da ideia de propriedade, como destaca Saule Júnior: "As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão da população pobre. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social" (1997, p. 61).

a construção de um direito social fundado na equidade territorial.

Nesse sentido, o art. 2º, inc. I, ao prever a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendidas como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” como uma das diretrizes gerais da política urbana, torna explícito como objetivo de uma gestão democrática a partir da cidade a consolidação da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão coletiva e territorial. Mattos (2002), ao interpretar esse dispositivo, vincula a noção de cidade sustentável ao próprio princípio da dignidade, propondo uma hermenêutica que potencialize o Estatuto como instrumento de realização dos direitos sociais e de democratização do espaço urbano.

Contudo, é na ampliação das possibilidades de apropriação do espaço público pela sociedade que reside uma das principais contribuições do Estatuto, pois insere como diretriz geral da função social da cidade a gestão a partir da população e de associações surgidas da própria sociedade civil, juntamente à ideia de controle social². Essa diretriz, prevista no art. 2º, inc. II, da referida lei, vincula a formulação e a execução das políticas urbanas ao protagonismo da cidadania, fortalecendo o papel dos sujeitos coletivos na produção do espaço urbano.

Consolida-se, com isso, além da própria ideia de democratização das decisões públicas, uma noção de cooperação entre os governos, envolvendo também, conforme disposto no art. 2º, inc. III, uma ampla parce-

2 No art. 4º do Estatuto da Cidade, que trata dos instrumentos da política urbana, constata-se, em seu § 3º, a expressa previsão da obrigatoriedade do controle social no que se refere ao dispêndio de recursos públicos municipais para a implementação da política urbana. Tal previsão fortalece o caráter participativo e a corresponsabilidade na formulação e na execução das ações urbanas.

ria com a iniciativa privada e com setores da sociedade, superando a concepção tradicional de que o Estado, representado no espaço local pelo Município, deva suprir e resolver integralmente as demandas da sociedade, enquanto esta permanece numa posição de sujeito passivo das políticas públicas³.

Mostra-se aqui a ligação entre as diretrizes do Estatuto da Cidade e a hipótese constitutiva essencial da proposta de direito social, qual seja, a possibilidade de situar-se entre o procedimentalismo deliberativo e o substancialismo normativo. Isso porque a democratização da gestão a partir do espaço local, superando a legitimação exclusiva pelo sistema representativo tradicional, não se desvincula da necessidade de observância aos direitos e às garantias constitucionais, os quais ficam imunes aos critérios da maioria ou a articulações dos atores sociais⁴.

3 Oportuna a avaliação de Mattos acerca da diretriz da democratização e da cooperação, que contribui para uma nova relação entre Estado e sociedade, verificada a seguir: "É sobre a participação direta que o Estatuto da Cidade está dispondo quando estabelece, como diretriz geral, que a cidade seja gerida de forma democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. E no inciso III do artigo 2º, o Estatuto da Cidade estabeleceu uma outra diretriz que vem complementar a anterior: a que trata da cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse inicial" (2002, p. 89).

4 Para tanto, é importante transcrever as observações de Mattos acerca das diretrizes do Estatuto da Cidade, vindas exatamente ao encontro do paradigma de direito social, conciliador da atuação de uma cidadania ativa com os agentes políticos representativos, vinculados à concretização do texto constitucional. Afirma a autora: "Importa observar que por trás dessas diretrizes encontra-se a noção de que a esfera pública não se reduz – e não pode ser reduzida – à esfera estatal, sob pena de se perpetuarem os velhos vícios que comprometem historicamente a democracia representativa. A articulação de uma rede de cidadania ativa combinada com a representação política parlamentar, construindo novos canais e novas formas de participação no poder e de sua legitimação, é que pode tornar concretos os valores humanos fundamentais da igualdade, solidariedade, liberdade e dignidade humana na gestão das cidades" (2002, p. 89).

É neste contexto que devem ser analisados os instrumentos de gestão democrática, introduzidos ou mesmo ampliados⁵ a partir do Estatuto da Cidade⁶, estabelecendo-se a necessária reflexão sobre suas potencialidades, sobretudo quando desenvolvidos a partir do espaço local. Dessa forma, a verificação desses mecanismos de gestão e de sua efetividade na esfera municipal e regional deve estar articulada à construção de um direito social, como uma proposta de legitimação das decisões públicas a partir da atuação dos atores sociais na concretização dos princípios constitucionais que atuam como limite referencial obrigatório.

Como se pode verificar, o Estatuto da Cidade apresenta, de forma expressa, instrumentos de gestão democrática, em sintonia com outras normas que promovem o controle social e a transparência pública, como é o caso da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Diante disso, a análise dos

5 É necessário destacar que o Estatuto da Cidade não é o único diploma normativo a promover novos contornos à tomada de decisões públicas no Brasil contemporâneo. A democratização da gestão pública é um processo que se intensificou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo texto normativo consagrou a participação popular como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. Assim, embora o Estatuto da Cidade represente um avanço importante nesse campo, a construção de um paradigma de direito social tem como fundamento primordial a principiologia constitucional, especialmente no que tange à efetivação dos direitos fundamentais e à materialização da cidadania substantiva.

6 Leal destaca o caráter inovador do Estatuto, no que tange ao processo de democratização das decisões, ao afirmar: "De forma inovadora, prevê o Estatuto, no mesmo dispositivo, a necessidade de que o próprio processo de formulação do plano diretor e a fiscalização de sua implementação sejam viabilizados com a participação social, utilizando-se, por exemplo, de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem como oportunizando a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos sobre o plano e o acesso de qualquer interessado a eles – condição de possibilidade do efetivo exercício de tais prerrogativas" (2003, p. 104).

instrumentos de participação popular instituídos no plano local e sua compatibilidade com a proposta de direito social delineada ao longo desta obra não podem se restringir ao âmbito do Estatuto da Cidade, uma vez que audiências públicas, conselhos municipais, consultas populares, entre outros mecanismos, decorrem igualmente de outros dispositivos normativos e, sobretudo, da concretização do princípio do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição Federal.

Contudo, é no Estatuto da Cidade que tais mecanismos encontram maior densidade normativa e conexão com a gestão urbana, evidenciando sua vinculação com os pressupostos necessários à consolidação de um novo paradigma de legitimação das decisões públicas. Contribui para isso o fato de estarem voltados às estratégias locais de ordenação do espaço urbano, permitindo maior efetividade do controle social, dada a proximidade entre os processos decisórios e os sujeitos diretamente afetados por suas consequências, favorecendo a construção de uma cidadania ativa e coparticipativa.

Cabe ainda repisar que a inserção de mecanismos de participação na esfera local possibilita o desenvolvimento de uma cultura política orientada pela prática democrática contínua, o que revela o caráter pedagógico dos instrumentos participativos. Essa nova estratégia de legitimação, ao reconhecer a participação cidadã como condição de validade das decisões públicas, rompe com a concepção tradicional de cidadania passiva, reafirmando o ideal de uma cidadania emancipatória, construída por meio da interação dialógica entre o espaço público estatal e a sociedade civil organizada.

O espaço local, como se observa, além de favorecer a construção da responsabilidade social, potencializada pelo sentimento de solidariedade e pertencimento, por parte dos atores que integram a sociedade civil, contribui para a efetividade do controle social. Se, por um

lado, o direito social se manifesta na tomada de decisões públicas a partir de uma construção compartilhada, por outro lado, da mesma forma, assumem destaque o controle e o acompanhamento da execução das políticas públicas definidas em parceria com a sociedade⁷.

Contudo, é fundamental a leitura dos instrumentos de gestão democrática da cidade para além da ótica da regulação da propriedade no espaço urbano⁸, tendo maior importância, para a construção de um direito social, uma análise mais aberta dos espaços de participação. Dessa forma, a abordagem dos instrumentos de gestão democrática deve estar mais vinculada à ideia ampla de função social da cidade, da qual a propriedade é apenas um dos elementos integrantes, possibili-

7 Nesse sentido, Mattos: "A garantia da participação popular, a par de conferir legitimidade à gestão das cidades, tem uma outra faceta, qual seja, a de funcionar como o mais eficaz aparato de fiscalização dos atos da administração e do legislativo municipal. Esse controle social é importantíssimo para assegurar a efetiva aplicação dos instrumentos de reforma urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, ainda mais quando outras modalidades de controle, previstas pela Constituição, sobretudo a legislativa e a judiciária, têm-se mostrado de duvidosa operacionalidade e eficiência. As normas contidas no Capítulo IV do Estatuto prevêm, assim, diversas formas de participação que dão concreção a essa dupla função social da participação popular: a de aferir legitimidade às ações municipais e a de exercer o controle dessas mesmas ações" (2002, p. 301). Nesse sentido, evidencia-se a centralidade do controle social não apenas como mecanismo de fortalecimento democrático, mas como ferramenta efetiva de fiscalização, sobretudo diante das limitações operacionais dos mecanismos institucionais de controle previstos pela Constituição Federal. O Estatuto da Cidade, ao prever instrumentos participativos diversos, não apenas reforça o princípio democrático, mas também amplia a possibilidade de responsabilização social das ações públicas no contexto municipal.

8 Ainda merece destaque o disposto no art. 2º, inc. VII, do Estatuto da Cidade, que prevê expressamente a necessária integração entre as dimensões urbana e rural do território municipal. Essa diretriz revela-se especialmente relevante em Municípios de pequeno e médio porte – predominantes no Estado do Rio Grande do Sul – nos quais a zona rural representa parcela significativa do território e da identidade local. Nesses contextos, é fundamental que as políticas públicas e os instrumentos de planejamento urbano também contemplem o meio rural, garantindo-lhe acesso equitativo a direitos essenciais, como saúde, educação, mobilidade e infraestrutura.

tando-se, com essa postura, a atribuição de sentido ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como da cidadania, enquanto fundamentos normativos da política urbana no Estado Constitucional contemporâneo.

Diante dessas considerações, impõe-se uma avaliação sistemática dos diversos espaços de participação cidadã previstos no Estatuto da Cidade, com destaque para o art. 43, que expressamente consagra a gestão democrática da cidade como dever do poder público local. Esse dispositivo prevê quatro mecanismos principais de participação: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre temas urbanos; e iniciativa popular no processo legislativo. Deve-se destacar, contudo, que se trata de rol exemplificativo, tendo em vista que o *caput* do art. 43 utiliza a expressão “entre outros”, conferindo margem à criação e à experimentação de novos instrumentos participativos, adaptáveis às especificidades locais.

Essa abertura normativa é fundamental, pois estimula o desenvolvimento de estratégias criativas por meio da mobilização dos atores sociais no âmbito municipal, tendo em vista a capacidade adaptativa dos espaços locais frente à complexidade das demandas urbanas contemporâneas. Essa plasticidade institucional contribui para a potencialização do direito social como expressão das necessidades e das expectativas da sociedade, permitindo que os sujeitos coletivos assumam, de forma ativa, o protagonismo na definição e no controle do espaço público.

Não se trata, portanto, de uma participação meramente tutelada ou simbólica, limitada a rituais pré-formatados, mas sim de uma corresponsabilidade institucionalizada, que pode adquirir diferentes contornos na efetivação do princípio constitucional da cidadania. Assim, fortalecem-se canais de participação autônomos, legítimos e horizontalizados, capazes de qualificar a re-

lação entre Estado e sociedade a partir da auto-organização dos sujeitos políticos que integram o tecido social urbano

No que tange aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, é essencial proceder a uma abordagem específica de cada um deles, comparando-os com mecanismos análogos existentes em outras esferas da administração pública e do processo legislativo. Para tanto, a análise requer a identificação de suas previsões em outras legislações infraconstitucionais e, sobretudo, o exame de sua compatibilidade com os princípios constitucionais que regem a administração pública e o Estado Democrático de Direito.

Tome-se, por exemplo, o caso das audiências públicas, que, embora incorporadas expressamente ao Estatuto da Cidade, já eram previstas em normativos anteriores, com destaque para a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Nesse sentido, a análise proposta não se restringe ao Estatuto da Cidade, mas se insere em uma abordagem mais ampla acerca dos processos decisórios no espaço público, buscando compreender sua melhor operacionalização a partir da escala local.

Nessa perspectiva, deve-se iniciar pelos conselhos setoriais que têm influenciado o processo de democratização da gestão dos recursos públicos e a definição de políticas em diferentes áreas atinentes aos direitos sociais. Tais conselhos, além da previsão no Estatuto da Cidade, encontram respaldo normativo específico nas

áreas da saúde⁹, da assistência social¹⁰, do meio ambiente¹¹ e da defesa da criança e do adolescente¹².

Essas legislações, que regulamentam os princípios constitucionais da gestão democrática e do controle social, preveem de forma sistemática a criação e o funcionamento desses conselhos. No entanto, é no espaço municipal que sua efetividade se torna mais relevante, especialmente no contexto de construção de um direito social que se manifesta de forma condensada em estruturas participativas vinculadas à governança democrática e territorializada.

Contudo, é indispensável fixar diretrizes fundamentais quanto ao processo de instituição, composição e funcionamento dos referidos conselhos, considerando que sua efetividade está diretamente relacionada ao nível de comprometimento e de engajamento da sociedade civil com esses canais de participação. Assim, embora a legislação determine sua criação em nível local, a análise crítica de seus pressupostos fáticos, sociais e políticos mostra-se essencial para avaliar sua real contribuição para a consolidação da democracia participativa.

Em muitos casos, observa-se que esses espaços de participação são instituídos apenas de maneira formal, com o objetivo de cumprir exigências legais mínimas e, com isso, viabilizar o acesso a repasses de recursos de outras esferas da Federação, especialmente da União para os Municípios. Nessas situações, a instituição dos

9 Regulamentado pela Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

10 Com previsão na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

11 Nos termos da Lei 6.938/1981, com regulamentação específica para conselhos.

12 Conforme Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

conselhos ocorre não como resultado de um movimento de transformação institucional e de amadurecimento da relação entre Estado e sociedade, mas sim como cumprimento meramente burocrático de condicionalidades federais.

É necessário, mais uma vez, destacar que a construção de um direito social efetivo requer o estabelecimento de novos pactos entre a representação política tradicional e a sociedade civil organizada. Não basta, portanto, a abertura formal de espaços de participação; é imprescindível que esses canais estejam desvinculados de uma lógica de legitimação *a posteriori* e meramente simbólica das decisões públicas, que muitas vezes apenas reproduzem uma narrativa consensual fabricada em nome de um suposto interesse público. Esse é um ponto crucial para avaliar a adequação da estrutura e da atuação dos conselhos – especialmente em nível municipal – ao paradigma do direito social condensado, entendido como um processo de apropriação crítica, coletiva e democrática do espaço público estatal pela sociedade.

Diante disso, a mera existência de conselhos, instituídos com o exclusivo objetivo de atender a exigências legais para o recebimento de transferências federais ou estaduais, não é suficiente para promover a construção de um direito social, se não vier acompanhada de uma profunda reconfiguração do espaço público local, com a consequente atuação da sociedade como sujeito ativo na formulação das decisões administrativas e legislativas. A simples repetição, em nível municipal, de diretrizes previamente fixadas em âmbito nacional¹³ pode, ao contrá-

13 Nesse aspecto, merece menção a Resolução 33, de 23 de dezembro de 1992, do Conselho Nacional de Saúde, a qual estabelece “recomendações” para a constituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde. Na prática, observa-se uma adoção quase integral dessas diretrizes por parte dos Municípios, o que resulta na limitação do espaço de inovação institucional por parte dos Entes locais, restringindo o desenvolvimento de modelos mais sensíveis às especificidades territoriais e à efetiva promoção da participação cidadã no controle social das decisões

rio, contribuir para consolidar equívocos do processo de deliberação pela maioria, limitando-se à homologação de projetos previamente elaborados pelos corpos técnicos da Administração, sem efetiva escuta pública.

Esses conselhos, em sua maioria instituídos por exigências legais, enfrentam ainda outros obstáculos que limitam a participação efetiva da população. Entre os principais, destaca-se a presença dominante do poder público nas composições, frequentemente ocupando metade das cadeiras deliberativas, por meio de representantes de diferentes secretarias municipais. Tal configuração favorece a prevalência da vontade governamental nas decisões estratégicas, bastando, por vezes, o convencimento de um ou outro representante da sociedade civil¹⁴, muitas vezes oriundo de entidades que avalizam de forma ampla e irrestrita as políticas governamentais¹⁵, para legitimar medidas previamente definidas pela Administração.

públicas. Consta-se, portanto, prevalência de uma lógica de cidadania regulada, marcada por processos de democratização institucionalmente conduzidos, em detrimento da mobilização autônoma oriunda das demandas sociais concretas.

- 14 A própria definição das entidades da sociedade civil aptas a compor os conselhos configura tema controverso, pois a ausência de critérios transparentes e participativos nesse processo pode transformar os conselhos em meros instrumentos de homologação de decisões previamente formuladas pelo Executivo. Tal risco guarda semelhança com críticas frequentemente dirigidas a mecanismos tradicionais como o plebiscito e o referendo, quando utilizados de maneira desvinculada de processos participativos genuínos. Nesse sentido, recomenda-se a realização de assembleias públicas amplas e abertas para a definição das entidades representativas, evitando que essa escolha fique a cargo exclusivo dos agentes políticos com assento no Legislativo ou, de forma ainda mais preocupante, seja definida por meio de decreto do Executivo, em processo pouco dialógico e verticalizado.
- 15 Consta-se essa situação em inúmeros Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, bem como em Conselhos Municipais de Assistência Social, em que a representação governamental atinge metade das vagas. Dessa forma, é bastante tranquilo para a Administração Pública abalizar nos conselhos as políticas já articuladas na esfera governamental, sendo, algumas vezes, a atuação dos conselhos extremamente nociva ao processo de construção de um direito social

Essa realidade exige uma reflexão mais abrangente acerca do papel dos conselhos, pois, embora seja fundamental a presença de representantes do poder público como forma de assegurar o vínculo às garantias constitucionais – protegendo, inclusive, direitos fundamentais contra eventuais decisões majoritárias que possam lhes ser contrárias –, essa presença não pode esvaziar o processo participativo enquanto pressuposto de validade democrática das decisões públicas¹⁶. Urge, portanto, revisar a composição de diversos conselhos, de modo a permitir o exercício criativo da democracia na esfera local, contemplando as demandas específicas das comunidades e conferindo aos conselhos uma dimensão também pedagógica, como espaços de formação para o exercício de uma cidadania ativa e governante.

Deve-se, igualmente, atribuir maior relevância a conselhos não previstos em legislação federal, uma vez que estes nascem de demandas específicas e da articulação genuína da sociedade com o poder local. A es-

amparado numa cidadania governante, tendo em vista ser instrumento de homologação das decisões oficiais. Em relação aos conselhos de assistência social, cabe verificar a determinação contida no art. 30, inc. I, da Lei 8.742/1993, visto que a composição paritária entre governo e sociedade civil na constituição do Conselho Municipal é condição para que o Município receba os repasses legais, conforme se verifica no dispositivo que segue: “Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil [...]”.

- 16 Oportunas são as considerações de Mattos, quando ressalta que os Conselhos possuem um caráter misto, pois podem permitir a cogestão entre Estado e comunidade: “De fato, os conselhos são as esferas que não são totalmente estatais nem somente comunitárias. Para além dessa classificação formal, eles se concretizam como espaços de interação entre o Estado e a comunidade, como uma esfera pública de cogestão e de coparticipação entre governo e comunidade, contribuindo para a inserção de novos temas na agenda pública política” (2002, p. 307). É justamente esse caráter misto que deve ser buscado com a ampliação da participação da população na sua composição, a fim de que contribuam para uma legitimação real das decisões administrativas, não se restringindo a uma atuação homologatória.

ses novos espaços deve ser conferida não apenas função consultiva, mas eficácia deliberativa, a fim de que as decisões públicas superem o viés estritamente institucional e atendam às dinâmicas concretas dos territórios.

Cabe reafirmar que a transformação das estruturas participativas, promovendo a abertura das decisões públicas ao controle e à deliberação cidadã, é potencialmente mais eficaz em comunidades de menor escala. Isso se deve, entre outros fatores, à proximidade entre os atores sociais e os agentes políticos, bem como à maior correspondência entre os interesses da população e as políticas públicas implementadas. Ademais, o controle social – tão relevante quanto a participação na definição das políticas públicas – ganha densidade quando se reduz a distância entre a institucionalidade decisória e a sociedade civil, cujos membros, por meio de uma prática participativa contínua, tornam-se mais atentos à execução das políticas e à normatividade que as sustenta.

Por todas essas razões, não se pode desprezar o potencial criativo do espaço local, que deve estar vinculado à atuação interpretativa dos atores sociais na concretização dos princípios constitucionais referenciais, com destaque para a ideia de cidadania e Estado Democrático de Direito. Dessa forma, o controle social das decisões públicas a partir da esfera municipal pode se apresentar sob formas alternativas aos mecanismos tradicionais, mesmo no caso dos conselhos formais, destacando-se novas formas associativas, como os conselhos populares, a exemplo de associações comunitárias articuladas de forma autônoma pela própria sociedade, desde que sempre vinculadas às garantias constitucionais que atuam como referencial mínimo¹⁷.

17 A leitura do art. 43, inc. I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), ao se referir aos órgãos colegiados, sugere, conforme interpretação de Mattos (2002), que os conselhos devam ser institucionalizados.

A compatibilidade dos conselhos com a proposta de direito social está profundamente vinculada ao grau de espontaneidade da manifestação da população, com a gradativa substituição de uma democracia formal e institucionalizada por uma participação instada a partir da própria articulação da sociedade. Essa modificação da ótica participativa, que passa a ser reivindicada e organizada a partir das especificidades locais, e não em função de diretrizes nacionalmente unificadas, permite construir um direito social como resultado de uma efetiva alteração estrutural na esfera pública, recorrendo à formulação de Habermas (1997a), capaz de condicionar as decisões públicas a um real processo de legitimação democrática.

Uma nova motivação para a criação de conselhos a partir das demandas específicas, e com contornos distintos nos Municípios ou nas regiões com bases socioeconômicas, culturais e políticas díspares, constitui-se em fator relevante para a definição de políticas públicas, bem como de regulamentos, que reflitam as reivindicações dessas localidades, superando as estratégias tradicionais de dominação. Além disso, permite-se que os conselhos atuem diante de uma nova dinâmica, não mais servindo como simples espaços institucionais indispensáveis para

Contudo, a abertura proporcionada pelo *caput* do mesmo artigo permite afirmar, com base na mesma autora, a plena adequação de conselhos populares – entendidos como espaços compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil – às diretrizes de gestão democrática da cidade. A autora destaca: “A relação do inciso I do artigo 43, ao definir as esferas governamentais que deverão valer-se de órgãos colegiados como instrumento para a gestão democrática das cidades, sugere o entendimento de que tais órgãos são institucionalizados, vale dizer, ligados à estrutura administrativa, embora contando com a participação de membros ou setores da sociedade civil. No entanto, como se disse em relação ao *caput*, os incisos que compõem este artigo não são as únicas formas de participação democrática pelas quais se deve dar a gestão das cidades brasileiras. Nesse sentido, é importante destacar a figura dos conselhos populares, órgãos colegiados que também têm por principal finalidade a garantia da participação da população nos assuntos de seu interesse” (2002, p. 308).

o cumprimento de requisitos que, na prática, se mostram meramente formais, a partir de deliberações amparadas em aclamação, desprovidas de uma legitimidade democrática compatível com os princípios constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

Outro instrumento de extrema importância, que vem se consolidando a partir da previsão do constituinte originário, é a audiência pública, prevista no art. 58, § 2º, da Constituição Federal de 1988, como mecanismo destinado a assegurar a transparência nas decisões públicas e desenvolver a ideia de gestão compartilhada, traduzida na participação dos atores sociais tanto na deliberação acerca das políticas públicas e normas a serem implementadas, quanto na fiscalização da execução dessas atividades. Tais mecanismos permitem, por exemplo, a consolidação de um planejamento urbano democrático (art. 29, inc. XII, da CRFB/1988) e a administração democrática e descentralizada da seguridade social (art. 194, inc. VII, da CRFB/1988).

Contudo, em razão do predomínio das normas infraconstitucionais na organização dos processos participativos, tem sido essas legislações que, na prática, têm consolidado as audiências públicas como instrumento de gestão democrática. Destacam-se, nesse sentido, as previsões contidas na Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos), bem como, fundamentalmente, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48) e no Estatuto da Cidade (art. 40, § 4º; art. 43, II; e art. 44), além de outros diplomas legais setoriais¹⁸.

18 Nesse contexto, destaca-se a Resolução Conama 009/1987, que prevê a realização de audiências públicas destinadas ao esclarecimento de Relatórios de Impacto Ambiental (Rima). De acordo com seu art. 2º, tais audiências podem ser solicitadas por entidade civil, pelo Ministério Público ou por grupo de, no mínimo, 50 cidadãos, ao órgão ambiental competente.

Essas audiências públicas são fundamentais para a reformulação da lógica da gestão pública e para o surgimento de novos fundamentos de legitimação do processo legislativo. Ao promover a abertura do espaço público estatal à participação cidadã, elas estimulam o senso de pertencimento e de corresponsabilidade por parte da população. O cidadão, ao deixar de ocupar o lugar de mero destinatário das políticas públicas e passar a atuar como partícipe do processo decisório, assume uma nova condição, colaborando na construção coletiva da normatividade pública. Tal movimento produz um importante “efeito pedagógico”, conforme observa Oliveira (1998, p. 167), à medida que permite à cidadania desenvolver maior consciência e formação crítica sobre as diretrizes que estruturam as políticas públicas e a própria vida em sociedade

Com a participação traduzindo-se em fator permanente da vida democrática, temáticas anteriormente distantes da realidade cotidiana da população passam a integrar seu vocabulário e experiência prática. Expressões como orçamento público, planejamento e controle da gestão tornam-se progressivamente apropriadas pelos cidadãos, que passam a compreendê-las como instrumentos de concretização de direitos. O exercício contínuo da participação contribui de forma decisiva para a (re)construção de uma cidadania ativa, cujo fortalecimento é potencializado no âmbito local, dada a proximidade, o interesse direto e a acessibilidade dos assuntos que compõem a pauta das audiências públicas nesse espaço sociopolítico.

Conforme ressaltado anteriormente, o mecanismo das audiências públicas tem, nos últimos anos, ampliado sua efetividade, destacando-se sua realização como requisito de validade das leis orçamentárias, especialmente nas esferas locais. Sem dúvida, a obrigatoriedade de consulta popular na elaboração do Plano Plurianual

(PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) tem se revelado como um importante fator de mudança nos paradigmas da gestão pública, com especial impacto no nível municipal, onde a proximidade com os cidadãos facilita o diálogo e o controle social.

Nessa linha, a obrigatoriedade de realização das audiências públicas, determinada tanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) quanto pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), institucionaliza a participação em momentos-chave da gestão fiscal, tornando-a periódica, previsível e vinculada a instrumentos de planejamento e execução orçamentária. Com isso, abre-se à sociedade a oportunidade de intervir, de modo efetivo, nos diferentes estágios da gestão financeira pública, contribuindo para a construção de um modelo dialógico de governança, fundado na interação permanente entre Estado e sociedade.

De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, parágrafo único, como examinado no capítulo anterior, prevê a realização de audiências públicas tanto na fase de elaboração dos projetos orçamentários no âmbito do Poder Executivo, quanto durante sua discussão no processo legislativo, conduzido pelas Câmaras Municipais. Além disso, o art. 9º, § 4º, do mesmo diploma legal impõe a obrigatoriedade de demonstração e avaliação quadrimestral das metas fiscais, exigência que amplia o papel da sociedade no processo orçamentário, ao incorporar também o acompanhamento da execução das políticas públicas, reforçando, assim, uma dupla dimensão da participação: definição e controle.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, além de prever genericamente as audiências públicas como instrumento de gestão democrática (art. 43, inc. II), reforça sua realização obrigatória nos processos de elaboração e revisão do plano diretor e de outras legislações urbanísticas,

conforme estabelece o art. 40, § 4º, e o art. 44. Tais dispositivos evidenciam o vínculo entre participação cidadã e construção do direito social, entendido aqui como direito à integração ativa na definição dos rumos da cidade, sempre resguardadas as garantias constitucionais e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Todavia, cabe ressaltar que as advertências feitas quanto à limitação dos conselhos também se aplicam às audiências públicas, caso essas não estejam embasadas em uma concepção substantiva de participação. É necessário incorporar aos instrumentos participativos uma nova concepção de relação entre Estado e sociedade, que permita superar a formalidade e a ritualização, favorecendo a consolidação de uma cidadania ativa, crítica e comprometida com os rumos da gestão pública. Reitera-se, assim, o alerta de que a previsão legal de instrumentos participativos não garante, por si só, sua efetividade, especialmente se sua aplicação não estiver em consonância com os fundamentos do direito social.

Diversos fatores contribuem para essa preocupação, especialmente diante da possibilidade de reprodução, em nível local, de práticas deliberativas já criticadas nas instâncias federal e estadual. Entre eles, destaca-se a realização de audiências públicas sem a devida apresentação e debate público, amplo e acessível, dos elementos centrais das peças orçamentárias¹⁹, o que compromete a capacidade de intervenção autônoma dos

19 É essencial que a proposta orçamentária seja apresentada de forma completa, relacionando-se com informações administrativas que, direta ou indiretamente, influenciam a realização das políticas públicas, sendo imprescindível que os participantes das audiências públicas tenham tempo e instrumentos para o conhecimento do pleno teor da proposta e suas implicações. Isso porque, quanto mais detalhada a discussão, o que não se confunde com tecnicismo exagerado, maiores as possibilidades de uma efetiva e real contribuição do cidadão, seja na deliberação das políticas e, principalmente, no acompanhamento de sua execução.

cidadãos e esvazia o potencial democrático do processo participativo²⁰.

Nesse contexto, é preciso valorizar o espaço local como estratégia privilegiada para a manutenção de canais estáveis, permanentes e acessíveis de debate sobre políticas públicas, permitindo não apenas sua definição compartilhada, mas sobretudo o controle social de sua execução. A esfera municipal possibilita uma discussão mais detalhada, com parâmetros concretos e compreensíveis, o que amplia a inserção cidadã no processo de democratização da gestão financeira.

Contudo, para que isso ocorra, é imprescindível a implementação de modificações no atual modelo de realização das audiências públicas, com a criação de regulamentos específicos que garantam a efetiva aproximação entre a sociedade civil e o espaço decisório institucional. Trata-se de reduzir as distâncias entre Estado e sociedade, sem incorrer na captura dos atores sociais pelas estruturas governamentais. Essa transformação reforça a necessidade de construir espaços de participação autônomos e de expressão cidadã espontânea, reconhecendo o cidadão como sujeito governante e não apenas destinatário das decisões públicas.

Como primeiro passo, é essencial incluir, de maneira clara e objetiva, a quantificação física e financeira das diferentes políticas públicas já no plano plurianual, especialmente no que se refere a obras e investimentos de longo prazo da gestão²¹. Esse detalhamento – que não implica em excesso de formalismo, mas em maior

20 A autonomia é fundamental para que sejam evitadas decisões resultantes de simples votações por aclamação, em que o pseudointeresse público contribui para a homologação de decisões já previstas sem a ampla consulta da população.

21 Nesse sentido, cumpre destacar o § 8º do art. 149 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CE/RS), que dispõe: "§ 8º – A proposta orçamentária será debatida com a população, por regiões e por áreas temáticas, antes de sua consolidação pelo Poder Executivo." (Constituição do Estado do RS, 1989).

transparência – permite o fortalecimento da dimensão gerencial da administração pública, reduzindo a margem de discricionariedade e facilitando o controle social.

Quanto mais estruturadas, transparentes e acompanhadas de indicadores de desempenho e metas claras forem as políticas públicas, maior será a capacidade da sociedade de aferir sua execução e eficácia. Com isso, o controle social deixa de ser reativo e passa a incorporar elementos de planejamento, possibilitando avaliações mais complexas, inclusive sobre a eficiência e a efetividade das ações governamentais, não se limitando à sua mera implementação formal²².

Além disso, os projetos orçamentários, ao contemplarem um número cada vez maior de informações sobre as políticas públicas – desde que redigidos com clareza, acessibilidade e linguagem cidadã –, tendem a viabilizar uma participação mais efetiva dos atores sociais, que, munidos de informações sobre os limites e as consequências das deliberações propostas²³, poderão exercer com maior autonomia sua função de controle e de pro-

22 Dessa forma, mostra-se inadequada, por exemplo, a simples previsão de “ampliação de espaço físico de Escola Municipal”, pois a redação não apresenta unidade de medida, nem meta qualitativa, como a metragem a ser ampliada ou o número de alunos beneficiados. Além disso, observa-se a ausência de indicadores de desempenho – imprescindíveis para a adequada observância do aspecto gerencial do planejamento, conforme exige o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998. Tal exigência é reforçada pelo art. 4º, inc. I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que obriga a inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários: “e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. Sem a definição de indicadores de desempenho por parte da Administração, torna-se inviável a avaliação de resultados e, consequentemente, a consolidação de um controle público eficaz.

23 As críticas aos instrumentos tradicionais de participação em nível nacional, como o plebiscito e o referendo, concentram-se na limitação do conhecimento do cidadão acerca do objeto da consulta, o que favorece a manifestação de um pseudo-interesse público, descolado de uma deliberação qualificada.

posição. Esse cenário gera motivação concreta para a participação nas audiências públicas, desde que estas estejam organizadas de maneira a possibilitar a ampla divulgação e o acesso prévio e integral ao conteúdo dos projetos discutidos.

Nesse sentido, além do planejamento orçamentário amplo e detalhado, mas com linguagem acessível, evitando expressões de difícil compreensão popular, é preciso que o desenvolvimento das audiências públicas contribua para a manifestação espontânea do cidadão, permitindo-lhe espaços adequados de discussão. Assuma destaque, com isso, a regulamentação das audiências públicas de acordo com as peculiaridades locais, objetivando essa atuação efetiva da cidadania, evitando uma formatação estanque, vinculada a votações que se traduzem em homologações de projetos oficiais, sobre matérias cercadas de excessivo formalismo.

Dentre os fatores de regulamentação, destaca-se a própria estratégia convocatória, que é decisiva na efetivação do princípio democrático a partir da realização das audiências públicas. Isso porque tais consultas populares são, em regra, convocadas por meio de espaços institucionais, de publicações oficiais, pouco acessadas pela maioria da população, desvinculadas, pois, de sua atuação cotidiana.

Essa realidade pode – e deve – ser transformada pela adoção de estratégias de divulgação inovadoras e inclusivas no âmbito local, que transcendam a formalidade de um edital publicado na imprensa oficial. A superação dessa abordagem meramente legalista exige uma atribuição concreta de sentido ao princípio da publicidade, nos moldes do Estado Democrático de Direito, entendendo-se a transparência como efetiva disponibilização da informação em linguagem clara, em múltiplos meios e formatos. Ressalta-se, nesse aspecto, a instituição de cadastros legislativos de participação popular,

que promovem uma comunicação ativa e personalizada com cidadãos e organizações cadastradas, assegurando o envio prévio das pautas das audiências públicas e ampliando sua capilaridade social.

Esse cadastro legislativo tem se mostrado uma prática inovadora, adotada por diversas casas legislativas no Estado do Rio Grande do Sul²⁴, especialmente nos Municípios com histórico de envolvimento cidadão, viabilizando o envio direto de informações sobre as pautas legislativas às entidades, às organizações da sociedade civil e aos cidadãos previamente cadastrados²⁵. Isso porque a construção do direito social está diretamente relacionada com a prática participativa de forma cotidiana, sem a necessidade de estar vinculada a associações populares, organizações não governamentais, entre outros movimentos sociais. É importante afirmar que a ideia de direito social, como paradigma de participação na formação e no controle em relação às decisões públicas e sua execução, está diretamente relacionada à simplificação dos espaços abertos para a tomada de decisões pela cidadania num enfoque governante.

A obrigatoriedade da consulta da população para a elaboração e a discussão das leis orçamentárias, prevista tanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto pelo Estatuto da Cidade, introduz uma nova dinâmica no processo legislativo, exigindo adaptações nos regimentos internos das Câmaras municipais. Essa mudança valo-

24 Trata-se de sugestão oriunda do Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos S/C (Igam) (www.igam.com.br).

25 O Cadastro Legislativo permite que as secretarias das Câmaras municipais, além da publicação oficial, sob a forma de edital, possam encaminhar para todos os interessados que fizerem o cadastro informações das audiências públicas a serem realizadas, dando maior sentido à ideia de publicidade. Nesse diapasão, o envio de convocação para audiência pública a qualquer cidadão interessado, mesmo que desvinculado de uma entidade, constitui-se aspecto extremamente importante para a consolidação do mencionado caráter pedagógico da audiência pública.

riza a atuação parlamentar – especialmente das Comissões de Finanças e Orçamento – e revitaliza o papel do Legislativo como instância de mediação entre o Estado e a sociedade, convertendo-o em espaço privilegiado para o exercício da cidadania ativa²⁶.

Além disso, essa nova perspectiva de formação das leis orçamentárias, desde que realmente estruturada para a consolidação de um efetivo interesse público, apresenta a exata dimensão da proposta de direito social condensado. Isso porque contribui para a superação de uma regulação social amparada na lógica da dominação, por uma estratégia de integração entre espaço público estatal e sociedade, vinculada à garantia de princípios constitucionais, *in casu*, aqueles relacionados aos novos paradigmas da gestão pública democrática e participativa.

A participação popular, por meio de audiências públicas, também pode ser encontrada na formulação do plano diretor, de acordo com a previsão contida no art. 40, § 4º, inc. I, do Estatuto da Cidade, abrangendo o amplo conjunto das decisões públicas, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Além disso, esse dispositivo legal alcança não apenas a fase de elaboração, mas também a implementação e a revisão desse instrumento estruturante da política urbana.

Para Saule Júnior (2002), o âmbito de influência do plano diretor deve ser compreendido de forma compatibilizada com os princípios constitucionais atinentes à política urbana, não se restringindo apenas a normas

26 Contudo, é fundamental uma abertura ainda maior na própria sistemática das audiências públicas em sede de legislativo municipal, envolvendo a eventual possibilidade de apresentação de emendas populares, hoje restritas aos parlamentares, o que diminui os efeitos da participação popular. Entende-se que essa possibilidade contribui para a concretização do princípio democrático, sendo um importante incentivo à participação da população nas audiências públicas relacionadas ao processo orçamentário.

sobre o uso e a ocupação do solo, abrangendo, de forma ampla, a ideia de justiça social e dignidade da pessoa humana, traduzida na concretização do direito à cidade, inserido como diretriz geral do Estatuto. Além disso, as normas contidas no plano diretor, que superam o simples zoneamento urbano, devem articular o desenvolvimento urbano com o rural²⁷, a partir de um planejamento participativo e democrático.

Entretanto, deve-se lamentar o veto ao § 5º do art. 40 do Estatuto da Cidade, que previa a nulidade das leis que instituíssem o plano diretor em desacordo com o § 4º, justamente o dispositivo que consagra a participação popular como princípio estruturante da política urbana. Ainda que ausente norma expressa, é possível sustentar a inconstitucionalidade de planos diretores elaborados sem efetiva participação popular, por afronta direta aos princípios constitucionais da gestão democrática, da legalidade e da cidadania²⁸.

Além das audiências públicas, outras hipóteses de participação popular²⁹ estão previstas de forma exemplificativa no Estatuto da Cidade, como as conferências

27 A abrangência do plano diretor às questões rurais é destacada por Saule Júnior: "O plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento, contém como matérias não somente normas sobre uso e ocupação do solo urbano, mas também outros aspectos sociais, administrativos e econômicos. O sistema de planejamento municipal, que é matéria do plano diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos administrativos regionalizados que compreendam também a região rural" (1997, p. 150).

28 Nesse sentido, o entendimento de Saule Júnior: "Esta nulidade independente deste veto, poderá ser solicitada por qualquer cidadão pelo descumprimento da Constituição e do Estatuto da Cidade através dos remédios constitucionais de garantia dos direitos fundamentais tais como a ação popular, o mandado de segurança, a ação civil pública, e a ação declaratória de inconstitucionalidade de lei" (*apud* Osório, 2002, p. 94).

29 É importante destacar o veto ao inc. V do art. 43 do Estatuto da Cidade, que previa expressamente o plebiscito e o referendo como instrumentos de gestão democrática das cidades. Tais mecanismos, conforme apontado no debate nacional, apresentam limitações à efetiva participação social.

temáticas³⁰ (art. 43, inc. III), além da iniciativa popular para projetos de lei e para a sugestão de planos de desenvolvimento urbano (art. 43, inc. IV). Esta última referência legislativa contribui para o aumento do âmbito de participação da sociedade para além do processo legislativo, pois não restringe a atuação desta à apresentação de projetos de lei, com suas restrições quanto à iniciativa³¹, mas envolve a cogestão no seu sentido mais amplo³².

Todavia, não é apenas em nível municipal que se pode verificar a abertura democrática em relação às decisões públicas, sendo oportuna a referência a espaços regionais de articulação, que também podem estar coadunados com a proposta de um direito social que compatibilize a articulação dos atores sociais com as garantias institucionais necessárias à preservação de um mínimo constitucional. Nesse sentido, cabe salientar a previsão contida no art. 45 do Estatuto da Cidade em que a participação da sociedade se constitui em requisito fundamental para a gestão dos assuntos relativos às aglomerações urbanas e regiões metropolitanas³³.

30 Essa hipótese vem sendo tratada em outros diplomas legais, como na saúde pública, conforme previsão do art. 1º da Lei 8.142/1990, além de outras áreas vinculadas aos direitos sociais.

31 São oportunas aqui as críticas relacionadas à iniciativa popular em relação à União Federal, ênfase para a restrição das matérias passíveis de proposta popular, dada a iniciativa exclusiva do poder executivo em amplo rol, aplicada em função do princípio da simetria constitucional aos Municípios.

32 Mattos (2002) salienta a importância dessa perspectiva mais aberta de participação da sociedade, por meio de mecanismos permanentes de cogestão, desvinculando-se da restrita legalidade positivada, contribuindo para superar inclusive os requisitos muitas vezes difíceis de atingir, como o número mínimo de assinaturas, somados à restrição temática, verificada em sede de iniciativa popular.

33 No que se refere às regiões metropolitanas, é relevante observar que sua previsão antecede a Constituição de 1988, sendo contemplada, por exemplo, na Constituição de 1967 e regulamentada pela Lei Complementar 14/1973, que instituiu oito regiões metropolitanas, incluindo a de Porto Alegre. Com a Constituição Federal de 1988, a competência para instituí-las foi atribuída aos Estados (art. 25, § 3º),

Essa estratégia de articulação regional é essencial para a formulação de políticas públicas intermunicipais, muitas das quais envolvem questões estruturais como saneamento, segurança pública, políticas de desenvolvimento regional e geração de emprego e renda³⁴. Dessa forma, as decisões públicas transcendem os limites municipais, envolvendo novas estratégias de cooperação entre Municípios e também a atuação articulada destes com as demais esferas da Federação, especialmente diante do referido rol de competências comuns observado no art. 23 da Constituição Federal, além da noção não exclusivista de interesse local, inserida no art. 30, permitindo uma ampla atuação do espaço local.

Trata-se, precisamente, de decisões públicas que envolvem interesses comuns aos Municípios consorciados, muitas vezes viabilizadas por meio da formação de consórcios públicos intermunicipais, os quais possibilitam a execução de atividades inexequíveis de forma isolada por cada Ente federado. Nesse contexto, revela-se essencial o fortalecimento do controle social, previsto como uma das diretrizes centrais do Estatuto da Cidade³⁵, especialmente no que tange à gestão democrática dos territórios compartilhados.

abarcando também aglomerações urbanas e microrregiões, com vistas à organização e à execução de funções públicas de interesse comum.

34 Mattos (2002) ressalta a necessidade da esfera metropolitana como alternativa capaz de minimizar a inabilidade de os Municípios e os Estados, de forma individual, resolverem problemas relativos à miséria, ao transporte, à moradia, além da segurança pública.

35 A adequação do Estatuto da Cidade ao princípio da cidadania, também em relação aos organismos gestores das regiões metropolitanas, é destacada por Mattos, quando expõe: "Mais uma vez atento ao princípio da soberania popular, o Estatuto da Cidade estabelece, no artigo 45, que também os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de maneira obrigatória e significativa. Essa participação deverá exercer o controle direto das atividades do órgão gestor metropolitano, num exercício de cidadania e de democracia" (2002, p. 329).

Em que pese a previsão no Estatuto, concretizando os objetivos fundamentais da Constituição Federal, é bastante incipiente o desenvolvimento de regiões metropolitanas no Brasil. Dentre as razões elencadas por Mattos (2002), destacam-se o acentuado sentimento municipalista, que dificulta a implementação de projetos regionais integrados, a limitação no acesso a fontes de financiamento para os órgãos gestores dessas regiões e a ausência de um tratamento jurídico-institucional adequado e sistemático. Constata-se, na própria sociedade, uma baixa relação de pertencimento às regiões metropolitanas, o que, por sua vez, reduz a efetividade dos mecanismos de gestão democrática, os quais se mostram intrinsecamente ligados ao processo de conscientização da população, ou seja, ao interesse da sociedade em relação às questões regionais.

Diferente é o panorama observado no processo de regionalização do Estado do Rio Grande do Sul, que ultrapassa a lógica metropolitana tradicional e promove uma rede ampla e articulada de atores sociais e políticos no plano regional, configurando uma aproximação mais efetiva e sistemática entre os Entes envolvidos. Nesse cenário, destaca-se a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)³⁶, que têm contribuído para a ampliação dos espaços de cogestão, a partir dos debates democráticos sobre as políticas públicas de in-

36 Instituídos pela Lei Estadual (RS) 10.283/1994 e regulamentados pelo Decreto 35.764/1994, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) são caracterizados, conforme o art. 1º do referido decreto, como associações civis sem fins lucrativos. Segundo o art. 3º da referida lei, os Coredes têm como atribuição principal atuar como interface entre as demandas regionais e os órgãos responsáveis pelas políticas públicas – especialmente do governo estadual –, ampliando, assim, a noção de uma cidadania governante também no plano regional. A essa dinâmica de participação regional foi incorporada, por meio da Lei Estadual (RS) 11.451/2000, a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), os quais aprofundam a articulação entre os Municípios e seus diversos atores sociais com a esfera regional.

teresse regional, além de contribuir para a efetivação do controle social sobre as decisões públicas³⁷.

Segundo Becker (1999, p. 58), o principal desafio dos Coredes consiste em transformar as regiões gaúchas, com a participação ativa de seus agentes sociais, econômicos e políticos, em sujeitos de formulação e conformação dos próprios modelos de desenvolvimento, bem como de estratégias de inserção qualificada na economia global. Essa articulação democrática³⁸ regional permite a conciliação de um processo de “abertura para fora”, aproveitando-se o dinamismo da economia mundial, com a “abertura para dentro”, que valoriza as po-

37 A interação entre os Coredes e o Estado está prevista em diversos dispositivos normativos. Destaca-se, por exemplo, o art. 6º, inc. III, da Lei Estadual 10.283/1994, que atribui ao Conselho de Representantes – instância executiva e deliberativa dos Coredes – a competência de promover articulações com os órgãos estaduais e federais, bem como com os Municípios, através dos Comudes. Merecem destaque também as Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (Casepes), criadas conforme o art. 10 da Lei Estadual (RS) 11.305/1999, compostas por representantes governamentais e, majoritariamente, por membros da sociedade civil – empregadores e empregados da agricultura, comércio e indústria, representantes dos serviços públicos estaduais, clubes de serviço e organizações comunitárias de bairros e distritos. Essas Comissões, instituídas pelos Coredes em cada Município, têm como atribuição, de acordo com o art. 11, alínea “b”, da referida lei, o envio trimestral de boletins aos Coredes contendo informações sobre o andamento de obras, a aplicação de recursos e o desempenho das políticas públicas, contribuindo, assim, para a concretização do princípio constitucional da eficiência. Tais informações são posteriormente encaminhadas pelos Coredes à Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento, fortalecendo o elo entre sociedade e Estado a partir da organização regional. Nesse contexto, destaca-se ainda a Lei Estadual (RS) 11.179/1998, que dispõe acerca da realização de consulta direta à população para definir a destinação de parte do orçamento estadual voltado a investimentos de interesse regional.

38 Becker salienta a possibilidade de o processo de articulação regional servir para a construção de uma cidadania emancipatória, ainda que, num primeiro momento, esteja mais vinculado ao espaço institucional. Dessa forma, é essencial que a municipalização e a regionalização, por si só insuficientes, venham acompanhadas de uma “troca dialógica ou através do exercício da democracia dialógica” (1999, p. 36), capaz de permitir o desenvolvimento de uma cidadania governante.

tencialidades locais e regionais para o desenvolvimento sustentável do Estado do Rio Grande do Sul.

A criatividade do espaço local e regional deve ser compreendida como uma potência estruturante da democracia, razão pela qual o avanço do processo de regionalização repousa, justamente, na flexibilidade e na adaptabilidade das estratégias formuladas pelos próprios atores regionais. Essa articulação favorece uma inserção diferenciada no cenário global de desenvolvimento contemporâneo (Becker, 1999, p. 41), viabilizando uma lógica de planejamento descentralizado, enraizado nas condições concretas e nos valores das comunidades envolvidas.

Por outro lado, é imprescindível ressaltar que, nos processos de democratização caracterizados pela apropriação do espaço público pela sociedade, deve-se preservar um núcleo institucional sólido, essencial para que a articulação criativa dos atores sociais nesses novos canais esteja vinculada ao referencial constitucional, com destaque para a necessária garantia dos direitos sociais, mesmo que questionados perante maiorias eventuais. Tanto os instrumentos de democratização das cidades, quanto das regiões, mostram-se relacionados com instituições estatais, constituindo-se numa abertura das decisões públicas, sem o rompimento dos princípios constitucionais que vinculam o Estado e a sociedade.

Dessa forma, apesar de o espaço local/regional potencializar a construção da cidadania, seja pelos instrumentos de democratização analisados, ou mesmo pela atuação criativa da sociedade, é imprescindível que se mantenham pressupostos substancialistas³⁹ capazes de

39 Destaca-se, nessa ótica, a importância dos mecanismos de controle judicial, tanto da Administração Pública quanto em relação ao controle de constitucionalidade das leis, o que abrange o processo legislativo. Nesse sentido, ver Streck (2002), que salienta a importância de uma nova hermenêutica capaz de garantir a concretização e a atribuição de sentido ao texto constitucional. A importância dos mecanismos de

assegurar aos atores sociais, no exercício do controle das decisões, a tutela dos direitos conquistados ao longo da evolução constitucional. Por tais razões, o processo de atuação comunicativa dos sujeitos que integram a sociedade civil, a partir de uma nova e qualificada relação com o poder público, serve como meio de concretização constitucional, vinculada, portanto, a seus princípios.

Nessa perspectiva, a construção de um direito social, caracterizada pela consolidação de uma cidadania governante, articulando-se no sentido de ampliar o controle acerca das decisões públicas, mostra-se compatível com uma estrutura estatal de viés democrático, com uma estratégia de integração entre Estado e sociedade. Por conseguinte, a implementação desse novo paradigma de qualificação da gestão, por um efetivo processo de legitimação ancorado no diálogo e na deliberação, não rompe com o espaço estatal; mas, ao contrário, contribui para que as atividades de Administração Pública e o processo de elaboração normativa estejam em consonância com a proposta de Estado Democrático de Direito, servindo para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania, considerada a partir de bases concretas, com as peculiaridades verificadas nas comunidades locais e regionais.

Diante do exposto, é possível afirmar que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não apenas representam mecanismos formais de participação, mas se constituem como canais efetivos para o exercício da cidadania ativa no contexto local. A audiência pública, o conselho gestor, o referendo e outros instrumentos democratizantes analisados funcionam como dispositivos jurídicos que viabilizam a articulação entre a gestão pú-

controle judicial, abrangendo, inclusive, a articulação comunicativa dos atores sociais, objetivando a garantia de um mínimo constitucional, é essencial para a configuração da hipótese central desta obra, que se vincula a uma estratégia intermediária e, portanto, conciliatória do paradigma procedimentalista e substancialista.

blica e os múltiplos sujeitos sociais que integram a comunidade urbana. Trata-se, portanto, de uma dimensão procedimental do direito social, que reforça a ideia de coautoria das decisões públicas por parte da sociedade civil, em sintonia com a proposta gurvitchiana de um direito construído a partir do pluralismo jurídico e da integração social.

Contudo, a efetividade desses mecanismos ainda esbarra em desafios estruturais e culturais que perpassam a realidade brasileira. A baixa institucionalização da cultura participativa, a ausência de suporte técnico e informacional à população, a captura por grupos organizados e o descompasso entre as instâncias decisórias e os processos de escuta social revelam limites concretos à democratização do espaço urbano.

Tais aspectos nos remetem a uma discussão mais ampla e estrutural: como transformar o direito à cidade em uma experiência cotidiana de inclusão, pertencimento e gestão compartilhada do território? Essa pergunta nos conduz, com naturalidade, à reflexão que se segue no próximo item, dedicada aos fundamentos e aos desafios da gestão democrática da cidade no Brasil, buscando compreender os entraves normativos, institucionais e culturais que ainda limitam a consolidação de uma governança urbana realmente participativa, voltada à promoção do direito à cidade como direito social fundamental.

4.2 O direito à cidade e a gestão democrática: fundamentos e desafios na realidade brasileira

Nos últimos 20 anos, houve uma crescente institucionalização do direito à cidade no âmbito constitucional de diversos países, especialmente na América Latina, bem como em iniciativas e compromissos internacionais. Sob a ótica internacional, destacam-se dois documentos

fundamentais que reconhecem esse direito em múltiplas dimensões, transferindo-o do campo teórico-conceitual para o prático-jurídico e transformando-o em uma diretriz normativa para os Estados.

Nesse contexto, surgiram as primeiras formulações jurídicas desse direito no cenário global, abrangendo diferentes vertentes e consolidando o direito à cidade como um direito difuso e multidimensional – englobando aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais –, sendo alguns desses elementos elevados ao *status* de direitos fundamentais. Dois documentos internacionais se destacam por seu papel crucial no reconhecimento definitivo desse direito: a Nova Agenda Urbana, resultante da *III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável* (Habitat III), e a Carta Mundial do Direito à Cidade. Esses documentos serão analisados a seguir.

i. A Nova Agenda Urbana – Habitat III

Na América Latina, o debate sobre o direito à cidade está presente em legislações de países como Brasil (Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), Equador (Constituição da República) e México (Constituição da Cidade do México), que mencionam explicitamente esse direito. Esse cenário ganhou relevância internacional com o advento da Nova Agenda Urbana, documento elaborado durante a Habitat III, realizada em Quito, Equador, entre 17 e 20 de outubro de 2016. Sucessora das conferências Habitat I (Vancouver, 1976) e Habitat II (Istambul, 1996), a Habitat III resultou na aprovação de um compromisso político que consagra o direito à cidade.

O “direito à cidade” encapsula as quatro dimensões da igualdade que, combinadas, irão garantir inclusão. O princípio fundamental do direito à cidade é que os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Isso evoca a realização simultânea de todos os direi-

tos humanos para todos os residentes em qualquer cidade. O que, em contrapartida, significa que direitos humanos, políticos, econômicos, sociais e culturais devem receber igual prioridade na governança da cidade, do planejamento, da administração e da implementação. O direito à cidade também deve envolver os direitos à autodeterminação e à liberdade de reunião e organização, bem como o direito ao desenvolvimento (social, político, cultural, espiritual e econômico) tanto individual quanto coletivo.⁴⁰ (Tradução do autor).

O “direito à cidade” sintetiza quatro dimensões da igualdade, cuja combinação garante inclusão. Seu princípio fundamental é a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos, exigindo a promoção simultânea de todos esses direitos para todos os residentes urbanos. Isso implica que direitos políticos, econômicos, sociais e culturais devem receber igual prioridade nas esferas de governança, planejamento e implementação urbana. Além disso, deve abranger o direito à autodeterminação, liberdade de organização e desenvolvimento individual e coletivo.

A Nova Agenda Urbana consiste em um documento de 22 páginas e 175 parágrafos numerados, contendo a Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis, além de princípios, compromissos e um chamado à ação. Paralelamente, foi elaborado o “Plano de Implementação de Quito”, que estabelece estratégias para promover o desenvolvimento urbano

40 Texto original: “*The ‘right to the city’ encapsulates the four dimensions of equality, which, combined, will guarantee inclusiveness. The fundamental principle of the right to the city is that human rights are interdependent and indivisible. This calls for the simultaneous achievement of all human rights for all residents in any city. This, in turn, means that all human rights – political, economic, social, and cultural – must receive equal priority in city governance, planning, management and implementation. The right to the city should also encompass the rights to self-determination and freedom of assembly and organization, and the right to development (social, political, cultural, spiritual and economic), both individual and collective*” (Un-Habitat, 2010, p. 57).

sustentável, incluindo orientações para sua implementação, monitoramento e revisão. Trata-se, portanto, de uma proposta de política pública internacional que busca integrar seus princípios às agendas nacionais, considerando as especificidades regionais.

Apesar de avanços significativos desde a Habitat II, a aplicação efetiva dos objetivos da Agenda pós-Istambul só se consolidou após o encontro “Istambul mais 5”, quando foram definidos parâmetros operacionais claros. Entre os resultados preparatórios da Habitat III estão 22 documentos temáticos organizados em oito áreas e dez unidades orientadoras de políticas públicas, incluindo a unidade “Direito à Cidade e Cidades para Todos”, voltada para incorporar demandas da sociedade civil.

No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado ao Ministério da Economia, foi convidado pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) em 2014 para elaborar o relatório nacional para a Habitat III. O processo envolveu debates participativos com a sociedade civil, buscando consensos sobre o progresso urbano desde a Habitat II (1996).

A Nova Agenda Urbana reconhece o cenário fragmentado das cidades contemporâneas e propõe metas para transformar o desenvolvimento urbano, promovendo espaços inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. No contexto latino-americano, destaca-se a preocupação com os impactos ambientais e urbanos até 2050, considerando que a população urbana deve dobrar de tamanho, corroborando a tese de que a urbanização é uma das maiores transformações do século XXI.

As esperanças voltam-se para o exercício da cidadania e do poder local e seus avanços relativos. Avanços estes que não poderiam mais ser tratados a partir da perspectiva das *best practices*, mas sim como a generalização da produção de soluções locais em escala global, a partir da democratização do acesso às cúpulas decisórias, como reivindicado na Habitat III

por movimentos sociais e representantes de cidades, claramente sub-representados (Balbim, 2018, p. 20).

Embora a expressão “direito à cidade” tenha figurado nos documentos preparatórios da Habitat III, ela não foi incorporada explicitamente na Nova Agenda Urbana. No caso brasileiro, optou-se por substituí-la por “direito a cidades sustentáveis”, repetindo a terminologia do Estatuto da Cidade. Contudo, isso não afasta a ideia de que o direito à cidade representa um conjunto amplo de direitos, sem constituir ontologicamente um novo direito a ser adquirido.

Segundo o Ipea, responsável pelo relatório brasileiro para a Habitat III, o direito à cidade não foi plenamente reconhecido nos documentos vinculantes da Nova Agenda Urbana, principalmente porque implicaria uma ruptura com o modelo urbano funcionalista, excludente e segregador. Reconhecê-lo explicitamente envolveria uma nova visão de produção e apropriação do espaço urbano, desafiando diretamente o atual modo de produção baseado na financeirização imobiliária e nos circuitos econômicos globais.

A primeira reflexão que fazemos é sobre o motivo desta crise e suas raízes históricas, exercício que ajuda a compreender melhor a situação atual das cidades e das sociedades que nelas habitam, com um foco na América do Sul. O momento atual se caracteriza, por um lado, pela diversidade e, por outro, pelas desigualdades sociais e sua manifestação no espaço, a segregação (voluntária e forçada). Neste contexto, o urbanismo tradicional e a utopia que motivou sua criação aparecem obsoletos. O direito à cidade, por outro lado, oferece uma nova utopia, a da revolução urbana, que ajuda a visibilizar possíveis papeis do urbanista para sua realização. Estes possíveis papeis do urbanista nesta perspectiva têm, como princípio de partida, a autogestão e a emancipação das comunidades e coletivos urbanos. (Alomar, 2017, p. 11)

A Nova Agenda Urbana apresenta duas dimensões principais do direito à cidade: a construção coletiva da cidade, reiterando direitos de participação já reconhecidos, e a igualdade de acesso aos benefícios urbanos, prevista no Estatuto da Cidade brasileiro. Essas dimensões são ilustradas por um esquema que integra eixos econômicos, sociais e políticos, tangenciados por um ciclo cultural. Os valores centrais incluem democracia, qualidade de vida e crescimento econômico.

ii. Carta Mundial do Direito à Cidade

Elaborada durante o *Fórum Social das Américas* (Quito, Equador) e o *Fórum Mundial Urbano* (Barcelona, Espanha), em 2004, e publicada no *Fórum Social Mundial Policêntrico* de 2006, a “Carta Mundial do Direito à Cidade” reitera as lutas urbanas enfrentadas pelos Estados diante da rápida urbanização, desigualdade e violência urbana. Ela define o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades, baseado nos princípios da sustentabilidade e da justiça social.

A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. (Carta Mundial do Direito à Cidade, 2005)

A Carta concebe a “cidade” em sentido amplo, abrangendo metrópoles, vilas, assentamentos rurais e semirrurais, além de atores políticos e sociais. Seus destinatários incluem todas as pessoas que habitam perma-

nentemente ou temporariamente as cidades, com ênfase nos grupos vulneráveis. O objetivo é garantir o pleno exercício dos direitos humanos no ambiente urbano, promovendo uma distribuição justa de encargos e benefícios.

A Carta enfatiza a responsabilidade dos governos locais na garantia desses direitos, contrastando com a perspectiva tradicional dos direitos humanos individuais. Ela propõe uma abordagem inovadora, concebendo as cidades como bens comuns que devem ser acessíveis e desfrutados por todos os habitantes, presentes e futuros.

Nesse contexto, o direito à cidade abarca direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, reconhecidos em tratados internacionais. Sua materialização exige o respeito integral a todos os direitos humanos, combinados com princípios específicos, como a função social da cidade, a luta contra a discriminação socioespacial e a promoção de espaços públicos de qualidade.

O direito à cidade implica conceber as cidades como bens comuns, o que significa que todos os habitantes devem ter a capacidade de acessar e usufruir equitativamente de recursos, serviços, bens e oportunidades de seu habitat; bem como participar da construção de sua cidade ou assentamentos populares. Essa abordagem se perfaz em vários componentes estruturais: o cumprimento da função social da cidade, a existência de espaços públicos de qualidade, sustentabilidade e vínculos rurais-urbanos inclusivos, economias inclusivas, cidadania inclusiva, participação política aprimorada, não discriminação, igualdade de gênero e diversidade cultural. Conceber a cidade como um bem comum é essencial para garantir uma vida plena e decente para os moradores, principalmente aqueles afetados pela exclusão socioespacial e pelos processos de marginalização.⁴¹ (Tradução do autor).

41 Tradução do autor: "The right to the city entails conceiving cities as

Tanto a Nova Agenda Urbana quanto a “Carta Mundial do Direito à Cidade” refletem uma crescente preocupação com os desafios urbanos globais, buscando soluções jurídicas e políticas para mitigar processos como especulação imobiliária, gentrificação e exclusão socioespacial. O direito à cidade emerge como um imperativo ético e jurídico, alinhado à promoção dos direitos fundamentais em um mundo cada vez mais urbanizado.

4.2.1 A epistemologia jurídica do direito à cidade no Brasil

Nos últimos anos, o Brasil se destacou ao incorporar a ideia do “direito à cidade” em sua legislação, levando à análise da efetividade dos pressupostos teóricos de Lefebvre. Dois marcos jurídicos fundamentais reconhecem essa concepção: a inclusão do Capítulo “Da Política Urbana” na Constituição de 1988, especialmente os arts. 182 e 183, que introduziu explicitamente um novo ramo no direito público: o direito urbanístico.

Esse novo ramo conta com normas, princípios e instrumentos próprios, estabelecendo um regime de competências bem definido, cujo objetivo é estruturar uma política de desenvolvimento urbano e atuar como vetor de justiça social. O segundo marco significativo foi a elaboração e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que traz disposições sobre o ambiente urbano e

commons, meaning all inhabitants should have the capacity to equally access and enjoy the resources, services, goods, and opportunities of their living environment; as well as participate in the making of their city or human settlement. This approach crystallizes in several structural components: the fulfilment of the social function of the city, quality public spaces, sustainability and inclusive rural-urban linkages, inclusive economies, inclusive citizenship, enhanced political participation, non-discrimination, gender equality and cultural diversity. Conceiving the city as a common good is key to ensuring a full and decent life for dwellers, particularly those affected by social and spatial exclusion, and marginalization processes” (Global Platform for the Right to the City, 2015, on-line).

estabelece princípios orientadores, como o princípio da função social da cidade e os princípios da justa distribuição de encargos e benefícios.

Para alcançar esse reconhecimento jurídico e institucional, houve uma mobilização expressiva da sociedade civil organizada, entidades e movimentos sociais populares, sob a bandeira da necessidade de uma reforma urbana no país. Esses esforços foram decisivos para que a ideia do direito à cidade saísse de seu caráter sociológico e utópico e passasse a integrar o ordenamento jurídico-constitucional, dotado de normas programáticas. Nesse contexto, destaca-se o papel do *Fórum Nacional pela Reforma Urbana* (Maricato, 2015).

A luta pela institucionalização do direito à cidade, sob o lema da reforma urbana, remonta à década de 1960, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento, interrompido durante o período da ditadura militar, ressurgiu com grande força durante o processo de redemocratização do Brasil, nos anos 1980. Com a instalação da Assembleia Constituinte, por meio de uma emenda popular, obteve-se a primeira vitória significativa, com a definição de dois artigos (182 e 183) no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988 sobre a política urbana no Brasil (Maricato, 2015).

O Brasil foi um dos primeiros países a difundir as ideias de Lefebvre tanto na academia quanto nos movimentos sociais. Essa disseminação ocorreu após a publicação da obra traduzida para o português ainda na década de 1970, poucos anos após seu lançamento na França. No contexto nacional, houve uma reinterpretação do conceito de direito à cidade, analisado a partir das demandas concretas por habitação, instrumentos urbanos, infraestrutura e transporte público, considerando a existência de uma enorme população vivendo em condições urbanas precárias (Harvey, 2014).

A década de 1980 foi marcada por um contexto de reivindicação em prol da ampliação da cidadania e da participação popular nas políticas urbanas, decorrente especialmente do processo de redemocratização do país. A partir disso, o conceito do direito à cidade alinhou-se à pauta reivindicativa da reforma urbana, centrada em três eixos fundamentais: I – acesso à terra e à habitação; II – a função social da propriedade e combate à especulação imobiliária e segregação urbana; e III – gestão democrática das cidades (Maricato, 2015).

A mobilização social conduzida pelos movimentos de reforma urbana, liderados pelo *Fórum Nacional da Reforma Urbana*, influenciada pelas ideias prático-reivindicativas de Lefebvre, resultou na aprovação de um capítulo específico na Constituição de 1988 dedicado à Política Urbana. Seu impacto, no entanto, só seria sentido efetivamente quase uma década depois, com a experiência de uma significativa produção legislativa no campo do direito urbanístico, incluindo novos modelos de gestão pública local com viés participativo e políticas públicas voltadas à implementação de direitos sociais. A lei mais emblemática desse período foi a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 (Brasil, 1987).

Apesar da constante pressão do *Fórum de Reforma Urbana*, a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional apenas 13 anos depois, sob a forma da Lei Federal 10.257/2001, conhecida como o “Estatuto da Cidade”. Esse diploma legal forneceu uma nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança foi significativa e impôs limitações antes inimagináveis no Brasil ao direito de propriedade (Giacobbo, 2021).

A discussão acerca da incorporação da ideia do direito à cidade no ordenamento jurídico nacional ganha especial relevância em razão do grande déficit habita-

cional, agravado pelo processo de segregação urbana, que resultou na existência de cidades “clandestinas” e periféricas, caracterizadas por moradias precárias. Geralmente, essas áreas periféricas se formam além das bordas da mancha de expansão urbana, em regiões de baixo valor de mercado, localizadas em áreas remotas, desprovidas de equipamentos públicos e infraestrutura mínima, muitas vezes contendo algum tipo de risco ambiental (Amanajás; Klug; 2018).

É nesse cenário que se torna tão relevante a consolidação de instrumentos urbanísticos que, pela primeira vez, possibilitam relativizar o direito de propriedade e ponderar sua existência com a exigência de cumprimento de uma função social. É a partir da Constituição Federal de 1988 que se prevê, de forma explícita, a existência de instrumentos de controle do uso do solo e a previsão da função social da propriedade como premissa indissociável e limitadora do direito de propriedade. Os movimentos pela reforma urbana conseguiram sua aprovação, mesmo diante da resistência de parte dos constituintes e do enxugamento de grande parte da pauta dos Movimentos Sociais Urbanos (Maricato, 2015).

A exigência da regulamentação desses instrumentos urbanísticos por meio da previsão nos planos diretores municipais, a descentralização de competências para a legislação de normas urbanísticas, ressaltando à União apenas a regulamentação geral daquele capítulo – cuja aprovação levou mais de uma década – foram algumas das medidas de “amortecimento” da pauta do Fórum Nacional da Reforma Urbana e suas entidades representadas. Maricato (2015) menciona que “a figura do plano diretor havia sido rejeitada e ela foi excluída pelas entidades que assinaram a emenda”, mas a maior parte da Assembleia Constituinte considerou a proposta muito radical, terminando por considerar o plano diretor como

“eixo central no texto constitucional, travejando a aplicação dos instrumentos de reforma urbana”.

Também é a partir da Constituição Federal de 1988 que se rompe com um modelo de federalismo centralizador, consagrando um arranjo federativo com uma distribuição de competências mais descentralizada, promovendo uma descentralização política, administrativa e financeira e elevando o Município à categoria de Ente federado. Essa transformação paradigmática do arranjo federativo resultou na outorga de atribuições e competências exclusivas aos Municípios, consolidando o conceito de autonomia local, pelo menos do ponto de vista jurídico-formal (Bercovici; Salgado, 2018).

Com essa mudança, os Municípios adquiriram competências para legislar sobre assuntos de interesse local, estabelecer suas leis orgânicas e assumir diversas tarefas constitucionais por meio dos processos de municipalização. Na questão urbana, outra mudança fundamental: cabe aos Municípios tratar da implementação e da definição da política urbana por meio da elaboração do plano diretor.

O plano diretor deve seguir os preceitos constitucionais da Política Urbana e as normas gerais previstas no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, a aproximação da discussão da Política Urbana aos munícipes, por meio da discussão do plano diretor, com a obrigatoriedade da participação coletiva e a realização compulsória de audiências públicas, torna uma das dimensões do direito à cidade plenamente assegurada – pelo menos do ponto de vista formal – e explícita na gestão democrática da cidade (Giacobbo, 2021).

É consenso entre as entidades e os autores que promovem a implementação do direito à cidade o fortalecimento da autonomia local e da descentralização. O que será questionado, nos capítulos seguintes, é o limite dessa autonomia e a capacidade dos governos locais em

superar os obstáculos jurídicos e políticos na implementação efetiva desse direito por meio dos instrumentos legais disponíveis. No entanto, é inegável que, em um primeiro momento, a descentralização corrobore com a expectativa de fortalecimento dos direitos associados a uma cidade equilibrada, justa e participativa (Giacobbo, 2021).

Segundo a Plataforma Global (2015) para o direito à cidade, este implica necessariamente os “direitos das cidades”, pois destaca o direito de construir uma comunidade política local que garanta condições de vida adequadas para todos e uma boa convivência entre todos os seus habitantes e suas autoridades públicas. A implementação do direito à cidade requer um fortalecimento da democracia (em nível nacional e local) e uma maior descentralização política. Para isso, é necessário garantir que seus habitantes tenham o direito de participar no planejamento e na gestão territorial.

Assim, a atribuição de formular uma política de desenvolvimento urbano alinhada às necessidades locais, conforme previsão do art. 182 da Constituição Federal, bem como a gestão do planejamento urbano e a regulamentação dos instrumentos urbanísticos de controle da função social da propriedade, passa a ser de competência local. Além disso, essa competência pressupõe a presença ativa da sociedade, especialmente quando se trata da formulação e da revisão do plano diretor – instrumento básico da política urbana – cuja validade depende da discussão e da construção democrática por parte da população interessada (Giacobbo, 2021).

Há reconhecimento majoritário de uma verdadeira constitucionalização do direito à cidade a partir da garantia da gestão democrática do planejamento urbano e da vinculação do cumprimento das funções sociais das propriedades rural e urbana. A garantia de participação coletiva no planejamento urbano e a superação de um

conceito absoluto de propriedade, nos moldes civilistas consagrados no Código Napoleônico, evidenciam uma nova teleologia para a questão urbana.

Bercovici e Salgado (2018) consideram que o planejamento ou a planificação são uma “forma de regular a distribuição de excedente econômico”. Portanto, quando se admite a imprescindibilidade da regulação da legislação urbanística de forma coletiva, a Constituição previu que essa regulação do espaço fosse construída de modo a possibilitar um processo de distribuição do excedente econômico que considerasse a apropriação democrática do urbano, superando a mera captura do lucro individual de empreiteiras, incorporadoras e agentes do sistema financeiro.

Igualmente, quando a Constituição passa a vincular as funções sociais da cidade – que incluem a habitação, o trabalho, o lazer e a mobilidade – como direitos a serem democratizados, de dimensão coletiva, compreende-se que o Estado não deve se limitar apenas à atuação na regulação urbana, mas, sobretudo, deve objetivar a distribuição equânime dos recursos socialmente criados para a produção da cidade e a partir dela (Maricato, 2017).

A gestão democrática da cidade, proposta pela Constituição e delineada pelo Estatuto da Cidade, deve ser encarada como a criação de mecanismos jurídico-políticos que definam a apropriação do excedente econômico de forma a garantir não apenas o crescimento econômico, mas também seu desenvolvimento. Inserindo o debate da regulação urbana dentro de um projeto constitucional de superação das desigualdades sociais – marca histórica do país – o que se vê é que a política urbana de todo território nacional deve ser pensada em concomitância com uma política econômica que busque não apenas criar, mas distribuir o excedente socialmente gerado (Giacobbo; Hermany, 2019).

É inegável a preocupação com o aspecto econômico equitativo na conformação do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro. Para além do conteúdo indeterminado e idealista proposto por Lefebvre e incorporado de forma discreta pela Nova Agenda Urbana, a Política Urbana brasileira é concebida com base em três pressupostos muito claros:

I. gestão democrática da cidade, que pressupõe uma decisão compartilhada acerca do destino do investimento dos fundos públicos e superação de um planejamento centralizado e tecnocrático ou condução de um planejamento orientado por interesses corporativos imobiliários;

II. garantia do direito de propriedade mediante o cumprimento de uma função social, vinculado às diretrizes de cada plano diretor, com previsão de instrumentos urbanísticos específicos de sanção para os casos de descumprimento; e

III. justa distribuição de encargos e benefícios, que reflete mais diretamente a preocupação de conceber uma política econômica que foque não somente na criação de riqueza, mas também na distribuição do excedente socialmente gerado.

Isso se refere tanto à distribuição equitativa de equipamentos públicos, infraestrutura, espaços de lazer, quanto aos mecanismos tributários e não tributários de recuperação de mais-valias urbanísticas que possuem, por sua natureza, uma dupla função: redistribuir esse excedente gerado e apropriado individualmente pelos proprietários privados, cuja valorização tenha sido originada pela atuação pública; e controlar o preço do solo urbano por meio do desincentivo econômico da retenção especulativa de terras e da supervalorização de imóveis (Giacobbo, 2021).

Com base nesses pressupostos inerentes ao direito à cidade, Santos Júnior (2009) refere que esse direito se consubstancia como o usufruto de um “conjunto de direitos de liberdade e igualdade (moradia digna, sustentabilidade ambiental, mobilidade, trabalho, saúde etc.) e está relacionado ao princípio da função social da cidade e da propriedade, além do princípio da gestão democrática das cidades. O autor opta por destacar a gestão democrática das cidades e a função social da cidade e da propriedade como os principais pilares desse direito, consagrado na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A possibilidade de controle dos ganhos de capital, por meio da previsão de instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária, talvez seja o mais notável avanço que os governos locais têm no manejo da Política Urbana. Harvey (2014) afirma, em suas diversas obras, que o espaço urbano é a materialização do sistema capitalista e sua produção e transformação são resultados da circulação do capital no seu ciclo de reprodução. Os governos locais, a partir do Estatuto da Cidade, passam a contar com instrumentos efetivos de interferência direta na reprodução do capital e regulação do desenvolvimento urbano, sob a égide de princípios jurídicos bem definidos e que integram o núcleo essencial do direito à cidade.

Ao fazer uso dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, o poder público recupera o investimento público que efetuou em infraestrutura pública – e que gerou a valorização dos empreendimentos – e tem a possibilidade de reinvestir em outras áreas da cidade, pois aumenta sua capacidade de financiamento para o desenvolvimento urbano. Harvey (2014) considera o Brasil um dos casos mais paradigmáticos do mundo quanto à integração do direito à cidade em seu ordenamento jurídico, pelas condições econômicas e políticas que subjaziam o país quando se regulamentou o Estatuto da Cidade.

Há de se ter em conta a juridicidade do direito à cidade, no caso brasileiro, que passa a ter acento constitucional, positivado em lei ordinária como diretriz da Política Urbana e com respaldo no direito internacional por meio da Nova Agenda Urbana da Declaração de Quito. Essa incorporação do direito só foi possível graças a uma maciça mobilização coletiva que culminou com a apresentação de uma série de emendas populares na Assembleia Constituinte de 1987. O direito à cidade entra na pauta do debate constitucional e é incorporado pelo exercício da democracia semidireta, cujas proposições foram largamente construídas no Fórum Nacional da Reforma Urbana, com a participação de entidades representativas, movimentos populares e sociedade civil organizada.

A principal proposição da reforma urbana estava contida na Emenda Popular Urbana 63 e não foi admitida sem enfrentar grandes resistências. Na leitura das Atas da Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte (Brasil, 1987), pode-se observar que parte dos argumentos contrários à emenda alegava que a proposta visava eliminar o capital privado da produção de habitações. Ermínia Maricato, deputada constituinte que apresentou a Emenda Popular 63, defendia na ocasião da 14ª Reunião Ordinária que a maior parte da população brasileira não constituía mercado para o capital imobiliário privado e que grande parte da população brasileira estava localizada nas favelas, nos mocambos e nas periferias com ausência de urbanização.

Nota-se a preocupação, já na década de 1980, com o processo de retenção de terras para fins especulativos, ainda que, na época, o processo de financeirização da urbanização fosse incipiente. As estratégias de extração de renda fundiária urbana remontam ao início do processo de urbanização massiva do país. Maricato salientava

a centralidade desse ponto para o contexto da reforma urbana:

Em contraste com o congestionamento habitacional, a falta de habitação e o alto custo da mesma neste País, grande parte das terras urbanas são ociosas e permanecem assim para a valorização. A retenção de terras vazias tem como consequência não apenas o alto preço da moradia, mas também o aumento dos custos da infraestrutura, porque a malha urbana no Brasil, permeada de vazios, impede muitas vezes que o poder público, mesmo com vontade política, estenda as redes de infraestrutura, uma vez que elas irão atravessar as terras vazias. Dessa forma, o investimento público que se faz é carregado para o bolso dos proprietários de terra através da valorização imobiliária. Então, todos nós pagamos e poucos se beneficiam dessa valorização. A Emenda Popular de Reforma Urbana trata o problema da terra urbana como a questão central (Brasil, 1987, p. 389).

O argumento dos proponentes da reforma residia no fato de que a retenção de terras vazias não era interessante sob o ponto de vista do capital produtivo imobiliário tampouco à indústria da construção, que carece de um estoque de terrenos urbanizados para sua atividade. Nessa linha de pensamento, ela não é prejudicial ao capital produtivo nem à sociedade que deseja um maior controle do poder público sobre o planejamento do solo urbano.

A iniquidade flagrante do processo de urbanização brasileira, ilustrada por essa constatação, acabaria por estabelecer explicitamente o princípio da justa distribuição de encargos e benefícios na regulamentação do capítulo referente à polícia urbana, com o advento do Estatuto da Cidade, treze anos depois. Ainda no contexto da Assembleia Constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana elencou uma série de instrumentos urbanísticos de controle da função social da propriedade imobiliária, buscando uma nova concepção de cidade e de planeja-

mento urbano, cuja orientação fosse voltada à potencialização do acesso ao solo urbano e ao combate da especulação imobiliária do setor privado, condicionando o poder absoluto dos proprietários e trazendo o acesso à moradia e o direito à cidade para o centro das atenções.

Desse modo, a Constituição Federal incorporou em seu texto a previsão do parcelamento, da edificação e da utilização compulsória, bem como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, que se constituem como instrumentos essenciais à concretização, no âmbito local, da função social da propriedade urbana, abrangendo de forma mais ampla a função social da cidade. A partir disso, “a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções” (Maricato, 2015).

Portanto, a Constituição Federal de 1988 consegue congrega uma série de preceitos que consolidam o direito à cidade sob a guarida constitucional, ainda que se tenha enxugado consideravelmente o alcance das propostas presentes nas emendas populares de reforma urbana. Nos dois capítulos dedicados à Política Urbana, a Constituição confere ao poder público municipal a responsabilidade de executar a política de desenvolvimento urbano que será definida mediante as diretrizes do plano diretor com ampla e inafastável participação da sociedade. O art. 182 da Constituição Federal ainda define como objetivo central da Política Urbana a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes.

A Constituição Federal menciona a função social da propriedade em várias passagens do seu texto, mas é no art. 182 que se encontra a indicação do requisito para que a propriedade urbana cumpra sua função social – o pleno atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.

Em seguida, prevê que, em caso de descumprimento da função social da propriedade urbana, o poder público poderá obrigar o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promover seu adequado aproveitamento, prevendo os instrumentos de sanção específicos para cada caso e, inclusive, com a desapropriação-sanção com pagamento mediante títulos, o que na prática jamais foi efetivado, pois a previsão de emissão de dívida pública previamente aprovada pelo Senado Federal tornou inviável o uso dessa modalidade.

Já se encontrava, pela leitura implícita dos arts. 182 e 183 da Constituição, os três princípios jurídicos fundamentais – que mais tarde viriam a ser explicitados no Estatuto da Cidade – da gestão democrática da cidade, por meio da participação coletiva na formulação e na revisão do plano diretor; da justa distribuição dos encargos e dos benefícios, pela previsão do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de todos os habitantes; e por meio da previsão do cumprimento da função social da propriedade, admitindo que a cidade é um recurso público e a urbanização deve atender o bem-estar coletivo para além dos interesses privados em desacordo com o plano de ordenação das cidades (Giacobbo, 2021).

A superação do paradigma da cidade enquanto valor de troca passa por concebê-la, também e principalmente, a partir do seu valor de uso. Isso implica o reconhecimento de uma cidade que garanta a limitação dos processos especulativos de retenção de solo urbanizado ou urbanizável, o controle dos preços praticados no circuito imobiliário por meio da aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade e recuperação de mais-valias urbanísticas (Keler, 2018).

Nesse contexto, aos governos locais atribuiu-se uma grande responsabilidade no que tange à ordena-

ção da cidade. Hoje, é no espaço local que se pensa, se implementa e se executa grande parte da Política Urbana, conforme as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Contudo, há de se ter em conta que a mera positivação de uma série de instrumentos jurídicos, bem como a previsão de princípios jurídicos que integram o direito à cidade, não bastam para garantir sua concretização.

Há uma dimensão política inerente à atividade urbanística, para a consecução dos objetivos constitucionais, e uma tensão permanente entre os tradicionais proprietários da cidade-mercado e dos circuitos financeiros ligados à incorporação imobiliária em oposição àquela parcela da sociedade – em sua maioria – privada dos benefícios da urbanização, constantemente expulsa de seus habitats e que coexiste com a ausência de infraestrutura pública e a insegurança jurídica dos assentamentos informais que se multiplicam nas bordas das cidades (Rolnik, 2017). É preciso disputar a ideia de cidade como um bem comum e, ainda que o histórico de lutas dos movimentos brasileiros pela reforma urbana esteja centrado em aspectos materiais, é necessário ampliar a consciência de que o direito à cidade exige mais.

4.2.2 Diretrizes para uma política pública urbanística voltada à reconstrução democrática da cidade

Desde a consolidação do Estado de bem-estar social na Europa, com a passagem de um Estado absenteísta e voltado apenas à garantia das liberdades individuais para um Estado direcionado a prestações positivas, de modo a assegurar maior aquisição de direitos sociais e coletivos, o tema das políticas públicas passou a ganhar relevo na seara política. Ainda que se registre a existência de políticas públicas anteriores a esse período, ela passa a ser foco dos governos, pautada pela agenda pública, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

Conceituar ou definir uma política pública é tarefa complexa e varia de acordo com a linha epistemológica adotada. Não é intenção deste trabalho definir uma linha conceitual unívoca para as políticas públicas, embora se busque apontar algumas definições consensuais entre os marcos teóricos adotados. Mais do que isso, busca-se apontar algumas diretrizes gerais e alguns pressupostos que se entende como essenciais na formulação de políticas públicas de matiz urbanística, conforme o sentido teleológico contido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Giacobbo, 2021). Políticas públicas concebidas para a regulação urbanística que tenham como eixo central a observância dos princípios da gestão democrática da cidade, da função social da cidade e, especialmente, a justa distribuição de encargos e benefícios.

Uma política pública é toda ação ou omissão do Estado que busca resolver determinado problema, entendido coletivamente como tal, que passa a constar na agenda pública. Subirats *et. al.* (2008) argumenta que toda política pública busca a resolução de um problema público, que passa a ser reconhecido desse modo no momento exato em que passa a fazer parte da agenda governamental. Assim, uma política pública representaria uma resposta do sistema político-administrativo estatal a uma situação da realidade social que é designada, do ponto de vista político, como inaceitável ou incômoda.

Subirats *et. al.* (2008, p. 35) ressalva, entretanto, que não é mais possível conceber o Estado contemporâneo como um Estado-providência que responde de maneira equitativa e automática às múltiplas demandas sociais existentes, como parece sugerir a visão pluralista de políticas públicas. Nesse sentido, o autor entende que certas políticas públicas podem ser interpretadas não como uma ação coletiva para tratar, resolver ou mitigar um problema social, mas se revelam como simples ins-

trumento para o exercício de poder e a dominação de um grupo social sobre outro.

Acerca dessa ressalva, observa-se que, por muitas décadas, as políticas públicas urbanísticas brasileiras foram caracterizadas por uma regulação excessiva do uso do solo urbano, priorizando determinada classe social – apta a seguir as rígidas e elitizadas regras urbanísticas –, acarretando a exclusão de boa parte da população do acesso ao solo urbanizado. As políticas higienistas de urbanização e os programas habitacionais, voltados ao mercado consumidor restrito a uma faixa específica de renda, também corroboraram para o panorama de informalidade urbana e baixa qualidade de vida nos assentamentos urbanos informais.

Embora essa interpretação das políticas públicas enquanto respostas institucionais imediatas providas por Estados sociais – ou em vias de transformação como o Brasil – seja avaliada como problemática, segundo a visão dominante no campo de análise de políticas públicas, Subirats *et. al.* (2008, p. 36) defende que se deva relativizar esse postulado. Para o autor, as políticas públicas constituem uma resposta a um problema público que reflete um problema social, de ordem variável, que se articula por meio da ação de mediadores para, posteriormente, ser debatido no processo democrático de tomada de decisões.

Portanto, Subirats *et. al.* (2008, p. 38) ressalta que o objeto essencial da análise de políticas públicas não se constitui no poder político em si, mas em sua utilização para resolver problemas coletivos. Disso decorre a noção de política pública como fruto dos processos de interação, alianças e conflitos, em um quadro institucional específico, entre os diferentes atores públicos, semipúblicos e privados, para tratar um problema coletivo que requer ação concertada e coordenada. Portanto, uma política pública, em sua acepção, seria definida como:

[...] uma série de decisões ou ações intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e, às vezes, não públicos, cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam, com o objetivo de resolver, de maneira pontual, um problema politicamente definido como coletivo. Esse conjunto de decisões e ações dá origem a atos formais, com graus variados de obrigatoriedade, destinados a modificar o comportamento de grupos sociais que se supõe terem originado o problema coletivo a ser enfrentado (grupos-alvo), no interesse de grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais).⁴² (Tradução do autor).

Castells (2000) pontuava que uma eventual reforma urbana necessitaria de instrumentos políticos e técnicos, os quais seriam – justamente os movimentos sociais urbanos – os agentes formuladores das mudanças a serem implementadas pelo Estado, ainda que por intermédio de instrumentos institucionais. Gohn (1997, p. 136), a esse respeito, afirma que Castells considerava o planejamento urbano – a partir de diretrizes democráticas – como o grande instrumento gerador de mudanças sociais, a partir de estratégias de dominação, integração ou regulação das contradições existentes, em sede de políticas públicas ou por meio da institucionalização das demandas pelos órgãos estatais de controle.

Jordi Borja, autor que trabalhou em obras conjuntas com Castells, também analisou os movimentos urbanos do ponto de vista histórico-estrutural, tendo relevância acerca dos primeiros estudos sobre os Movi-

42 Texto original: “[...] una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (Subirats et. al., 2008, p. 38).

mentos Sociais Urbanos (MSU)⁴³. Borja os define como “movimentos reivindicatórios urbanos como as ações coletivas da população enquanto usuária da cidade, quer dizer, de habitações e serviços, ações destinadas a evitar degradação de suas condições de vida” (Borja *apud* Gohn, 1997, p. 134).

Gohn (1997) reitera que Borja, ao analisar a noção de movimento social reivindicatório, distingue três tipos de conflitos que geram os MSU: o primeiro abrange os agentes urbanos, particularmente o Estado e a população usuária da cidade, cuja reivindicação recai sobre os equipamentos coletivos e demanda habitacional; o segundo se desvela no conflito entre o Estado e os capitalistas privados no que tange à reprodução de meios de produção para a vida cotidiana, como infraestrutura, custos da reprodução da força de trabalho, utilização do solo urbanizado e Políticas Urbanísticas; e o terceiro diz respeito à competição entre os detentores do capital, à disputa entre o grande e o pequeno capital, entre setores rentistas e os diretamente produtivos.

As políticas públicas são influenciadas diretamente pela capacidade de mobilização social, seja na definição de um problema público, que passa a constar na agenda governamental, seja na sua fase de formulação ou na etapa de implementação, quanto na sua fase posterior, de avaliação. Nesse sentido, observa-se que os movimentos sociais – com destaque para os Movimentos So-

43 Borja não homogeneiza os Movimentos Sociais Urbanos formados nas classes populares, mas os classifica em três, segundo Gohn (1997, p. 137): “reivindicatórios, democráticos e de situação dual de poder. Os primeiros são movimentos baseados em uma ou mais contradições específicas, de resistência ao capital, mas de impacto mínimo na estrutura urbana. Os segundos envolvem uma série de demandas ao redor do consumo e da administração urbana, assim como em torno do sistema produtivo. Reivindicam políticas democráticas urbanas, democratização de instituições locais, reformas urbanas, acesso democrático à moradia etc. O terceiro é um tipo especial e só ocorre em determinadas situações, como na Rússia em 1917”.

ciais Urbanos – possuem uma relevante capacidade de provocação da atuação estatal. Isso restou evidenciado na análise do processo de constitucionalização da Política Urbana, em 1988, e na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a partir do envolvimento de uma série de movimentos sociais, reunidos por diversas ocasiões no *Fórum Nacional da Reforma Urbana*. Essa mobilização foi responsável por uma vanguardista legislação urbanística, dotada de instrumentos aptos a promover a consolidação de uma cidade democrática e com controle acerca da reprodução do capital sobre o solo urbano.

O que se demonstra, entretanto, decorridos mais de 30 anos do advento da Constituição Federal e quase 20 anos do Estatuto da Cidade, é uma baixa eficácia dos instrumentos urbanísticos previstos, com operacionalidade deficiente – do ponto de vista jurídico e executivo – especialmente por parte dos governos locais. Especial relevância merecem as políticas de recuperação de mais-valia fundiária – conceito que será aprofundado mais adiante –, fundamento de consolidação do princípio da justa distribuição de encargos e benefícios e, simultaneamente, instrumento de reforço da autonomia financeira dos Municípios brasileiros.

É necessário, portanto, apontar algumas diretrizes gerais para a formulação e o aperfeiçoamento das políticas públicas – de cunho urbanístico e tributário – justamente para o âmbito local. O Banco Mundial, em publicação acerca do papel das políticas públicas no desenvolvimento dos Estados, aponta uma série de critérios de avaliação a serem utilizados pelos governos para mensurar a eficácia e a eficiência da atuação estatal em suas políticas públicas:

- I. estabilidade – indicador para aferição do quanto as políticas são estáveis ao longo do tempo;
- II. adaptabilidade – avalia o grau de ajuste e flexibilidade das políticas públicas quando apresen-

tam falhas ou não atingem seus objetivos, ou ainda quando sobrevier mudanças das circunstâncias;

- III. coerência e coordenação – indicadores que avaliam o grau de compatibilidade da política pública em questão com outras políticas afins, para que possam resultar em ações bem coordenadas entre os atores que integram o processo de formulação e implementação;
- IV. consideração do interesse público – indicador que avalia o grau de atendimento ao interesse público alcançado pela implementação da política em questão;
- V. eficiência – avaliação que reflete o quanto a alocação de recursos escassos logrou assegurar retornos sociais elevados. Esse indicador se apresenta como um dos mais relevantes índices para a aferição do sucesso de uma política pública; e
- VI. qualidade da implementação e da aplicação efetiva – ou seja, o grau de aplicação prática de determinada política e a dimensão prática que ela conseguiu atingir (BID, 2007).

No campo jurídico urbanístico, ainda que se registre a edição de um instrumento legal que regulamentou o capítulo dedicado à Política Urbana, verifica-se uma série de contradições e déficits na concretização dos princípios democráticos trazidos pelo Estatuto da Cidade. Uma grande quantidade de Municípios, ao formularem seus planos diretores, seguiram variáveis níveis de observância aos princípios e às diretrizes estabelecidos naquele Estatuto.

A existência formal dos instrumentos jurídico-urbanísticos e os mecanismos de democratização do pla-

nejamento urbano e distribuição equitativa de encargos e benefícios não se refletiu na formulação adequada e efetiva de políticas públicas. Tal fato gerou resultados díspares, tanto no que se refere ao envolvimento popular nas questões urbanísticas, e conseqüentemente no *status* democrático das cidades preconizado por Gurvitch, quanto no controle da atividade de urbanização e apropriação dos ganhos decorrentes desse processo.

Nesse sentido, dentre os principais desafios colocados aos governos locais, no sentido de estabelecer uma gestão democrática do planejamento urbano, estão a tarefa de mitigar o déficit habitacional, conter o processo de gentrificação e a tendência progressiva de divisão social do espaço urbano. Essa preocupação se deve especialmente em relação à parcela da população cujas condições econômicas estão aquém da possibilidade de se estabelecer na “cidade legal” – relegando-a a procurar as áreas de risco ambiental e à margem das franjas urbanas.

4.3 O direito de laje como instrumento de efetivação do direito social à moradia

A teoria do direito social desenvolvida por Georges Gurvitch representa um marco significativo na compreensão das múltiplas manifestações jurídicas em uma sociedade complexa e multicultural. Bobbio (*et. al.*, 1998a, p. 1.186), ao analisar o paradoxo entre o monismo e o pluralismo jurídico, destaca que “o verdadeiro adversário da Soberania é a teoria pluralista, exatamente porque a Soberania ressalta ao máximo o princípio da unidade e do monismo”. Essa afirmação reforça a visão de Gurvitchiana acerca da existência de diversas formas de direito além do oficialmente reconhecido pelo Estado.

Para Gurvitch, o direito não se limita às regras criadas pelas superestruturas estatais e outros poderes pú-

blicos. A teoria do pluralismo jurídico deste autor relativiza o pensamento estatizante predominante, afirmando que existe também uma dimensão horizontal da esfera pública jurídica, onde ocorrem reproduções dos marcos sociais que afirmam forças autônomas gerando novas experiências jurídicas (Perez; Prieto, 2005, p. 15).

Esse direito social é caracterizado como eminentemente coletivo, que nasce espontaneamente e é independente do Estado. A concepção de direito social condensado apresenta particular relevância para a análise do fenômeno jurídico contemporâneo. Gurvitch classifica as espécies de direito social considerando seu grau de pureza e independência em relação à ordem jurídica estatal⁴⁴. Entre essas categorias, o direito social condensado ocupa posição singular por sua capacidade de interpenetração com a ordem estatal sem perder sua origem comunitária.

Importante destacar que a principal diferença da ordem estatal não reside em sua suposta supremacia absoluta sobre outras ordens jurídicas, mas especificamente no monopólio da coação incondicionada dentro dos limites de sua competência (Gurvitch, 2005, p. 92). Essa característica, contudo, não impede a existência de outras ordens normativas que podem, em determinados contextos, apresentar supremacia sobre o direito estatal.

O direito social condensado mantém importantes aspectos do espaço público oficial enquanto incorpora práticas normativas comunitárias. Moraes (1997) explica que essa abordagem resultou na criação de uma sociologia jurídica que estuda a realidade jurídica de modo pleno, considerando as transmutações das técnicas e das doutrinas jurídicas e o papel dos grupos na formação do

44 As espécies de direito social tratadas por Gurvitch classificam-se em relação ao grau de pureza e à independência da ordem jurídica estatal. São elas: o direito social puro e independente; o direito social puro, mas submetido à tutela estatal; o direito social anexado; e o direito social condensado.

direito. Nessa perspectiva, o direito não é mera normatividade, mas reflexo da vivência da coletividade autônoma.

A teoria de Gurvitch propõe uma compreensão mais abrangente do fenômeno jurídico, em que o princípio da soberania popular deve abrir os órgãos de Estado à penetração pelo direito e pelo espírito da comunidade política subjacente (Gurvitch, 2005). Essa integração deve ser realizada de forma íntima e intensa, vinculando a organização do Estado à infraestrutura objetiva que sustenta a soberania popular.

Um aspecto fundamental do direito social condensado é sua característica integrativa. Para Gurvitch, esse direito será sempre um direito de integração e nunca de exclusão ou subordinação (Perez; Prieto, 2005, p. 15). A experiência jurídica dos próprios atores sociais torna-os componentes de um processo de criação ou reconhecimento institucional que possui sua própria configuração, podendo ser concebida como uma (re)institucionalização do direito (Morais, 1997, p. 25).

Em suma, quando o Estado é uma associação colaborativa igualitária, seu monopólio sobre a coerção incondicional não impede que sua ordem jurídica se afirme como uma espécie particular de direito social. Ao contrário, quando o Estado é uma associação hierárquica de dominação, sua relação com a coerção incondicional sublinha particularmente a natureza subordinante de sua ordem jurídica. (Gurvitch, 2005, p. 94).

Quando o Estado opera como uma associação igualitária de colaboração, o monopólio da coação incondicionada não impede que sua ordem jurídica se afirme como uma espécie particular de direito social. Por outro lado, quando o Estado funciona como uma associação hierárquica de dominação, sua relação com a coação incondicionada enfatiza especialmente o caráter subordinador de sua ordem jurídica (Gurvitch, 2005, p. 94).

A incorporação do direito social condensado ao ordenamento oficial requer especial atenção aos princípios fundamentais constitucionais que devem balizar as deliberações do corpo social. Desrespeitado esse mínimo referencial, o direito social condensado correria o risco de se transformar em uma ditadura da maioria (Morais, 1997, p. 64). Portanto, sua implementação deve ser realizada com rigoroso respeito aos parâmetros constitucionais.

Essa abordagem permite ampliar o conceito de intérpretes da constituição, redefinindo as relações entre Estado e Sociedade e propiciando maior envolvimento entre a cidadania e as decisões públicas. Contudo, esse conjunto de intérpretes jamais pode se afastar do norte constitucional estabelecido (Morais, 1997, p. 64). A insuficiência da estrutura estatal contemporânea evidencia a necessidade de maximizar novos espaços de participação social, especialmente a partir do espaço local e das ordens normativas pluralísticas alinhadas ao referencial constitucional.

Georges Gurvitch foi um dos últimos pensadores modernos a propor, de forma vanguardista, um sistema próprio e genuíno de compreensão e explicação do fenômeno humano e de organização social, baseando suas premissas na conjugação de uma filosofia pluralista nos campos jurídico e social. Sua teoria do direito social, desenvolvida na década de 1930, representou uma ruptura significativa com as concepções monistas tradicionais (Perez; Prieto, 2005).

A necessidade de compreensão da teoria que envolve o direito social e seus pressupostos teóricos é fundamental para possibilitar a compatibilização da ideia de controle social das decisões públicas, sem superar a estrutura político-administrativa estabelecida, mas dando novo enfoque ao uso do poder estatal, integrando-o a uma pluralidade jurídica até pouco tempo ignorada (Gur-

vitch, 2005, p. 92). Essa nova perspectiva permite uma análise mais profunda e abrangente das dinâmicas jurídicas presentes na sociedade contemporânea.

A aplicação prática do direito social condensado demonstra sua importância na resolução de conflitos urbanos contemporâneos. Um exemplo significativo é a regulamentação do direito de laje nas grandes metrópoles brasileiras, que reflete a capacidade do sistema jurídico de absorver práticas sociais informais e transformá-las em normas oficiais. Esse processo demonstra como o direito social condensado pode servir como ponte entre as necessidades reais das comunidades e a estrutura formal do Estado.

A incorporação do direito de laje ao ordenamento jurídico oficial revela um importante avanço na compreensão da relação entre direito formal e práticas sociais. Tal fenômeno urbano, previamente marginalizado pelo sistema jurídico tradicional, ganhou reconhecimento legal por meio da Lei 13.465/2017, exemplificando como o direito social condensado pode operar na prática. A regulamentação permitiu a formalização de unidades habitacionais sobrepostas em áreas urbanas informais, reconhecendo uma realidade social que já existia há décadas nas periferias metropolitanas.

O impacto econômico e social dessa incorporação é significativo. Ao legitimar práticas informais de ocupação do espaço urbano, o direito social condensado contribui para a regularização fundiária e a formalização da propriedade em áreas anteriormente consideradas irregulares. Esse processo, por sua vez, possibilita o acesso dos moradores a serviços básicos, crédito imobiliário e segurança jurídica, elementos essenciais para a melhoria da qualidade de vida e a inclusão social.

A adoção do direito social condensado também promove uma transformação na forma como o Poder Judiciário e as instituições estatais percebem e tratam as

práticas jurídicas informais. Em vez de adotar uma postura puramente repressiva, o Estado passa a reconhecer o valor das normas sociais emergentes, desde que estas estejam alinhadas com os princípios fundamentais da Constituição. Essa mudança de paradigma reflete uma evolução significativa na compreensão do papel do direito na sociedade contemporânea (Giacobbo; Hermany, 2017).

A implementação prática do direito social condensado enfrenta desafios significativos, principalmente no que diz respeito à harmonização entre práticas sociais informais e exigências legais formais. A criação de legislação municipal específica, a elaboração de projetos urbanísticos adequados e o cadastramento dos moradores são etapas complexas que demandam coordenação entre diferentes níveis de governo e a participação ativa das comunidades envolvidas.

Esse processo de incorporação do direito social condensado ao sistema jurídico oficial demonstra a viabilidade de um modelo jurídico mais flexível e adaptável às realidades sociais concretas. Ao reconhecer e legitimar práticas normativas emergentes, o sistema jurídico brasileiro dá um importante passo rumo à construção de uma ordem jurídica mais democrática e inclusiva, capaz de responder às demandas de uma sociedade multicultural e desigual (Giacobbo; Hermany, 2017).

A experiência do direito de laje ilustra como o direito social condensado pode operar como mecanismo de mediação entre as necessidades das comunidades locais e os princípios gerais do ordenamento jurídico. Tal modelo permite a criação de soluções jurídicas inovadoras que respeitam tanto as especificidades das práticas sociais quanto os parâmetros constitucionais fundamentais, estabelecendo um diálogo produtivo entre o local e o universal no campo do direito.

O desenvolvimento futuro do direito social condensado enfrentará desafios significativos relacionados à expansão de sua aplicação para além do contexto urbano. A experiência bem-sucedida com o direito de laje abre precedentes para a incorporação de outras práticas sociais informais ao ordenamento jurídico oficial. No entanto, esse processo requer cuidadosa adaptação às características específicas de cada contexto social e cultural.

A implementação do direito social condensado em áreas rurais e comunidades tradicionais apresenta desafios distintos. As práticas normativas dessas comunidades frequentemente estão profundamente enraizadas em tradições seculares e sistemas de valores particulares. A incorporação dessas práticas ao ordenamento jurídico oficial demanda sensibilidade especial para preservar sua autenticidade enquanto se assegura conformidade com os princípios constitucionais fundamentais (Giacobbo; Hermany, 2017).

Nos países capitalistas periféricos, uma parcela significativa da população urbana encontra-se à margem do direito à cidade e do mercado formal de habitação, buscando alternativas para garantir moradia por intermédio de recursos próprios, muitas vezes precários e informais. Estima-se que apenas 30% da população brasileira tenha acesso à moradia no mercado privado formal (Maricato, 2015).

Mesmo com o aumento real do poder de compra dos salários e os programas habitacionais implementados nas últimas décadas, o custo elevado da vida urbana, especialmente os gastos com transporte coletivo e a especulação imobiliária, continuam impedindo a inclusão habitacional de grande parte da população.

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica, contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao

ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento de solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 2015, p. 85).

O planejamento urbanístico modernista funcionalista, adotado como modelo dominante no Brasil, contribuiu para a consolidação de sociedades desiguais ao promover um aparato regulatório excessivamente técnico e importado de realidades estrangeiras (Maricato, 2015). Este modelo criou uma dicotomia entre a cidade formal e a cidade informal, onde as leis de zoneamento, códigos de obras e normas de parcelamento do solo convivem com uma flexibilidade extrema na ocupação urbana ilegal, resultando em uma institucionalização fraturada e dissimulada da realidade urbana.

Nesse contexto de exclusão e informalidade emergiram diversas práticas sociais e regulamentações informais para regular o direito à moradia nas áreas periféricas. Dentre essas práticas se destaca o “direito de laje”, que representa a possibilidade de construção de unidades habitacionais independentes sobrepostas em uma mesma área, com proprietários distintos e acessos separados tanto para as residências quanto para a via pública.

A Lei 13.465/2017, decorrente da conversão da Medida Provisória 759/2016, oficializou a prática social que já era discutida academicamente desde os anos 1990 por sociólogos, juristas e urbanistas⁴⁵. Boaventura Santos, em sua tese de doutorado na década de 1980, já

45 O direito de Pasárgada vigora em paralelo (ou em conflito) com o direito oficial brasileiro, sendo desta duplicidade jurídica que se alimenta estruturalmente a ordem jurídica de Pasárgada. (Santos, 1988)

tratava o direito de laje como parte do chamado “direito de Pasárgada” – um sistema jurídico paralelo que opera nas favelas e nas periferias urbanas.

As características do direito de laje nas comunidades informais demonstram uma complexa organização social e jurídica (Santos, 1988). Em face da ilegalidade coletiva das habitações em favelas, que estão à margem das instituições estatais e em conflito com o direito oficial, os moradores desenvolveram mecanismos próprios de regulamentação, organização coletiva e mediação de conflitos. A marca da “ilegalidade” tornava inviável e temeroso qualquer contato com órgãos estatais tradicionais, levando ao desenvolvimento de sistemas alternativos de resolução de disputas.

Esse direito alternativo apresenta características distintivas em relação ao direito estatal formal (Santos, 1988, p. 19). Sua natureza é mais retórica e acessível, menos formal e burocrática, substituindo procedimentos rígidos por abordagens abertas baseadas em princípios ético-sociais comuns à comunidade, como cooperação, equilíbrio e boa vizinhança. As associações de moradores assumem papel central na mediação de conflitos, funcionando como instâncias informais de resolução de disputas.

A incorporação do direito de laje ao ordenamento jurídico oficial pela Lei 13.465/2017 representa um avanço significativo na reconceptualização do direito à propriedade urbana. A legislação introduziu o conceito de “núcleo urbano informal” e estabeleceu mecanismos jurídicos simplificados para a regularização fundiária dessas áreas, permitindo a individualização de matrículas para unidades sobrepostas.

O art. 1.510-A do Código Civil define o direito real de laje como a possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, permitindo que o proprietário

ceda a superfície de sua construção para que terceiros edifiquem unidades distintas. Essa regulamentação contempla tanto construções aéreas quanto subterrâneas, ampliando seu alcance para diversas situações concretas existentes na informalidade.

A implementação prática da nova legislação enfrenta desafios significativos. Logo, são necessários o desenvolvimento de uma legislação municipal específica, a elaboração de projetos urbanísticos adequados e a realização de cadastros detalhados dos moradores. Os Municípios, por sua vez, assumem papel central nesse processo, sendo responsáveis pela entrega da titularidade dos imóveis, enquanto os cartórios têm a função de efetuar os registros correspondentes.

Um aspecto relevante da nova legislação é a previsão de direitos de laje sucessivos, permitindo a existência de múltiplas unidades autônomas sobrepostas em linha ascendente ou descendente. Essa flexibilização supera a limitação inicial da Medida Provisória 759/2016, que restringia o reconhecimento legal a apenas duas unidades autônomas.

O reconhecimento tardio do direito de laje no ordenamento jurídico oficial reflete uma tendência incipiente de abertura democrática às práticas jurídicas pluralistas. No entanto, tal processo deve ser ampliado e aprimorado a fim de viabilizar maior permeabilidade às manifestações normativas extraestatais e expandir o círculo de pré-interpretas constitucionais no processo legislativo oficial.

É fundamental reconhecer que o direito de laje é resultado de processos mais amplos de gentrificação urbana, especulação imobiliária e ausência de políticas públicas urbanísticas eficazes. As três políticas urbanas estruturais – transporte, habitação e saneamento – têm sido historicamente negligenciadas e subinvestidas (Maricato, 2015, p. 29).

A democratização das estruturas estatais exige a superação da tradição de criminalização e repressão dos atores sociais marginalizados, substituindo-a por espaços de debate democrático que deem visibilidade aos conflitos sociais. O pluralismo jurídico admitido pela Teoria do Direito Social Condensado deve ser claramente distinguido de formas antidemocráticas e autoritárias de organização social paralela, como aquelas controladas pelo tráfico de drogas, por exemplo⁴⁶.

O direito de laje ilustra como práticas sociais informais podem ser incorporadas ao ordenamento jurídico oficial sem comprometer os princípios fundamentais constitucionais. Essa integração demonstra a viabilidade de um sistema jurídico mais flexível e adaptável às realidades socioculturais concretas, mantendo o alinhamento necessário com os parâmetros democráticos e constitucionais.

A experiência do direito de laje evidencia que o Estado contemporâneo pode se valer das práticas normativas difusas e multiculturais para (re)legitimar a produção de normas jurídicas oficiais. Esse processo não implica romper com o modelo jurídico vigente, mas estabelecer novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, onde ambos compartilham a produção jurídica e a gestão pública segundo o interesse público e sob a orientação do referencial constitucional.

A tarefa principal que se apresenta é amplificar a visibilidade dos conflitos sociais, dando voz e atenção às

46 Não há de se olvidar que o pluralismo jurídico pode se configurar antidemocrático e autoritário, como a formação de Estados paralelos em determinadas áreas periféricas, cuja centralidade do poder substitui o Estado por outro detentor da coação incondicionada, como as comunidades chefiadas pelo tráfico de drogas. Evidentemente aquele pluralismo jurídico não tem qualquer similaridade com o pluralismo jurídico admitido pela Teoria do Direito Social Condensado, cuja integração total da comunidade subjacente, o aspecto democrático e o alinhamento aos parâmetros constitucionais são requisitos indissociáveis.

práticas pluralistas dos grupos historicamente marginalizados que conquistaram apenas parcialmente os requisitos básicos de cidadania. O pluralismo jurídico, embora não seja a solução definitiva para a crise do monismo jurídico, constitui uma estratégia importante no processo de politização e legitimação do direito oficial estatal (Giacobbo, Hermany, 2017).

Tal análise detalhada do caso do direito de laje demonstra como práticas sociais informais podem ser incorporadas ao sistema jurídico oficial de forma a preservar sua origem comunitária enquanto se alinham aos princípios fundamentais constitucionais. O processo de reconhecimento legal do direito de laje exemplifica a viabilidade de um modelo jurídico mais flexível e adaptável às realidades socioculturais concretas, mantendo o necessário compromisso com os valores democráticos e os parâmetros constitucionais (Giacobbo, Hermany, 2017).

A implementação prática da Lei 13.465/2017 requer especial atenção à criação de mecanismos administrativos adequados nos níveis municipal e estadual. A elaboração de legislação complementar, a definição de critérios técnicos para a regularização fundiária e o desenvolvimento de sistemas de cadastramento são etapas fundamentais que demandam a coordenação entre diferentes níveis de governo e a participação ativa das comunidades envolvidas.

O sucesso da incorporação do direito de laje ao ordenamento jurídico oficial depende crucialmente do envolvimento das associações de moradores e outras organizações comunitárias. Essas entidades desempenham papel central na mediação entre as comunidades locais e as instituições estatais, facilitando o processo de regularização fundiária e garantindo que as peculiaridades das práticas sociais informais sejam adequadamente consideradas na implementação da legislação (Giacobbo, Hermany, 2017).

A experiência do direito de laje oferece importantes lições para o desenvolvimento de políticas públicas urbanas mais inclusivas e participativas. A incorporação de práticas sociais informais ao sistema jurídico oficial demonstra a viabilidade de um modelo de governança urbana que valorize a diversidade cultural e as iniciativas comunitárias enquanto mantém o necessário compromisso com os princípios fundamentais constitucionais (Giacobbo, Hermany, 2017).

Os desafios futuros incluem a expansão do modelo de regularização fundiária para outras modalidades de ocupação urbana informal, a adaptação dos instrumentos legais às especificidades regionais e a garantia de sustentabilidade financeira e institucional para a implementação contínua das políticas de regularização. A articulação entre diferentes níveis de governo e a mobilização de recursos adequados são condições indispensáveis para o sucesso desse processo (Giacobbo, Hermany, 2017).

O desenvolvimento de capacitação técnica e institucional para os agentes envolvidos na implementação da legislação é fundamental para garantir a efetividade do processo de regularização fundiária. Juízes, promotores, defensores públicos, funcionários municipais e outros operadores do direito precisam desenvolver novas competências para lidar com a complexidade das interações entre direito formal e práticas sociais informais.

A tecnologia digital apresenta novas oportunidades para facilitar o processo de regularização fundiária e a gestão das informações relacionadas ao direito de laje. Plataformas digitais podem agilizar procedimentos administrativos, melhorar a transparência do processo e facilitar o acesso das comunidades beneficiárias aos serviços públicos. Contudo, é essencial garantir a inclusão digital para evitar a exclusão de populações com limitado acesso à tecnologia.

A articulação entre políticas de regularização fundiária e outras políticas públicas urbanas, como transporte, saneamento básico e infraestrutura, é crucial para maximizar os benefícios sociais da regulamentação do direito de laje. A integração dessas políticas requer planejamento estratégico e coordenação interinstitucional para garantir a coerência e a sustentabilidade das intervenções (Giacobbo, Hermany, 2017).

A internacionalização do debate acerca do direito de laje e sua regulamentação abre possibilidades interessantes para o intercâmbio de experiências entre diferentes sistemas jurídicos. A comparação entre modelos de incorporação de práticas sociais informais em diferentes contextos culturais e jurídicos pode enriquecer o desenvolvimento teórico e prático dessa abordagem jurídica inovadora.

O financiamento público necessário para implementar e manter as estruturas de apoio à regularização fundiária representa um desafio significativo. A alocação de recursos para desenvolver e sustentar os mecanismos de interação entre Estado e sociedade civil requer planejamento estratégico e compromisso político de longo prazo.

A articulação entre diferentes níveis de governo na implementação da regulamentação do direito de laje é crucial para seu sucesso. A coordenação entre União, Estados e Municípios na criação de políticas públicas que incorporem práticas sociais informais ao ordenamento jurídico oficial demanda mecanismos institucionais robustos de cooperação e diálogo.

4.3.1 A necessária reconfiguração do sistema jurídico e o futuro do pluralismo jurídico

O processo de globalização e transnacionalização dos mercados, aliado às rápidas transformações sociais

e ao aumento das demandas reivindicatórias de grupos historicamente marginalizados, revela de forma contundente a crise estrutural do Estado Contemporâneo em sua configuração tradicional. Essa insuficiência se manifesta especialmente na incapacidade de resolver satisfatoriamente os conflitos sociais, garantir efetivamente os direitos fundamentais estabelecidos nas Constituições modernas e acompanhar a evolução social ocorrida no interior de suas fronteiras.

A persistência de um modelo jurídico monista, legitimado unicamente pela observância de requisitos formais e baseado em pressupostos ficticiamente neutros e racionais, demonstra-se cada vez mais inadequada para lidar com as múltiplas e antagônicas realidades socioculturais presentes nas sociedades contemporâneas. Esse modelo tradicional desconsidera a complexidade das dinâmicas sociais e a diversidade de práticas normativas que emergem das comunidades locais (Wolkmer, 2015).

A proposta de adoção de um modelo jurídico e hermenêutico plural e aberto representa uma resposta necessária a essa crise institucional. O novo paradigma deve considerar as diferentes realidades socioculturais e incorporar ao sistema jurídico oficial as práticas normativas extraestatais que demonstrem eficácia social e estejam em consonância com o referencial constitucional fundamental. A Teoria do Direito Social Condensado desenvolvida por Gurvitch oferece importantes subsídios para esta transição (Gurvitch, 2005).

Esse modelo inovador não implica ruptura completa com o sistema jurídico vigente nem na reinvenção radical do direito. Em vez disso, busca-se um rearranjo estrutural que estabeleça nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade, caracterizada por maior cooperação e compartilhamento na produção jurídica e na gestão pública. Nesse novo arranjo, tanto o Estado quanto a sociedade civil desempenham papéis complementares

na construção do ordenamento jurídico, sempre orientados pelo interesse público e pelos princípios constitucionais fundamentais (Giacobbo, Hermany, 2017).

A implementação desse novo modelo enfrentará desafios significativos, especialmente no que diz respeito à adaptação das instituições jurídicas tradicionais e à formação de novos operadores do direito. É necessário desenvolver mecanismos institucionais que permitam a articulação efetiva entre as práticas normativas comunitárias e o sistema jurídico oficial, sem comprometer os princípios democráticos fundamentais.

Um aspecto crucial dessa transição é o fortalecimento dos espaços de participação social na construção do direito. A ampliação do conceito de intérpretes da Constituição para incluir representantes das comunidades locais e movimentos sociais é essencial para garantir maior legitimidade e efetividade ao processo legislativo oficial. Essa abertura deve ser realizada com rigoroso respeito aos parâmetros constitucionais fundamentais.

A experiência do direito de laje demonstra que é possível incorporar práticas normativas comunitárias ao sistema jurídico oficial sem comprometer sua origem participativa e sua adequação às necessidades locais. Esse exemplo ilustra como o Estado pode se valer das práticas normativas difusas e multiculturais para revitalizar a produção de normas jurídicas oficiais, estabelecendo um diálogo produtivo entre o local e o universal.

A democratização das estruturas estatais exige superar a tradição histórica de criminalização e repressão dos atores sociais marginalizados, substituindo-a por espaços de debate democrático que deem visibilidade aos conflitos sociais. Essa mudança de postura é essencial para construir um sistema jurídico mais inclusivo e responsivo às demandas da sociedade contemporânea.

O fortalecimento institucional necessário para implementar esse novo modelo requer investimentos significativos em capacitação de agentes públicos e desenvolvimento de infraestrutura administrativa. A alocação de recursos para desenvolver e sustentar os mecanismos de interação entre Estado e sociedade civil é essencial para o sucesso desse processo de democratização do direito.

A educação jurídica desempenha papel crucial na consolidação desse novo paradigma jurídico. A incorporação dessa perspectiva nos currículos de graduação e pós-graduação em direito é fundamental para formar novas gerações de juristas capazes de operar nesse modelo de interação entre direito formal e práticas sociais informais.

O monitoramento sistemático dos impactos da incorporação de práticas normativas comunitárias ao sistema jurídico oficial é essencial para avaliar sua efetividade na promoção da inclusão social e da justiça espacial. A criação de sistemas de acompanhamento que considerem tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos permitirá ajustes contínuos na implementação da política pública.

O desenvolvimento de indicadores de monitoramento e avaliação do impacto social da regulamentação do direito de laje é fundamental para medir sua efetividade na promoção da inclusão social e da justiça espacial. A criação de sistemas de acompanhamento que considerem tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos permitirá ajustes contínuos na implementação da política pública.

A articulação entre políticas de regularização fundiária e outras políticas públicas urbanas, como transporte, saneamento básico e infraestrutura, é crucial para maximizar os benefícios sociais da regulamentação do direito de laje. A integração dessas políticas requer pla-

nejamento estratégico e coordenação interinstitucional para garantir a coerência e a sustentabilidade das intervenções urbanas.

O fortalecimento das organizações comunitárias e sua integração aos processos decisórios relacionados à regularização fundiária é necessário para garantir a sustentabilidade e a legitimidade das intervenções urbanas. A participação ativa das comunidades locais na definição e na implementação das políticas públicas de regularização fundiária contribui para a construção de soluções mais adequadas às necessidades reais dos moradores.

A edição da Lei 13.465/2017 representa um importante passo na direção da incorporação das práticas normativas difusas ao ordenamento jurídico oficial, mas é apenas um primeiro movimento em um processo que necessita de maior amplitude e profundidade. A tarefa principal que se apresenta é amplificar a visibilidade dos conflitos sociais, dando voz e atenção às práticas pluralistas dos grupos historicamente marginalizados que conquistaram apenas parcialmente os requisitos básicos de cidadania.

O pluralismo jurídico, embora não seja a solução definitiva para a crise do monismo jurídico, constitui uma estratégia importante no processo de politização e legitimação do direito oficial estatal. O futuro do pluralismo jurídico depende crucialmente da capacidade de articular um diálogo produtivo entre as diversas formas de produção normativas presentes na sociedade contemporânea. Esse diálogo deve ser orientado por princípios democráticos fundamentais e pela busca de soluções jurídicas que respeitem a diversidade cultural e social enquanto promovem a coesão social e a justiça.

A implementação prática desse novo modelo exige especial atenção ao desenvolvimento de mecanismos institucionais que permitam a articulação efetiva entre as diferentes formas de produção normativa. A criação de

espaços institucionais de mediação entre o direito oficial e as práticas normativas comunitárias é essencial para garantir a viabilidade desse novo paradigma jurídico.

O fortalecimento das capacidades institucionais necessárias para implementar o novo modelo requer investimentos significativos em capacitação técnica e desenvolvimento de infraestrutura administrativa. A alocação de recursos para desenvolver e sustentar os mecanismos de interação entre Estado e sociedade civil é essencial para o sucesso do processo de democratização do direito.

A superação da crise atual exige a construção de um novo paradigma jurídico que combine três elementos fundamentais:

- a) o reconhecimento da pluralidade de fontes normativas, incluindo saberes jurídicos tradicionais, práticas comunitárias e movimentos sociais;
- b) a criação de mecanismos institucionais que permitam a participação direta das comunidades afetadas na produção e na aplicação do direito;
- c) a manutenção de um núcleo duro de direitos fundamentais que funcione como limite à diversificação normativa.

Como demonstram experiências inovadoras tais como os tribunais comunitários no México ou as rondas camponesas no Peru (Sierra, 2005), é possível construir sistemas jurídicos que articulem eficácia com legitimidade democrática. A crise do monismo jurídico não anuncia o fim do Estado, mas sim a necessidade de sua reinvenção democrática. O desafio que se coloca é o de construir um sistema jurídico que seja ao mesmo tempo inclusivo o suficiente para acolher a diversidade social e forte o bastante para garantir direitos fundamentais.

Como sugere a teoria do direito social condensado de Gurvitch (2005), essa transformação exige uma nova epistemologia jurídica – menos preocupada com a

pureza formal do direito e mais atenta às suas possibilidades emancipatórias. A experiência brasileira recente, com a constitucionalização de novos direitos e o reconhecimento de práticas sociais antes marginalizadas, aponta nessa direção, embora de forma ainda incipiente e contraditória. Completado o primeiro quarto do século XXI, a emergência do pluralismo jurídico democrático representa não apenas uma resposta à crise do Estado, mas também uma oportunidade histórica para repensar radicalmente as relações entre direito, poder e emancipação social.

4.4 O direito social condensado e suas conexões com o direito urbanístico: plano diretor, regulação estatal e ordenação democrática do espaço local

Esse ponto objetiva estabelecer uma conexão entre a proposta do direito social condensado e o direito urbanístico, explorando especialmente o papel dos planos diretores municipais e dos mecanismos regulatórios locais na concretização democrática e efetiva dos direitos sociais no espaço urbano. Trata-se de analisar como o conceito de direito social condensado pode ser operacionalizado por meio dos instrumentos jurídicos urbanísticos já existentes, dando ênfase à importância da participação democrática e da corresponsabilidade cidadã na ordenação e na administração territorial das cidades brasileiras.

Inicialmente, é fundamental ressaltar que o direito urbanístico constitui um campo privilegiado para a aplicação prática da Teoria do Direito Social Condensado, considerando sua natureza eminentemente participativa e democrática, conforme previsto constitucionalmente e regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Com efeito, os planos diretores municipais, obrigatórios para Municípios com mais de vinte mil habitantes, assumem papel es-

tratégico na articulação entre sociedade e Estado, uma vez que obriga, por força de lei, a promoção de espaços decisórios participativos capazes de traduzir demandas sociais coletivas em políticas públicas concretas.

Nesse sentido, o plano diretor não pode ser compreendido apenas como um instrumento técnico ou normativo de regulação territorial, mas, sobretudo, como um mecanismo político-jurídico de articulação social. Isso significa dizer que o plano diretor deve ser tido como espaço de condensação normativa local, onde se materializam as práticas comunitárias, os desejos da coletividade, as diretrizes do Estatuto da Cidade e os princípios constitucionais, como a função social da propriedade, o direito à moradia adequada e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A participação popular efetiva na elaboração e na revisão dos planos garante que tais princípios sejam operacionalizados não apenas formalmente, mas também substancialmente. Ademais, os instrumentos de regulação urbana que são regulados e aplicados na prática por meio dos planos diretores – tais como Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo (IPTU), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) – ganham especial relevância ao serem analisados sob a ótica do direito social condensado de Gurvitch.

Essas ferramentas, quando efetivamente apropriadas pela população no âmbito dos espaços de tomada de decisão da esfera local em processos deliberativos, tornam-se importantes instrumentos de justiça socioespacial, o que permite enfrentar fenômenos como a desregulação sistêmica da especulação imobiliária e da gentrificação de zonas das cidades, conforme denunciado nos pontos anteriores. Assim, garantem não apenas a ordenação e o planejamento territorial tecnicista e vinculado a interesses eleitorais, mas também a inclusão

social e a democratização do espaço político e urbano (Vanin, 2015).

Dessa maneira, segundo a análise comparativa realizada por Giacobbo (2014), o já tratado princípio constitucional da subsidiariedade constitui-se como elemento central na garantia da autonomia local, permitindo a descentralização de competências e fortalecendo a gestão democrática e participativa nas tarefas de ordenação e planejamento urbano. A subsidiariedade atua diretamente como princípio ordenador que reforça a autonomia municipal, tornando possível uma governança urbana mais próxima, coesa, eficaz e legitimada perante as populações diretamente afetadas pelas tomadas de decisão em relação ao seu local de habitação, convívio e construção de seus laços sociais e culturais.

Contudo, o efetivo exercício democrático local na ordenação urbana pressupõe mecanismos claros e eficientes de controle social e constitucionalidade. Isso implica assegurar que as decisões tomadas no âmbito dos planos diretores estejam alinhadas não apenas aos interesses locais imediatos, mas também aos princípios constitucionais fundamentais e às normas que dela decorrem a fim de aplicar e balizar esses direitos fundamentais.

Conforme ilustra Giacobbo (2021), a insuficiente atuação do poder público municipal na tarefa de recuperação das mais-valias fundiárias possibilita a distribuição desigual dos bens de consumo coletivo nas cidades, sendo imprescindível fortalecer os governos locais como principais responsáveis pela concretização do direito à cidade, em razão de sua proximidade e responsabilidade direta pela Política Urbana. Nesse contexto, mecanismos claros de participação popular e controle social tornam-se fundamentais para garantir uma governança urbana que promova a equidade territorial e social, principalmente em face ao *telos* do princípio constitucional da

subsidiariedade que se realiza no mundo jurídico pela concepção dos planos diretores.

É importante reconhecer que o desafio da realização do direito social condensado na esfera do direito urbanístico reside justamente em conciliar autonomia local e ampliação do controle social sobre a construção normativa com os parâmetros constitucionais do direito do Estado formalmente constituído, evitando desvios oligárquicos ou decisões particularistas. Para tanto, é imprescindível que a construção do espaço urbano seja feita mediante uma contínua negociação e escrutínio democrático, fundamentado em princípios claros de corresponsabilidade e solidariedade comunitária, garantindo que a ordenação urbana seja efetivamente reflexo da expressão do interesse público e social, e não de interesses econômicos restritos ou hegemônicos de uma minoria poderosa (Rech; Rech, 2016, p. 150).

A proposta do direito social condensado encontra no direito urbanístico um campo fértil para sua plena realização prática, desde que acompanhada de processos participativos reais e mecanismos eficazes de controle democrático. O plano diretor e os demais instrumentos urbanísticos, assim compreendidos e por sua constituição e natureza jurídica, seriam, em tese, capazes de promover uma governança urbana democrática e participativa, conferindo ao debate público um poder vinculativo inédito e essencial ao reconhecimento da vontade popular no planejamento do seu lugar de residência, trabalho, lazer e convívio (Mukai, 1988, p. 37).

Contudo, ao se fazer uma análise crítica dos planos diretores municipais, revela-se uma dualidade intrínseca: enquanto avançam na institucionalização da participação popular e na democratização do planejamento urbano, enfrentam limitações estruturais que comprometem sua efetividade, especialmente em Municípios menores e na aplicação de instrumentos-chave como o Parcelamento,

Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e as desapropriações-sanção.

Por um lado, os planos diretores representam um marco na expansão dos direitos urbanísticos ao estabelecer, conforme o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), mecanismos legais que obrigam a participação popular em audiências públicas e consultas democráticas. Essa previsão, aliada à exigência de revisão decenal e publicidade dos processos, reflete o ideal do direito social condensado, que busca traduzir demandas coletivas em normas vinculantes. Como destacam Torres, Pina e Oliveira (2018), o plano diretor é um instrumento fundamental para conter a expansão urbana desordenada e garantir acesso a serviços básicos, consolidando-se como espaço político-jurídico de articulação entre Estado e sociedade.

No entanto, essa perspectiva, na prática, esbarra em obstáculos institucionalmente impostos, como o que dispõe o art. 41 do Estatuto da Cidade que isenta Municípios com menos de 20 mil habitantes da obrigatoriedade de elaborar planos diretores. Dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018) indicam que 63,3% das cidades brasileiras estão nessa categoria, o que significa que mais da metade dos núcleos urbanos não dispõe de diretrizes claras para ordenação territorial.

Conforme dados do IBGE (2022), apenas 38% desses Municípios possuem políticas de uso do solo, contrastando com 89% em centros urbanos maiores. A universalização, aliada a um modelo de financiamento condicionado, como o proposto pelo Fundo Nacional de Planejamento Urbano Integrado, garantiria a elaboração de planos adaptados a realidades locais, como zonas de recarga aquífera no semiárido ou áreas de preservação cultural em cidades históricas.

Essa lacuna legal reforça as já denunciadas desigualdades regionais, pois Municípios pequenos, muitas vezes carentes de recursos técnicos e financeiros, ficam

à mercê de dinâmicas especulativas e da ocupação irregular do território urbano, conforme alerta Maricato (2011). A ausência de planejamento nesses locais perpetua o ciclo de “cidades irregulares”, em que a ilegalidade formal urbanística se normaliza, relegando populações vulneráveis a áreas ambientalmente frágeis e sem infraestrutura, acesso aos bens comuns das cidades e aos serviços públicos essenciais à vida digna das populações que habitam nesse sem-lugar normativo.

Mesmo nos Municípios onde o plano diretor é obrigatório, desafios práticos persistem. A aplicação do PEUC e das desapropriações-sanção, previstas para combater a subutilização de imóveis urbanos, depende da aprovação de leis municipais específicas, que devem autorizar expressamente a desapropriação-sanção proposta no art. 8º e §§, que exige o pagamento da devida indenização em títulos da dívida pública com prévia aprovação pelo Senado Federal.

Contudo, conforme destacam Giacobbo e Cruz (2019), essa exigência normativa e burocrática está fundamentalmente prejudicada na prática, em face do impedimento imposto aos Entes municipais à emissão de títulos da dívida pública, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e pela Resolução do Senado Federal 43, de 2001. Isso, somado à falta de capacitação técnica, disponibilidade econômica e pelas dinâmicas relacionais estabelecidas nas gestões locais, cria entraves operacionais que, em muitos casos, a carência de corpo técnico qualificado para realizar estudos de viabilidade e georreferenciamento inviabiliza a execução dos instrumentos do IPTU Progressivo, PEUC e desapropriação-sanção.

Além disso, pressões políticas e econômicas – especialmente de grupos imobiliários – frequentemente resultam em flexibilizações ou descumprimento das normas, como aponta Maricato (2015) ao criticar o “analfa-

betismo urbanístico” e a influência de interesses privados nas decisões públicas. A dimensão econômica também é crítica. A implementação de políticas como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou a cobrança de IPTU progressivo exige investimentos em infraestrutura e fiscalização, recursos escassos em Municípios com orçamentos limitados.

A falta de transparência e integridade nos processos, conforme discutido na política pública de integridade (Cruz, 2021), agrava esses problemas, permitindo que irregularidades como a grilagem urbana e a especulação prevaleçam. Essa constatação impõe a compreensão do plano diretor não apenas como instrumento de racionalização técnica do espaço urbano, mas, sobretudo, como um campo de manifestação de múltiplas ordens jurídicas sociais – expressão do pluralismo jurídico proposto por Gurvitch.

O direito social condensado, nesse cenário, não se limita à positivação normativa estatal, pois emerge da concretude das práticas sociais cotidianas, que tensionam e reconfiguram os marcos institucionais vigentes. Quando elaborado por meio de processos de coprodução normativa entre Estado e sociedade civil, o plano diretor revela-se como condensação de um pacto comunitário de ordenação do território, em consonância com a concepção gurvitchiana de um direito nascido das interações sociais.

As análises de Giacobbo (2014; 2021) reforçam essa leitura ao destacar que os governos locais devem superar a lógica meramente tecnocrática da gestão urbana, assumindo o compromisso político-institucional com a justiça socioespacial. A limitada aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanísticas, como o PEUC, o IPTU progressivo e as Zeis, indica que a existência de previsões legais, por si só, não assegura sua efetividade. A efetivação depende da construção de

práticas deliberativas substantivas e da vinculação dessas ferramentas a um projeto de cidade fundamentado em princípios constitucionais e em compromissos éticos com a coletividade.

O direito social condensado pressupõe, portanto, uma racionalidade normativa que articula o saber técnico à experiência comunitária, reconhecendo a legitimidade de formas alternativas de regulação social, tais como redes de solidariedade local, práticas autogestórias e usos insurgentes do território. Nessa perspectiva, afasta-se da normatividade centrada exclusivamente no Estado e aproxima-se de uma epistemologia jurídica enraizada no cotidiano social – o que Gurvitch conceituou como “direito em estado nascente”.

Essa concepção impõe um duplo desafio institucional: de um lado, ampliar os espaços efetivos de participação cidadã por meio de conselhos, fóruns e instâncias de controle social; de outro, edificar arranjos jurídicos capazes de acolher e institucionalizar essas práticas como fontes autênticas de normatividade. Trata-se de uma inversão paradigmática que desloca o centro da produção jurídica do aparato estatal para os vínculos comunitários, sem anular o papel coordenador da Constituição enquanto parâmetro normativo substancial.

Sob essa ótica, o plano diretor deve ser compreendido como arena normativa das disputas urbanas, capaz de traduzir os múltiplos direitos – à moradia, à mobilidade, ao saneamento, ao meio ambiente equilibrado, entre outros – em comandos jurídicos vinculantes. Sua efetividade não reside na extensão do texto normativo, mas na capacidade de mobilizar sujeitos concretos em processos instituintes de coprodução do espaço urbano democrático, plural e inclusivo.

O direito social condensado, aplicado ao campo do direito urbanístico, questiona a tradição instrumental do direito administrativo e propõe uma racionalidade nor-

mativa colaborativa, sensível às complexidades do espaço urbano contemporâneo. A ordenação territorial, nesse modelo, adquire o estatuto de pacto normativo entre Estado e sociedade, cuja legitimidade decorre da capacidade de representar, juridicamente, os anseios coletivos e os princípios constitucionais.

Essa abordagem oferece ao planejamento urbano uma alternativa concreta para romper com o tecnocratismo ineficaz e com os ciclos de baixa institucionalidade das políticas públicas. Reposiciona, assim, o plano diretor como instrumento normativo essencial à construção coletiva do projeto de cidade, configurando-o como expressão prática da Constituição em sua dimensão territorial e comunitária.

Destaca-se, ainda, que a Agenda 2030 da ONU, em especial o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11⁴⁷

47 "Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre

(Cidades Sustentáveis), estando em consonância com a ideia defendida nesta seção do trabalho, oferece um arcabouço internacional que é capaz de auxiliar na operacionalização do direito social condensado no espaço local. A internalização dessas diretrizes no planejamento urbano exige que os planos diretores incorporem metas verificáveis, como a redução de assentamentos precários e a garantia de acesso universal à moradia digna, a espaços de lazer e cultura, ao transporte público e ao saneamento básico.

O ODS 11 oferece um marco normativo internacional que reforça a necessidade de políticas urbanas alinhadas à justiça socioespacial. O direito social condensado, por sua vez, opera como ponte entre essas diretrizes universais e a realidade concreta das cidades, ao propor que os planos diretores sejam instrumentos de “condensação” de demandas comunitárias em normas vinculantes.

A internalização do ODS 11 exige que os Municípios adaptem suas leis urbanísticas para incorporar metas verificáveis pela própria população interessada, como a redução de assentamentos precários e a garantia de acesso equitativo a serviços públicos. Essa integração não apenas reforça a legitimidade democrática das políticas locais, mas também as vincula a mecanismos globais de prestação de contas, como relatórios de progresso e financiamentos condicionados, que podem e

áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais [...].”

devem contar com a participação da sociedade civil na sua compilação.

Ao assumir um caráter transnacional, o direito social condensado conecta-se a redes de *advocacy* global, nas quais as lutas locais por moradia e inclusão urbana ganham respaldo jurídico e político em fóruns multilaterais. Essa dinâmica redefine o planejamento urbano como arena de disputa por direitos, em que a função social da propriedade e a sustentabilidade não são apenas princípios abstratos, mas imperativos éticos respaldados por consensos internacionais.

Essa integração não apenas fortalece a legitimidade democrática das políticas locais, mas também vincula Municípios a parâmetros globais de equidade, pressionando-os a superar a lógica clientelista de construção e reprodução das cidades brasileiras. Nesse sentido, o direito social condensado assume um caráter transnacional, conectando lutas locais por moradia a redes internacionais de movimentos sociais que pressionam as instituições pela garantia de suas demandas.

Partindo dessa constatação, tem-se que a efetivação do direito social condensado conforme pensado por Gurvitch depende não apenas de mecanismos participativos, mas também do estabelecimento de um canal direto entre o Judiciário e as demandas coletivas urbanas. Como destacam Giacobbo e Cruz (2018), a fragilidade na aplicação do PEUC e do IPTU progressivo em Municípios menores revela a necessidade de atuação estratégica do Ministério Público como fiscal da aplicação da Lei e do Poder Judiciário para garantir a conformidade das políticas locais aos princípios constitucionais. Decisões como a do STF sobre a função social da propriedade (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.865) reforçam a vinculação das diretrizes do Estatuto da Cidade e sua realização prática no plano diretor à justiça socioespa-

cial, transformando-o em um instrumento juridicamente exigível, e não meramente programático.

Essa judicialização, quando aliada a mecanismos de denúncia popular, principalmente com um uso eficaz e consciente de instrumentos jurídicos ainda pouco explorados na prática social como a Ação Popular, eventualmente permitirá que o direito social condensado transcenda à esfera discursiva ou pré-normativa, materializando-se em obrigações concretas para gestores públicos por meio da norma judicial individualizada aos casos concretos. Nessa linha, o fortalecimento de espaços institucionais de deliberação popular, como os conselhos de políticas urbanas e as audiências públicas vinculantes, torna-se imperativo para conferir densidade normativa aos direitos sociais urbanos.

Trata-se de garantir que as normas urbanísticas resultem de um processo dialógico e plural, em que a cidadania ativa seja reconhecida como sujeito coautor da norma e não apenas destinatária passiva de políticas previamente definidas por elites técnicas ou políticas. A esse respeito, destaca-se a importância da institucionalização de mecanismos permanentes de escuta e corresponsabilidade, capazes de refletir os saberes locais e os modos de vida dos territórios, condição essencial para a efetividade do direito à cidade em sua acepção substantiva.

Ademais, o controle social das decisões urbanas deve ser compreendido como meio de realização do princípio da transparência e da integridade pública, conforme ressaltado por Cruz e Melo (2024) ao analisar a inserção dos programas de integridade na formulação dos planos diretores. A efetiva participação da sociedade civil no acompanhamento e na fiscalização dos atos administrativos municipais, inclusive na definição das diretrizes orçamentárias e urbanísticas, insere-se no horizonte de

um direito social comprometido com a ética pública, a justiça distributiva e a sustentabilidade intergeracional.

É nesse contexto que se reforça a função democratizadora do plano diretor enquanto *locus* privilegiado de condensação normativa. Ao incorporar as vozes historicamente silenciadas nos processos decisórios urbanos, esse instrumento deixa de reproduzir a lógica tecnocrática e passa a operar como campo de tradução jurídica das lutas sociais por dignidade territorial. A partir da concepção gurvitchiana, o plano diretor deve ser visto como expressão de uma normatividade intersubjetiva, produzida na interação entre sujeitos coletivos diversos, como associações de moradores, movimentos de moradia, conselhos locais e representantes do poder público.

Portanto, o desafio contemporâneo consiste em avançar na institucionalização de formas plurais e contínuas de participação, em que o orçamento participativo, por exemplo, não seja episódico ou simbólico, mas interfira diretamente na destinação dos recursos para políticas habitacionais, infraestrutura urbana e regularização fundiária. Essas ferramentas, quando devidamente articuladas com os planos diretores e com os conselhos municipais, podem compor uma malha normativa densa, legitimada socialmente e coerente com os princípios do direito social condensado.

Com isso, reforça-se a compreensão de que o controle popular das decisões urbanísticas não se limita à dimensão fiscalizatória, mas compreende a própria gênese da norma jurídica no espaço local. A cidade, como construção coletiva, deve ser continuamente normatizada a partir de práticas de democracia substantiva, na qual a regulação estatal se alicerça na legitimidade conferida por sujeitos sociais concretos, em consonância com os postulados da solidariedade e da justiça social que fundamentam o pensamento de Gurvitch.

Retornando a uma análise da manifestação prática da ideia de direito social condensado no espaço local, a compreensão do plano diretor como condensador normativo encontra forte ressonância na concepção de planejamento urbano como prática política, relacional e situada, proposta por Vanin (2015), para quem o território não é dado, mas construído continuamente pelas interações, usos e conflitos de seus habitantes. Nesse sentido, recusa-se uma visão técnica e universalizante do urbanismo tradicional, propondo um “urbanismo de escuta” que reconhece as formas locais de produção espacial como produtoras legítimas de saber e de normatividade.

A ferramenta institucionalmente reconhecida do plano diretor deixa de ser mero instrumento de regulação para assumir a função de dispositivo mediador entre racionalidades institucionais e insurgências territoriais, revelando-se como campo privilegiado de expressão do direito social condensado, no qual múltiplas ordens normativas – estatais, comunitárias e culturais – se entrelaçam.

Esse papel mediador só se efetiva quando o processo de elaboração e implementação do plano diretor é construído sobre a base da participação qualificada, amplamente acessível e contínua. A ausência de mecanismos que assegurem transparência, controle social e corresponsabilidade compromete não apenas a legitimidade dos instrumentos urbanísticos, mas a própria efetividade dos direitos que eles deveriam garantir. A implementação de programas de integridade vinculados ao planejamento urbano aponta justamente para a necessidade de fortalecer os meios institucionais de fiscalização popular, assegurando que os princípios constitucionais da função social da cidade, da justiça socioespacial e da sustentabilidade sejam de fato observados na prática local.

Tal perspectiva é reforçada por meio do reforço no entendimento de que o poder local se constitui como esfera privilegiada para a expressão dos sujeitos coletivos e para a concretização dos direitos sociais. O Município, ao ser compreendido não como mero executor de políticas descentralizadas, mas como instância autônoma de criação normativa, torna-se o *locus* estratégico para a realização de uma cidadania ativa e transformadora, na qual o controle social do planejamento urbano, portanto, não é apenas um mecanismo de garantia formal de legalidade, mas expressão substantiva do vínculo entre território e cidadania, entre norma e vida vivida.

A gestão democrática da cidade – conforme preconizada pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal – não se resume à previsão formal de participação, mas requer a construção de instrumentos de escuta efetiva, com poder vinculativo e capacidade de intervenção real sobre as decisões políticas. Audiências públicas, conselhos municipais de política urbana, fóruns territoriais e o orçamento participativo são estruturas que, quando dotadas de autonomia, se tornam canais legítimos de produção normativa no espaço urbano. Elas corporificam, no plano institucional, a proposta de Gurvitch de que o direito é produto de integração social, e não apenas de imposição estatal.

Por essa razão, a consolidação de um urbanismo democrático e de base comunitária – como defende Vainin (2015, p. 103) – exige o fortalecimento da capacidade institucional dos Municípios para incorporar processos de escuta ativa e deliberação coletiva. O plano diretor, compreendido nessa chave, deixa de ser apenas um documento normativo e passa a desempenhar o papel de síntese de um pacto político-territorial, revelador de uma normatividade plural e historicamente situada.

O direito que dele emana não é imposto unilateralmente, mas co-construído a partir da tessitura das

relações sociais, dos conflitos e das práticas territoriais cotidianas. Essa concepção encontra respaldo na defesa feita por Rech e Rech (2016, p. 195) de que o plano diretor deve ser compreendido como um projeto de cidade que não pertence a um prefeito ou partido, mas sim à coletividade que o construiu: “significa um projeto de cidade que não é de ninguém, mas que pertence a todos [...] significa o fim do personalismo dos prefeitos”.

Assim, o direito social condensado se manifesta no planejamento urbano sempre que o processo deliberativo local é estruturado em torno da escuta, da mediação e da corresponsabilidade. Ele revela-se como instância normativa emergente da base comunitária, em articulação – e não em subordinação – com os marcos jurídicos estatais.

O plano diretor, nesse contexto, é mais que um plano: é expressão viva de uma democracia territorializada, em que os direitos urbanos deixam de ser apenas promessas constitucionais e passam a ser práticas políticas cotidianas, construídas com e desde o território. Essa compreensão dialógica e processual do plano diretor, entretanto, não pode ser confundida com um otimismo normativo irrefletido.

Nessa direção, Rech e Rech (2016, p. 192-193) reforçam que “o Plano Diretor decorre do espírito do povo”, devendo ser institucionalizado por um processo que envolve tanto a dimensão técnica – com mapeamentos e estudos especializados – quanto a dimensão política, por meio de audiências públicas e deliberações democráticas. Qualquer desvio dessa lógica participativa e normativa configura-se como ação ilegítima e potencialmente ilegal, uma vez que “a mudança do projeto de cidade não depende do prefeito ou do partido, mas do povo [...] tudo que se faz de forma diversa é ilegal”.

Como adverte Vanin (2015, p. 103), “não se pode permitir que um otimismo exacerbado em relação ao

instituto [o Plano Diretor] acabe por ocultar alguns problemas inerentes à aplicação, nem tampouco vê-lo como a solução de todos os problemas das cidades contemporâneas". Tal observação é essencial para manter o equilíbrio analítico entre o reconhecimento do potencial democratizador dos instrumentos urbanísticos e a consciência de suas limitações estruturais e operacionais.

A advertência de Vanin reforça a necessidade de se compreender o plano diretor não como fórmula universal de ordenação territorial, mas como parte de um ecossistema normativo mais amplo, cuja eficácia depende da existência de estruturas participativas autônomas, da presença de um corpo técnico qualificado e do enfrentamento das desigualdades históricas de acesso aos processos decisórios. Nesse sentido, o direito social condensado não se satisfaz com a formalidade dos instrumentos legais, exigindo sua constante problematização à luz da prática social e da realidade territorial concreta.

A garantia de direitos urbanos fundamentais exige superar a dicotomia entre teoria e prática, transformando princípios democráticos em mecanismos operacionais. Diante de desafios como a desregulação territorial em Municípios menores e a influência de interesses econômicos nas políticas locais, as soluções propostas emergem como pontes entre a normatividade participativa e a realidade fragmentada.

Compreendido como instância normativa aberta, dinâmica e situada, o plano diretor exige, para sua efetividade, não apenas previsões legais, mas condições materiais e institucionais concretas, emergindo a universalização de instrumentos de planejamento, aliada a tecnologias de mapeamento acessíveis, como medida indispensável à territorialização das normas – permitindo adaptar diretrizes a contextos específicos, como zonas de risco ambiental ou áreas culturais protegidas, e fortalecendo a ressonância entre técnica e prática social.

Ainda, a integração de ferramentas como auditorias independentes e sistemas de registro imutáveis garantem a transparência e o controle social, combatendo a captura da tomada das decisões públicas por grupos hegemônicos.

Esses mecanismos não apenas protegem o interesse coletivo, mas revitalizam a participação cidadã, transformando audiências públicas em espaços efetivos de deliberação – onde vozes historicamente marginalizadas ganham peso normativo. Ao vincular o IPTU progressivo a dados georreferenciados, por exemplo, simplifica-se a tributação inteligente, convertendo princípios abstratos em ações ágeis que enfrentam a ociosidade do solo sem depender de leis complementares complexas.

A capacitação técnica, por sua vez, resolve um entrave estrutural: a carência de expertise em gestões locais para a realização dessas etapas, principalmente em pequenos Municípios. Parcerias com universidades e consórcios intermunicipais democratizam o acesso a conhecimento especializado, fortalecendo a autonomia de Municípios para gerir conflitos fundiários e implementar políticas como as Zonas Especiais de Interesse Social.

Essas estratégias não apenas reduzem assimetrias regionais, mas reafirmam o território como espaço de corresponsabilidade, onde a gestão urbana se constrói a partir de experiências locais e de uma governança compartilhada. Ao combinar inovação tecnológica, controle social e cooperação institucional, elas transformam o planejamento urbano em um processo contínuo de pactuação coletiva – em que a cidade deixa de ser projeto de poucos para se tornar expressão de uma democracia territorializada.

Nesse contexto, a aplicação do direito social condensado ao espaço local enfrenta o desafio de superar a dissonância entre a normatização participativa e a realidade prática de fragmentação dessa participação. Para

tanto, é indispensável a adoção de medidas institucionais e políticas, tais como:

- I. universalização da obrigatoriedade dos Planos Diretores com suporte técnico-financeiro federal, ou seja, a dispensa de Planos Diretores para Municípios com menos de 20 mil habitantes (art. 41, Estatuto da Cidade) perpetua um cenário de desregulação espacial estrutural, evidenciado pela ocupação irregular em áreas ambientalmente sensíveis e pela precarização de infraestrutura básica;
- II. fortalecimento de mecanismos de integridade e gestão de riscos: a captura regulatória por agentes econômicos no planejamento urbano exige a adoção de protocolos de *compliance* baseados em evidências. A eventual implementação de auditorias independentes por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) (CGU, 2017), associada à utilização de *blockchain* para registro imutável de audiências públicas, mitigaria práticas como alterações zonais irregulares, conforme identificado em Belo Horizonte/MG (Belo Horizonte, 2022), sendo válido destacar que esses instrumentos devem ser aplicados com o fito de maximizar a segurança e a transparência, a fim de afastar o tecnicismo excludente por si só;
- III. a criação de Observatórios Urbanos Independentes, compostos por universidades e organizações da sociedade civil, monitoraria a proporcionalidade de desapropriações e a conformidade com o interesse público. O Decreto 11.129/2022 reforça a necessidade de transparência ativa, exigindo a publicação de relatórios técnicos e atas deliberativas em plata-

- formas acessíveis, alinhando-se ao princípio administrativo da publicidade conforme o art. 37 da CRFB/1988;
- IV. simplificação de exigências legais para implementação do PEUC e desapropriações-sanção, como, por exemplo, a exigência de leis municipais complementares para operacionalização do PEUC (Cruz e Giacobbo, 2019), que cria um dualismo normativo que inviabiliza a função social da propriedade. Propõe-se, portanto, a integração direta desses instrumentos ao texto do plano diretor, mediante: a) cláusulas de ativação automática: estabelecimento de critérios objetivos, como ociosidade do solo por cinco anos ou densidade habitacional abaixo de 50% da capacidade, para aplicação imediata do PEUC; b) sistemas de tributação inteligente: vinculação do IPTU progressivo a bancos de dados georreferenciados, com alíquotas ajustadas conforme subutilização identificada por sensoriamento remoto; c) cadastro territorial multifinalitário interoperável: integração de registros cartoriais, fiscais e ambientais para identificação ágil de imóveis ociosos, seguindo o modelo do Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT) (Giacobbo, 2021);
- V. capacitação técnica de gestores locais via parcerias interinstitucionais, uma vez que a carência de *expertise* técnica em Municípios menores, dos quais 72% não possuem servidores concursados na área urbanística (CNM, 2020), demanda a criação de redes de cooperação técnica. Estratégias como: a) programas de extensão universitária: parcerias entre prefeituras e instituições como universidades públicas e comunitárias para cursos de especializa-

ção em direito urbanístico e gestão de conflitos fundiários; b) plataformas de capacitação em EAD: desenvolvimento de módulos sobre licenciamento ambiental e regularização fundiária; c) consórcios intermunicipais: compartilhamento de equipes técnicas e recursos em zonas metropolitanas ou subregiões nos Estados.

A articulação entre o direito social condensado, conforme teorizado por Gurvitch, e o direito urbanístico revela-se fundamental para redefinir a gestão democrática do espaço urbano e expandir a apropriação popular dos embates políticos definidores da sua vida nas cidades. Ao situar a normatividade jurídica como produto das interações sociais, essa perspectiva fortalece a ideia de que o planejamento territorial deve emergir de processos verdadeiramente participativos, convertendo demandas coletivas em políticas públicas vinculantes sem entraves institucionais ou político-sociais.

O plano diretor destaca-se nesse cenário como instrumento político-jurídico central, capaz de harmonizar princípios constitucionais – como a função social da propriedade e o direito à cidade – com as dinâmicas locais, desde que ancorado em mecanismos efetivos de escuta e deliberação popular. Aliado a instrumentos urbanísticos como o PEUC, o IPTU progressivo e as Zeis, representa avanços ao viabilizar a regulação socioespacial e enfrentar distorções como a especulação imobiliária que são protagonistas da já denunciada crise urbanística brasileira.

No entanto, sua aplicação prática enfrenta obstáculos estruturais: a fragilidade institucional em Municípios menores, a complexidade burocrática e a influência de interesses econômicos sobre decisões públicas. Tais desafios expõem a tensão entre a normatividade prevista e sua materialização, evidenciando a necessidade de

aprimorar a governança local com base em transparência e controle social.

A contribuição de Gurvitch ressalta que a legitimidade do direito urbanístico depende de sua raiz comunitária, o que exige a institucionalização de espaços deliberativos autênticos – como conselhos municipais com poder decisório e audiências públicas vinculantes. Para superar as lacunas, é essencial universalizar o planejamento urbano, simplificar mecanismos de regulação e fortalecer a integridade na gestão pública por meio da aplicação eficaz de instrumentos já reconhecidos e positivados no sistema jurídico nacional, porém prejudicados em sua eficiência por vícios corruptivos ou desinteresse dos agentes públicos envolvidos.

A cidade, assim, consolida-se não como projeto técnico ou econômico, mas como construção coletiva, onde a participação popular transcende a formalidade e se torna força transformadora da política e da gênese de novas formas de se pensar, criar e aplicar o direito em seu sentido amplo. Nesse diálogo contínuo entre norma e prática, o direito social condensado afirma-se como um possível caminho para um saber-fazer cidades amplamente democrático, reflexo da pluralidade e da responsabilidade que definem o espaço urbano como bem comum.

GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PERSPECTIVA

A crescente complexidade das relações federativas no Brasil impõe a necessidade de novos marcos analíticos capazes de dar conta dos arranjos institucionais contemporâneos, especialmente no que se refere à implementação e ao controle das políticas públicas em contextos descentralizados. Nesse cenário, o conceito de governança multinível oferece uma lente promissora para compreender como diferentes níveis de governo e múltiplos atores – públicos e sociais – interagem na formulação, na execução, na fiscalização e na avaliação dessas políticas, com especial ênfase para aquelas voltadas à efetivação de direitos fundamentais, como a educação e a saúde.

Este capítulo, por sua vez, propõe uma leitura da governança multinível como fenômeno normativo, político e administrativo, que exige a coordenação entre esferas de governo e a articulação com a sociedade civil, visando à construção de uma gestão pública mais responsiva, transparente e inclusiva. Parte-se da premissa de que a governança não se esgota na repartição formal de competências, mas envolve, também, dinâmicas de cooperação, *accountability* horizontal e abertura à participação cidadã, fundamentais para a realização do Estado Democrático de Direito.

A abordagem se inicia pela análise das dimensões política, administrativa e social da Administração Pública inserida em uma lógica de governança multinível (5.1), avançando para a discussão sobre o papel do Tribunal de Contas da União no controle das políticas públicas

educacionais sob essa mesma perspectiva (5.2). Em seguida, investiga-se o potencial da inteligência artificial e da transparência como instrumentos de reforço ao controle social exercido pelas Cortes de Contas (5.3). Por fim, examina-se o empoderamento social local por meio de conselhos e mecanismos participativos nas políticas públicas de educação e saúde, ressaltando o papel ativo da sociedade na consolidação de uma governança democrática e efetiva (5.4).

5.1 A Administração Pública no contexto da governança multinível: dimensões política, administrativa e social

As funções exercidas pela Administração Pública são amplas e envolvem um conjunto diversificado de atividades, procedimentos, atos e rotinas voltadas à concretização do interesse público. Além de visar à efetivação das normas legais, tais funções têm por finalidade assegurar a defesa dos interesses coletivos. Em razão dessa missão, a atuação administrativa está condicionada ao princípio da legalidade estrita, demandando, também, a existência de mecanismos eficazes de controle.

Diferentemente do setor privado, onde predomina maior flexibilidade decisória, o agente público encontra-se vinculado às normas legais, podendo atuar apenas nos limites estritamente definidos em lei. Assim, ao gestor público não é facultado agir com a liberdade de um particular, devendo sempre observar os ditames normativos que regem a coisa pública. Dessa forma, os gestores públicos não dispõem de plena discricionariedade na condução da máquina estatal ou na aplicação dos recursos públicos. Suas ações devem, necessariamente, estar alinhadas ao interesse público e às necessidades sociais.

Tal exigência dialoga com a concepção de um direito social procedimental, conforme proposto por Georges

Gurvitch, no qual a legitimidade das ações do Estado deve emergir do processo de participação plural e da integração entre normas estatais e práticas sociais. Nessa perspectiva, a legalidade ganha densidade democrática à medida que incorpora o elemento dialógico da normatividade, também enfatizado por Habermas, para quem a legitimidade do poder público está condicionada à sua abertura ao discurso público racional.

Portanto, o exercício da fiscalização apresenta-se como elemento essencial, sendo amparado pela Constituição Federal, com o intuito de garantir a legitimidade, a legalidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade dos atos administrativos. Para tanto, a Administração conta com instituições fiscalizadoras e de controle, cuja função é assegurar a observância do interesse público e proteger a sociedade contra práticas de corrupção ou abusos de poder, responsabilizando devidamente os agentes que incorrerem em desvios de conduta.

Nessa perspectiva, compreende-se que todo exercício de poder, por sua própria natureza, tende ao abuso. Por isso, os regimes políticos que impõem limites à atuação governamental e exigem prestação de contas tendem a ser mais eficientes e justos. Ademais, sociedades cujos cidadãos exercem controle efetivo sobre o poder costumam alcançar maior prosperidade, uma vez que confiar unicamente na moralidade dos governantes se mostra insuficiente (Mendieta, 2017, p. 122-158).

É indispensável, portanto, a existência de mecanismos de controle e de responsabilização, a fim de assegurar que o poder seja exercido em benefício do povo, e não em função de interesses pessoais ou corporativos. Tal premissa reforça a relevância das instituições e dos mecanismos de fiscalização e controle que atuam como freios ao poder estatal (Mendieta, 2017, p. 122-158).

Essa abordagem dialoga diretamente com as reflexões do Capítulo 3, especialmente com a proposta do

federalismo trino discutido no item 3.4, em que o espaço local é reposicionado como elo estruturante na construção dos direitos sociais. Ao valorizar a autonomia e a corresponsabilidade federativa dos Municípios, o modelo trino amplia a efetividade da Administração Pública como instância de articulação entre os direitos constitucionalmente previstos e sua realização concreta nos territórios, reafirmando a importância da gestão compartilhada e da escuta ativa da sociedade civil.

O fortalecimento desses mecanismos também é uma resposta institucional às transformações trazidas pela globalização, conforme analisado no item 3.2. Diante da fragmentação do espaço público e da crise de pertencimento nos níveis estatais centrais, o poder local e a administração territorializada surgem como alternativas potentes para reconstruir a cidadania em bases deliberativas e democráticas.

Contemporaneamente, observa-se uma valorização crescente dos sistemas de controle, especialmente no setor público, o que resultou na ampliação das formas e dos instrumentos de sua aplicação. A atividade de controle, nesse contexto, estende-se a todas as funções estatais, tendo como propósito central o estabelecimento e a manutenção da regularidade e da legalidade da atuação administrativa. Tal controle assume, de um lado, uma função preventiva – buscando evitar falhas e distorções – e, de outro, uma função corretiva e sancionadora, responsabilizando os agentes por irregularidades que causem prejuízos à coletividade (Mileski, 2018, p. 172).

Essa necessidade de limitação e controle do poder ganha novo contorno no modelo de governança multinível abordado no Capítulo 2. Ao descentralizar decisões e permitir a ação coordenada de múltiplos níveis de governo e atores sociais, a governança multinível tensiona a lógica tradicional da administração centralizada, propondo arranjos flexíveis, interativos e mais próximos das

demandas dos cidadãos, conforme discutido a partir da teoria de Gary Marks e do princípio da subsidiariedade.

Assim, o controle configura-se como atividade complementar, cuja finalidade consiste em avaliar a atuação administrativa à luz de um conjunto normativo e principiológico. Independentemente da natureza do controle ou do órgão encarregado de sua execução, é imprescindível que essa atividade não substitua a função administrativa propriamente dita. Nessa perspectiva, o controle não deve administrar, mas sim fiscalizar, avaliar, identificar falhas e, quando necessário, responsabilizar. Quando ultrapassa esses limites e assume funções que cabem à Administração, o controle incorre em abuso de poder e desvio de finalidade (Mileski, 2018, p. 173).

O controle das finanças públicas, realizado de forma sistemática e técnica por órgãos especializados, teve origem com a constituição dos Estados modernos (Campele, 2003, p. 132). Os ideais de controle são intrinsecamente ligados ao Estado de Direito, visto que é por meio desse controle que o poder político – antes absoluto – se submete ao império da legalidade. Nessa linha, a limitação do poder pode ser compreendida como expressão sintética do próprio controle (Fernandes, 2016).

Complementando esse entendimento, Miola (1996) assevera que o controle deve ser concebido como princípio fundante da atividade estatal, revestido de natureza tutelar, material e autotutelar. Sua função é a de supervisionar, avaliar e gerir a Administração Pública de forma integral, com vistas a monitorar, orientar e corrigir atos e decisões administrativas, tanto que é possível notar que o Estado de Direito, desde sua gênese, está intrinsecamente associado à noção de controle, sendo este um elemento imprescindível para assegurar que o exercício do poder público esteja sempre submetido aos ditames legais.

Nesse modelo jurídico-político, torna-se essencial a existência de instituições e instrumentos capazes de garantir a subordinação da Administração Pública aos princípios que regem o ordenamento jurídico, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, economicidade, razoabilidade, entre outros. Além disso, em determinadas situações, os mecanismos de controle podem incidir sobre aspectos relacionados à conveniência e à oportunidade, abrangendo, assim, o conteúdo discricionário e político de determinados atos administrativos (Costa, 2006).

Para que o controle possa efetivamente desempenhar sua função de contenção do poder, prevenção de danos e responsabilização pessoal daqueles que manejam recursos públicos, é indispensável que os órgãos incumbidos dessa tarefa estejam dotados não apenas de instrumentos e garantias institucionais adequados, mas também de um arcabouço normativo que assegure a regularidade de suas atividades. Somente com a observância desses parâmetros será possível garantir a legalidade e a eficácia das ações fiscalizatórias (Viana, 2019, p. 11).

Diante da intensificação das demandas sociais e da consequente ampliação das atribuições estatais em múltiplos setores, verificou-se um aumento significativo na complexidade da atuação administrativa. Isso impulsionou a necessidade de fortalecimento e expansão dos órgãos de controle, cuja presença tornou-se essencial para a efetivação do interesse público (Guimarães, 2002; Medauar, 2012).

Nesse sentido, o Estado de Direito impõe à Administração Pública a observância de princípios como probidade, moralidade e retidão, os quais são reforçados por meio da atuação de mecanismos de controle tanto internos quanto externos. Esses mecanismos incidem prioritariamente sobre o setor público, mas, em deter-

minadas circunstâncias, também alcançam agentes do setor privado que exercem funções públicas. O poder de controle, além de representar um dever irrenunciável e intransferível, funda-se no princípio da tutela e salvaguarda do ordenamento jurídico, sendo peça fundamental na conformação do Estado constitucional contemporâneo (Dromi, 2015, p. 38).

Sob essa perspectiva, todo sistema de controle se estrutura com base em quatro elementos fundamentais que compõem o processo fiscalizatório. O primeiro refere-se à finalidade do controle – o “para quê?” – cujo objetivo comum, independentemente da instância ou da metodologia adotada, consiste em verificar a conformidade da atuação administrativa com os princípios jurídicos, políticos e éticos que regem a boa governança (Dromi, 2015, p. 38-39).

O segundo e o terceiro elementos dizem respeito ao objeto e à oportunidade do controle – o “o quê?” e o “quando?” –, estabelecendo os limites jurídicos e políticos que delimitam quais atos administrativos podem ser objeto de controle e em que momento essa fiscalização deve ser exercida. Essa dimensão abrange tanto os atos vinculados quanto os discricionários, sendo relevante, também, a análise da legitimidade e da pertinência de tais ações (Dromi, 2015, p. 38-39).

O quarto elemento aborda o modo ou o procedimento do controle – o “como?” – destacando que o exercício da função fiscalizatória se dá mediante procedimentos específicos, que variam conforme a natureza da atividade controlada e do órgão responsável. Esses devem ser conduzidos por agentes ou entidades competentes, dotados de atribuições legais para a formulação de juízos de valor e para a emissão de pronunciamentos formais acerca da legalidade e da regularidade dos atos administrativos. Assim, o modo de controle configura-se como um instrumento técnico e formal que permite a

produção de decisões que expressam os resultados da fiscalização realizada (Dromi, 2015, p. 39).

O controle da gestão pública não se restringe às instituições estatais, configurando-se, ao contrário, como uma responsabilidade compartilhada entre autoridades públicas e os demais atores sociais. Cada segmento exerce sua função fiscalizatória de acordo com sua natureza institucional ou cívica – seja como governo, oposição ou cidadão. Dessa forma, a efetividade da fiscalização, seja por órgãos estatais, supraestatais ou não estatais, exige uma articulação sinérgica que assegure o alinhamento de sua atuação aos princípios da eficácia, da transparência e da economicidade na administração dos recursos públicos (Dromi, 2015, p. 42-43).

A esse respeito, ganha destaque a atuação de entidades não estatais, cuja participação na fiscalização de condutas que envolvem o interesse público tem se intensificado progressivamente. Essas condutas podem envolver autoridades que detenham prerrogativas de poder público, independentemente de sua origem – estatal, supraestatal ou delegada (Dromi, 2015, p. 43).

O Estado hipermoderno caracteriza-se, portanto, por uma atuação mais participativa e por uma crescente responsabilização social, na qual os cidadãos assumem papel ativo na gestão e no exercício do controle sobre a coisa pública. Essa expansão do controle não estatal, perceptível em escala global, impõe a necessidade de sua institucionalização no plano constitucional e legal, de modo a garantir sua efetiva integração ao modelo de Estado de Direito (Dromi, 2015, p. 43).

Ademais, é inerente ao próprio conceito de Estado de Direito a exigência de uma Administração Pública que seja eficaz, participativa e democrática. Nesse sentido, Dromi (2015, p. 44) destaca que o controle público exercido por entidades não estatais visa, a partir de múltiplas perspectivas, fortalecer a efetividade do Estado de

Direito desde o interior do próprio sistema, observando e respeitando suas normas fundamentais. Embora esse controle tenha uma natureza política em sentido amplo – uma vez que busca a melhoria da qualidade de vida da sociedade –, sua finalidade precípua não se restringe à governança estatal, mas sim à promoção da *accountability* e da legitimidade democrática.

Destaca-se, ainda, que o controle exercido sobre a Administração Pública se configura como uma via de dupla direção, pois envolve tanto o controle da sociedade pelo Estado quanto o controle do Estado pela sociedade. Essa dinâmica é comumente descrita como “controle vertical” – ou *accountability* vertical – quando o Estado presta contas diretamente à sociedade civil (Diniz, 2015).

Já o “controle horizontal” – ou *accountability* horizontal – refere-se às interações de fiscalização mútua entre os próprios poderes estatais, bem como entre os diversos segmentos da sociedade civil organizada (Diniz, 2015). O conceito de *accountability*, por sua vez, abrange não apenas o dever de transparência e prestação de contas, mas também a justificativa das ações executadas ou não executadas, implicando inclusive mecanismos de responsabilização ou reconhecimento das condutas adotadas (Pinho; Sacramento, 2009).

No âmbito da *accountability* horizontal, estão compreendidos quatro principais mecanismos de controle institucionalizados: (a) o controle interno ou administrativo, exercido pelos próprios poderes sobre os atos de seus respectivos agentes, funcionando como mecanismo de autocontenção; (b) o controle legislativo, por meio do qual o Poder Legislativo acompanha, aprova ou rejeita ações do Poder Executivo; (c) o controle exercido pelos Tribunais de Contas, incumbidos da fiscalização das finanças públicas, em auxílio ao Legislativo; e (d) o controle judicial, cuja finalidade é impedir abusos no uso do

patrimônio público ou desvios no exercício da autoridade estatal (Delmondes, 2007, p. 12-13).

Dessa forma, o controle da Administração Pública pode ser compreendido como um conjunto de atividades destinadas a examinar, auditar, supervisionar e verificar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos – seja de maneira preventiva, concomitante ou corretiva. Essa atividade abrange a fiscalização das ações materiais, das decisões e dos atos praticados pelos Entes administrativos, por meio de técnicas específicas que visam orientar, corrigir e prevenir irregularidades na condução da coisa pública (Diniz, 2015).

Em termos conceituais, o controle está intimamente vinculado ao dever de fiscalização e verificação da legalidade dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos, em conformidade com os dispositivos legais, constitucionais e os princípios fundamentais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Trata-se, portanto, de uma atividade abrangente, que se expressa sob diversas formas, como o controle social, o controle interno e o controle externo, sendo indispensável para assegurar a conformidade dos atos estatais, sobretudo no que diz respeito à formulação e à execução das políticas públicas.

Embora a função de controle não esteja expressamente arrolada entre os direitos e as garantias fundamentais previstos no art. 5º da *Constituição Federal*, o parágrafo 2º desse dispositivo assume caráter exemplificativo ao afirmar que outros direitos podem decorrer dos princípios e das normas constitucionais. Nessa linha, Fernandes (2016, p. 38) argumenta que o controle possui natureza de direito fundamental, por derivar de prerrogativas constitucionais como o direito de petição aos poderes públicos (art. 5º, inc. XXXIV), o direito de acesso a informações de interesse coletivo (art. 5º, inc.

XXXIII), o exercício da ação popular (art. 5º, inc. LXXIII) e o direito de denúncia junto aos Tribunais de Contas (art. 74, § 2º).

Com base nessas garantias constitucionais, é possível sustentar que a função de controle adquire *status* de direito fundamental, sendo a prestação de contas uma decorrência direta do regime republicano. Tal entendimento é reforçado pela previsão do art. 34, inc. VII, alínea “d”, da Constituição Federal, que autoriza a intervenção federal nos casos em que houver violação ao princípio constitucional da prestação de contas no âmbito da Administração Pública, tanto em sua forma direta quanto indireta¹ (Silva, 2023, p. 34).

A Constituição Federal estabelece uma relação intrínseca entre os princípios da legalidade, da eficiência e da boa administração, especialmente no *caput* do art. 70, que dispõe sobre o controle contábil, financeiro, or-

1 A ineficiência no sistema de controle tem impactos significativos na Administração Pública, compreendido em diversos aspectos: 1) corrupção: a falta de controle eficaz favorece a difusão da corrupção, possibilitando que agentes públicos ajam em benefício próprio, desviando a administração de sua finalidade principal, que é atender ao interesse coletivo; 2) impunidade: a ausência de instrumentos de controle eficientes gera uma cultura de impunidade na Administração Pública, possibilitando que atos inadequados ou corruptos possam ser realizados sem medo das consequências legais; 3) falta de transparência: a ineficiência do controle compromete o acesso dos cidadãos à informação sobre as atividades administrativas, criando um ambiente de opacidade que dificulta a avaliação das ações do governo e comprometendo a *accountability*; 4) desvio de recursos: a falha no sistema de controle aumenta a possibilidade de desvio de recursos públicos para interesses privados, em detrimento do bem-estar coletivo; 5) desconfiança pública: a ineficiência do controle gera desconfiança dos cidadãos nas instituições públicas, comprometendo a relação entre a Administração e a sociedade; 6) danos à credibilidade do Estado: a corrupção e a falta de controle afetam negativamente a credibilidade das instituições estatais, o que pode reduzir a confiança popular e, consequentemente, comprometer a eficácia das políticas públicas. Em síntese, a ineficiência do sistema de controle compromete a função da Administração Pública, afastando-a de seus objetivos fundamentais e fragilizando a relação entre governo e sociedade (Brewer-Carías, 2019).

çamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública. Esse dispositivo ultrapassa os limites de um controle meramente formal da legalidade, ao incorporar critérios de legitimidade e economicidade, os quais são componentes essenciais para a concretização de uma gestão pública eficiente. Assim, a norma constitucional aponta para a necessidade de uma Administração comprometida com resultados, em que os gestores estejam permanentemente submetidos à obrigação de prestar contas – em consonância com o princípio da *accountability* – perante a sociedade, justificando suas decisões, projetos e ações.

Nesse contexto, o controle exercido pelos Tribunais de Contas não se restringe à aferição da legalidade dos atos administrativos, mas se estende à verificação da legitimidade e da economicidade. A legalidade, nesse sentido, refere-se à conformidade estrita com as normas jurídicas aplicáveis, sendo função das Cortes de Contas avaliar se a atuação dos gestores públicos está em consonância com o ordenamento jurídico, prevenindo abusos ou desvios de poder (Chadid, 2019).

Por sua vez, a legitimidade demanda um juízo mais abrangente, que considera a compatibilidade dos atos com os valores e os princípios constitucionais – como a moralidade, a impessoalidade e o interesse público –, mesmo nos casos em que o ato, formalmente, se mostre legal. Um ato pode ser legal, mas ilegítimo, se contrariar os valores democráticos ou não atender ao interesse coletivo. Já o critério da economicidade foca na racionalização do uso dos recursos públicos, visando ao melhor aproveitamento possível dos meios disponíveis em benefício da coletividade. Ao aferir a economicidade, o Tribunal de Contas analisa se houve emprego eficiente e eficaz dos recursos, evitando desperdícios e promovendo resultados relevantes para a sociedade (Chadid, 2019).

Sob essa ótica, os mecanismos de controle da Administração Pública podem ser classificados em três grandes categorias: controle interno, controle externo e controle social. O controle interno é aquele exercido no âmbito da própria Administração, por meio da verificação dos atos e das condutas praticadas por seus órgãos e entidades; o controle social, por sua vez, é exercido diretamente pela sociedade civil, em sua dimensão participativa e cidadã, sobre a atuação estatal; já o controle externo ocorre quando um Poder fiscaliza a atuação administrativa de outro Poder, nos termos da separação e da harmonia entre os Poderes estabelecida pela Constituição. Este último é conferido ao Poder Legislativo, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o Ente federativo correspondente.

Do ponto de vista técnico, o controle interno pode ser compreendido como um gênero que abarca a autotutela administrativa. Enquanto a expressão “controle interno” designa um sistema estruturado, composto por recursos humanos, materiais e normativos voltados à fiscalização dos atos administrativos, o conceito de autotutela refere-se a uma prerrogativa-dever da Administração, decorrente do princípio da eficiência, que impõe à autoridade pública a obrigação de revisar os próprios atos, assegurando sua legalidade e sua adequação (Fernandes, 2016).

Adicionalmente, o controle interno configura-se como uma modalidade do controle administrativo, sendo exercido pela própria Administração sobre seus atos, com base no princípio da autotutela. Essa concepção é amplamente reconhecida pela jurisprudência, destacando-se, nesse sentido, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, a qual dispõe que a Administração pode anular os próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou

revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Guerra, 2019, p. 264).

Nesse contexto, o controle interno pode ser realizado por qualquer dos Poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário – e também por seus órgãos e entidades vinculadas, incidindo sobre a atuação dos servidores e sobre os atos administrativos em geral. Por essa razão, o controle interno, em sentido amplo, também é frequentemente denominado como controle administrativo (Diniz, 2015). Fundamenta-se, assim, na fiscalização contínua dos atos e das atividades desempenhadas pelos órgãos da Administração direta e indireta (Medauar, 2012).

Cumprindo ainda salientar que o controle interno pode ser conceituado como aquele exercido por unidades integrantes da própria estrutura do Ente controlado, criadas com a finalidade específica de fiscalizar e assegurar a regularidade da atuação administrativa. Essas unidades desempenham duas funções essenciais: (a) estabelecer as condições institucionais necessárias para que o controle externo seja eficaz e tecnicamente embasado; e (b) funcionar como órgão de assessoramento da autoridade administrativa, garantindo a correção e a regularidade na arrecadação de receitas e na realização de despesas (Aguilar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 102-103).

Na contemporaneidade, o sistema de controle interno encontra respaldo constitucional, sendo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, com ênfase na legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Tal sistema aplica-se de forma abrangente tanto à Administração direta quanto à indireta, conforme os preceitos estabelecidos nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

No âmbito municipal, o art. 31 explicita a obrigatoriedade da atuação do controle interno, estabelecendo que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo, por meio do controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, conforme disciplinado em legislação específica. A obrigatoriedade da implementação de sistemas de controle interno se estende a todos os Poderes da República, incluindo o Ministério Público e os Tribunais de Contas, abrangendo as esferas federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas administrações indiretas (Guerra, 2019, p. 261-262).

Além disso, o art. 74 da Constituição Federal explicita as atribuições do controle interno, tendo como escopo assegurar a correta e a eficiente aplicação dos recursos públicos. O § 1º desse dispositivo prevê a responsabilização solidária dos agentes encarregados do controle interno que deixarem de informar os Tribunais de Contas acerca de eventuais ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento. Já o § 2º consagra a legitimidade de qualquer cidadão, partido político, sindicato ou associação para denunciar tais irregularidades aos Tribunais de Contas, nos termos da legislação vigente (Diniz, 2015, p. 110).

De forma mais específica, as competências atribuídas ao controle interno, conforme o art. 74, podem ser organizadas em cinco grandes funções: (1) avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), bem como a execução dos programas de governo e dos orçamentos em cada esfera de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios; (2) verificar a legalidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de recursos humanos nos órgãos da Administração direta e indireta; (3) aferir os resultados da gestão pública quanto à sua eficiência e eficácia; (4) acompanhar operações de crédito, concessões de avais, garantias e demais direitos patrimoniais das entidades

públicas; e (5) prestar apoio técnico ao controle externo no exercício de sua competência constitucional (Diniz, 2015, p. 110-111).

Embora a Constituição de 1988 tenha conferido centralidade ao controle interno, não delineou de forma detalhada um modelo uniforme para sua estruturação. Em vez disso, limitou-se a estabelecer seus objetivos fundamentais, entre os quais se destaca o apoio institucional ao controle externo. Nesse contexto, firma-se uma relação de cooperação entre os dois sistemas de controle – interno e externo –, sem que haja subordinação hierárquica entre eles (Guerra, 2019, p. 265). Vale observar, entretanto, que, apesar de sua importância, o controle interno não possui, de forma autônoma, competência para anular ou revogar atos administrativos, exercendo, predominantemente, uma função de assessoramento aos gestores públicos (Cabral, 2022).

A dinâmica entre controle interno e controle externo é, portanto, marcada pela interdependência e pela colaboração. Contudo, os agentes do controle interno podem ser responsabilizados solidariamente, caso deixem de comunicar ao Tribunal de Contas irregularidades de que tenham ciência, conforme estabelece o §1º do art. 74 (Diniz, 2015, p. 111).

Essa relação de cooperação deve ser recíproca, sendo igualmente responsabilidade dos órgãos de controle externo adotarem uma postura orientadora, contribuindo para a implementação e o aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno. Nesse sentido, o papel pedagógico do controle externo torna-se essencial para o fortalecimento da governança e da *accountability* (Guerra, 2019, p. 265).

Ressalta-se, por fim, que, embora o controle interno esteja inserido na estrutura da Administração Pública, ele também está sujeito à fiscalização por parte do controle externo. Essa supervisão compreende a análise

global do sistema de controle interno, com vistas a verificar sua conformidade com os princípios constitucionais que orientam a gestão pública. Ademais, para evitar sobreposição de esforços e assegurar uma atuação coordenada, torna-se imprescindível promover a integração entre os diversos sistemas de controle da Administração Pública, em consonância com os ditames da Constituição Federal, que preconiza uma governança articulada e eficiente (Guerra, 2019, p. 265).

Em contraste com o controle interno, o controle externo no Brasil – principalmente aquele exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas – foi substancialmente ampliado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Cabral, 2022, p. 104-105). *É importante lembrar*, todavia, que o controle externo abrange toda forma de fiscalização exercida por órgãos que não integram a estrutura organizacional da entidade fiscalizada (Britto, 1992, p. 105).

Esse controle é compreendido como um mecanismo de supervisão da legalidade, da legitimidade e da gestão dos atos administrativos, no qual determinado órgão avalia a conformidade de outro Ente estatal. Em diversas democracias constitucionais, tal função é atribuída ao Poder Legislativo, que atua como representante direto da soberania popular. Contudo, em razão da complexidade técnica envolvida na análise da gestão pública, foram criadas instituições especializadas – como os Tribunais de Contas – cuja missão primordial é fiscalizar as dimensões financeira, patrimonial, orçamentária e operacional da Administração Pública, sem entrar na esfera política que compete exclusivamente ao Parlamento (Dromi, 2015, p. 62).

No Brasil, o controle externo é exercido por órgãos que se encontram fora da estrutura administrativa da entidade controlada, sendo o Tribunal de Contas da União (TCU) o responsável por sua execução em âmbito

federal. Seu objetivo primordial é assegurar que a gestão dos recursos públicos ocorra conforme os princípios constitucionais da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Em regra, sua atuação ocorre de forma posterior à prática do ato administrativo, permitindo avaliar sua regularidade e aplicar sanções ou recomendações, quando cabível (Cabral, 2022).

A natureza do controle externo da Administração Pública está ancorada na separação dos Poderes, conforme estabelece o art. 2º da Constituição Federal, princípio esse que reforça o exercício da representatividade democrática, consagrada no parágrafo único do art. 1º, segundo o qual «todo o poder emana do povo». Assim, o controle externo reflete o exercício dessa soberania, sendo operacionalizado por órgãos que representam os interesses coletivos. Nos termos dos arts. 31, § 1º, e 71 da Constituição, os Tribunais de Contas atuam como órgãos auxiliares do Poder Legislativo no desempenho dessa função (Viana, 2019, p. 33).

Paralelamente ao controle estatal, emerge a figura do controle social, entendido como a fiscalização promovida pela sociedade civil organizada e pelos cidadãos, de fora para dentro da estrutura estatal. Esse tipo de controle pressupõe que os particulares possam exigir a responsabilização dos agentes públicos pela gestão do interesse coletivo. No entanto, para que o controle social seja efetivo, é imprescindível que haja transparência na Administração Pública, de modo que a ausência de informações ou a opacidade na gestão inviabilizem a atuação cidadã (Cabral, 2022, p. 107).

O controle social está intrinsecamente relacionado ao poder local e à participação democrática. Barros (1998) o define como um modelo de atuação que visa democratizar os processos decisórios estatais e fomentar o exercício da cidadania. Garelli (1998, p. 283) reforça essa concepção ao argumentar que o controle social

consiste em um conjunto de intervenções – positivas ou negativas – realizadas pela sociedade, com o intuito de estimular comportamentos conformes às normas e restaurar a legalidade quando necessário.

Sob uma perspectiva democrática contemporânea, o controle social fundamenta-se na teoria da soberania popular de Rousseau, segundo a qual o povo detém o direito de controlar os atos do Estado, expressando a vontade geral. Essa concepção reforça a necessidade de que os interesses públicos prevaleçam sobre os interesses privados, evidenciando que o voto, embora essencial, não esgota os mecanismos de participação democrática (Correia, 2005, p. 62-63). Nesse sentido, o controle social exige uma vigilância ativa da sociedade sobre a Administração, com vistas à consolidação da transparência pública (Castro, 2008, p. 346).

Além do controle externo exercido pelos poderes institucionais, o controle social assume um papel estratégico na gestão dos recursos públicos, na medida em que é protagonizado por cidadãos diretamente interessados na eficácia das políticas públicas. Para viabilizar sua atuação, é imprescindível o fortalecimento de mecanismos participativos e canais de escuta da população. Borges (1993) observa que a Constituição de 1988 conferiu respaldo jurídico a esse controle, legitimando sua atuação perante os três Poderes da República.

Efetivamente, o controle social manifesta-se por meio de denúncias, representações, participação em conselhos de políticas públicas e outras instâncias deliberativas. Para que se concretize de forma plena, requer transparência ativa por parte do Estado, com a disponibilização de dados acessíveis à população. Nesse sentido, a participação social não apenas contribui para a avaliação das políticas públicas, mas também qualifica o processo de tomada de decisão administrativa (Cabral, 2022).

A Constituição de 1988 ampliou significativamente os instrumentos de controle social, permitindo que qualquer cidadão, entidade civil, partido político ou sindicato encaminhe denúncias aos órgãos de controle externo, conforme o art. 74, § 2º. O ordenamento infraconstitucional, por sua vez, passou a prever meios mais eficazes para a efetivação desse controle, assegurando o enfrentamento das ilegalidades na gestão pública.

O fortalecimento da participação popular e do empoderamento social – conforme será visto no ponto 5.4 – passou a ocupar espaço central no debate público pós-1988, à medida que se consolidou um modelo de democracia participativa. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental não apenas na fiscalização dos recursos públicos, mas também como promotores da participação cidadã, incentivando a *accountability* e a transparência das decisões governamentais.

Ennes e Goerch (2023) analisam o papel dos Tribunais de Contas na perspectiva da Teoria Política do Reconhecimento de Charles Taylor, destacando como a efetiva integração da sociedade nas decisões públicas requer o reconhecimento institucional da pluralidade social. A participação ativa da população constitui um elemento essencial à democracia, e a ausência desse reconhecimento impacta tanto a legitimidade das decisões quanto a identidade dos sujeitos políticos.

Para Taylor, o reconhecimento individual e coletivo é a base para a autenticidade e a autodeterminação dos cidadãos. No âmbito do controle social, isso se traduz na criação de espaços concretos de participação, nos quais a sociedade possa incidir diretamente nas decisões que afetam seu cotidiano. Nesse sentido, o empoderamento social não se resume à representação formal ou ao capital social acumulado; ele se realiza plenamente quando

as comunidades conquistam poder efetivo de deliberação e transformação (Ennes; Goerch, 2023).

Embora a participação seja um pilar essencial para a governança democrática, persistem barreiras estruturais – culturais, sociais e institucionais – que limitam o engajamento cidadão, especialmente em contextos locais. Diante disso, os Tribunais de Contas podem atuar como mediadores entre o Estado e a sociedade, desenvolvendo mecanismos que ampliem a escuta social e fortaleçam o controle social das políticas públicas.

Dessa forma, a participação popular deve ser compreendida como vetor de empoderamento, ao proporcionar maior controle das comunidades acerca das decisões que impactam suas vidas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas têm papel decisivo ao promover uma pedagogia cidadã, legitimando a voz da sociedade civil e criando ambientes institucionais de escuta e deliberação (Ennes; Goerch, 2023).

A Constituição Federal de 1988 consolidou esse modelo participativo ao institucionalizar mecanismos de controle social e ao vincular os Tribunais de Contas à função pedagógica de orientar e estimular a atuação cidadã no controle da Administração Pública. Assim, a governança pública democrática ganha densidade e legitimidade ao incorporar práticas participativas sustentadas por estruturas de fiscalização colaborativa.

É nesse contexto que se evidencia a necessidade de integrar os três eixos de controle – interno, externo e social – como estratégia para consolidar uma governança pública orientada para resultados, baseada na legalidade, na eficiência e no respeito à dignidade humana (Cabral, 2022). Por meio dessa integração, o controle social emerge como instrumento de democratização da gestão pública, possibilitando que a população participe ativamente do debate e da fiscalização dos recursos públicos em todas as esferas de governo.

A literatura especializada em governança pública sustenta que os sistemas de controle devem não apenas assegurar a conformidade legal, mas também promover a avaliação da performance administrativa. Essa abordagem implica que a fiscalização vá além da legalidade formal, incorporando a análise da eficiência e da qualidade dos serviços públicos prestados. Dessa forma, a boa governança está diretamente relacionada à existência de controles efetivos que garantam a responsabilização dos gestores e a adequada prestação de contas à sociedade (Ramos, 2021).

Conclui-se, portanto, que a existência de sistemas de controle eficazes é condição indispensável para a concretização do direito fundamental à boa administração. Esses sistemas operam como garantidores da transparência, da eficiência e da integridade na gestão pública, contribuindo para o fortalecimento democrático e para o desenvolvimento sustentável. Tribunais de Contas e demais órgãos de controle assumem, nesse contexto, papel estratégico ao assegurar que a Administração Pública atenda às demandas sociais legítimas (Ramos, 2021).

Em um contexto de globalização e fragmentação da cidadania, como discutido no item 3.2, o TCU exerce papel fundamental ao reconstruir vínculos institucionais entre Estado e sociedade, promovendo *accountability* ativa e ampliando o protagonismo cidadão na gestão educacional. A esse respeito, Ismail Filho (2020, p. 48-51) afirma que a busca pela eficiência administrativa, voltada à maximização dos resultados públicos, exige a adoção de práticas gerenciais que permitam o uso racional e eficaz do orçamento disponível, em consonância com o interesse público e a promoção do bem-estar coletivo.

Em suma, ao considerar a Administração Pública como parte de um sistema interdependente e articulado de governança, resgata-se o papel estratégico da pactuação interfederativa, discutida no item 3.3, como via

legítima e necessária para coordenar ações entre Entes autônomos, respeitando suas peculiaridades e capacidades institucionais. A governança multinível, nesse cenário, representa mais do que um modelo de gestão: ela expressa uma visão integrada da Administração como campo de mediação entre a ordem legal, os direitos fundamentais e a pluralidade de atores sociais.

Nesse sentido, avançando para o tópico 5.2, aprofundaremos a análise sobre o arranjo institucional do controle externo no Brasil, com ênfase no modelo de fiscalização exercido pelos Tribunais de Contas. O foco recairá particularmente sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), instituição que desempenha papel central na promoção da *accountability pública nas esferas federal, estadual e municipal. Destacar-se-á, especialmente, sua atuação no monitoramento das políticas públicas de educação, campo em que se evidenciam os desafios e as potencialidades do controle exercido sob a lógica da governança multinível.*

5.2 O controle de políticas públicas educacionais pelo Tribunal de Contas da União na perspectiva da governança multinível

A promulgação da Constituição Federal de 1988, consagrada como “Constituição Cidadã”, conferiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) um novo *status* institucional, marcado por ampliação de sua autonomia e pela elevação de suas responsabilidades. O texto constitucional ampliou substancialmente o rol de competências do TCU, atribuindo-lhe a fiscalização não apenas sob a ótica da legalidade e da legitimidade, mas também considerando critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos administrativos. Nesse sentido, a Constituição de 1988 fortaleceu o controle externo como instrumento de promoção da transparência e da *accountability* na

gestão pública, consolidando o TCU como um dos pilares centrais do Estado Democrático de Direito (Silva Filho, 2023, p. 53-56).

Essa lógica de fiscalização e indução por parte do TCU encontra respaldo na concepção de Gurvitch, para quem os direitos sociais não são meras concessões legais, mas construções históricas e coletivas que exigem constante reatualização institucional. A atuação do TCU, ao incorporar critérios de desempenho e equidade, contribui para a concretização progressiva do direito social à educação, fortalecendo os vínculos entre democracia substancial e controle público.

Com efeito, a Carta Magna conferiu aos Tribunais de Contas um papel ampliado no tocante à fiscalização dos atos administrativos, que passou a incorporar não apenas a análise da conformidade legal e contábil, mas também uma avaliação qualitativa da gestão pública. Essa transformação representou uma inflexão relevante na lógica de controle, introduzindo uma perspectiva mais abrangente de desempenho administrativo (Delmondes, 2007). A ampliação dessa perspectiva permite a construção de uma legitimidade comunicativa, como visto em Habermas, que transcende a legalidade formal e se baseia na racionalidade pública, ancorada na deliberação e na transparência como fundamentos para o exercício legítimo do poder.

A estrutura normativa que regula a atuação dos Tribunais de Contas está delineada nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal, inseridos na Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), do Capítulo I (Do Poder Legislativo), no Título IV (Da organização dos poderes). Ademais, os arts. 33, § 2º, e 161, parágrafo único, estabelecem atribuições específicas a esses órgãos de controle.

O conjunto de competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas reafirma seu lugar na

arquitetura institucional do poder, conferindo-lhes não apenas autonomia funcional e administrativa, mas também a capacidade de exercer funções de natureza política, especialmente no que se refere ao controle da gestão fiscal dos recursos públicos. Trata-se, portanto, de um controle que transcende interesses conjunturais e partidários, uma vez que se orienta por parâmetros de sustentabilidade, responsabilidade e continuidade administrativa (Iocken, 2014, p. 78).

Como aponta Etzioni (1999), a democracia se fortalece quando o cidadão é visto não como receptor passivo de decisões estatais, mas como parte de um processo de cogestão. A atuação do TCU, nesse sentido, pode ser lida como instrumento de reforço à corresponsabilidade social na definição e na avaliação de políticas públicas.

Sua atividade se alinha à lógica da governança multinível, que pressupõe articulação cooperativa entre os Entes federativos para o enfrentamento de desafios complexos como a educação pública. Outrossim, evidencia-se que essa autonomia funcional encontra fundamento no princípio da subsidiariedade que orienta a ação do TCU como complementar às instâncias locais, promovendo ajustes e correções sem invadir competências subnacionais, mas reforçando sua capacidade institucional.

Embora definidos constitucionalmente como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem garantias que lhes asseguram independência funcional, a exemplo do que ocorre com o Poder Judiciário. Assim, apesar de auxiliarem o Legislativo na fiscalização das contas públicas, não estão subordinados a ele, tampouco integram sua estrutura organizacional. Trata-se, portanto, de entidades autônomas, cuja função é de apoio técnico qualificado, mas sem nenhum vínculo de subordinação formal a qualquer dos Poderes da República (Medauar, 2012).

Dessa forma, os Tribunais de Contas exercem controle sobre os atos da Administração Pública de maneira autônoma, com competências próprias, indelegáveis e garantidas constitucionalmente, conforme estabelece o art. 71 da Constituição Federal. Com essa configuração, tais instituições atuam em todas as esferas federativas – federal, estadual e municipal – desempenhando um papel central na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e na promoção da transparência e eficiência da gestão pública (Iocken, 2014; Castardo, 2007).

No contexto da organização federativa brasileira, o TCU assume um papel paradigmático, servindo de referência normativa para os Tribunais de Contas dos Estados-membros, do Distrito Federal e, quando existentes, dos Municípios – ou para os conselhos de contas municipais (Fernandes, 2016). Assim, enquanto o TCU exerce o controle das finanças da União, os Tribunais estaduais e municipais fiscalizam, respectivamente, os recursos dos Entes subnacionais.

As decisões dos Tribunais de Contas possuem natureza jurídica singular no ordenamento brasileiro, sendo consideradas híbridas por conciliarem características administrativas e jurisdicionais. Sua atuação primordial está voltada ao controle externo da Administração Pública, assegurando que a utilização dos recursos públicos observe os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência (Chadid, 2019).

Esse controle se concretiza em três momentos distintos: prévio, concomitante e posterior. O controle prévio ou preventivo antecede a execução dos atos administrativos, visando garantir sua regularidade desde a origem – especialmente em processos licitatórios, nos quais o TCU pode revisar editais e contratos para prevenir ilegalidades. Embora mais formal, esse controle é essencial para a proteção do erário (Chadid, 2019).

O controle concomitante, por sua vez, acompanha em tempo real a execução dos atos administrativos e dos contratos, permitindo a intervenção imediata em caso de irregularidades. Essa modalidade se destaca por sua capacidade de prevenir danos e aprimorar a gestão pública. Já o controle posterior, mais tradicional, ocorre após a execução dos atos, mediante a análise das contas públicas, com vistas à aferição da regularidade, da economicidade e da legitimidade dos gastos efetuados (Chadid, 2019).

As Cortes de Contas apresentam peculiaridades em relação a outros órgãos superiores de auditoria externa no cenário internacional. Além de investigar e coletar dados, essas instituições produzem informações voltadas à gestão dos recursos públicos, considerando aspectos como legalidade, economicidade, eficiência e eficácia. Dessa maneira, as referidas cortes possuem competência de tomar decisões específicas que produzam efeitos concretos, independentemente da aprovação de órgãos legislativos, como o Congresso Nacional ou as Assembleias Legislativas.

A complexidade das políticas públicas impulsionou os Tribunais de Contas a assumirem uma postura mais ativa na avaliação da efetividade das ações governamentais. O foco não reside apenas no cumprimento das normas, mas na mensuração dos resultados gerados a partir da aplicação dos recursos públicos (Chadid, 2019).

Entre os desafios contemporâneos enfrentados por essas instituições, destaca-se a adaptação a um modelo de governança multinível, que exige articulação entre os diversos níveis de governo. Além disso, a incorporação de tecnologias digitais e de métodos avançados de auditoria tem transformado a dinâmica do controle externo, ampliando sua efetividade e alcance (Chadid, 2019).

As atribuições dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em quatro categorias: (i) opinativa e informa-

tiva, por meio da emissão de pareceres prévios e respostas a consultas; (ii) fiscalizadora, mediante auditorias e inspeções; (iii) corretiva, com determinação de prazos para a correção de irregularidades; e (iv) jurisdicional especial, ao julgar as contas dos chefes do Executivo, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal (Pardini, 1997).

Nas últimas décadas, consolidou-se o paradigma do controle gerencial, em substituição à tradicional abordagem contábil-formal. Esse novo modelo inclui a análise da eficiência dos órgãos jurisdicionados e orienta a Administração Pública à obtenção de resultados concretos, incorporando metodologias como a contabilidade analítica de custos. Assim, as decisões dos Tribunais de Contas passam a desempenhar papel estratégico no aperfeiçoamento das políticas públicas, contribuindo para a realocação e o redirecionamento das ações governamentais conforme os resultados obtidos (Fernandes, 2016, p. 265).

A internacionalização das práticas de controle tem como escopo alinhar os Tribunais de Contas aos padrões globais de governança. Ao adotar diretrizes de organismos como a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), essas instituições fortalecem sua legitimidade e contribuem para a efetividade da fiscalização das políticas públicas, promovendo maior confiança da sociedade na gestão dos recursos públicos (Olczevki; Reis, 2023).

Um dos elementos centrais do processo de internacionalização dos Tribunais de Contas reside em sua participação ativa em organizações multilaterais, como a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Tal organismo exerce papel estratégico ao estabelecer diretrizes e padrões técnicos que asseguram a consistência metodológica das auditorias e

das fiscalizações de políticas públicas em âmbito transnacional (Olczevki; Reis, 2023).

A Intosai fomenta a cooperação entre as entidades de controle externo, promovendo o uso eficiente e transparente dos recursos públicos em conformidade com parâmetros reconhecidos globalmente. Essa inserção internacional contribui significativamente para o fortalecimento das práticas de controle externo e para a promoção da transparência e da *accountability* na governança pública global (Olczevki; Reis, 2023).

Ademais, a adoção de padrões internacionais influencia diretamente a forma como os Tribunais de Contas realizam a avaliação de políticas públicas. O alinhamento às normas globais amplia a qualidade técnica das auditorias e das avaliações, reforçando a confiança social na atuação dessas instituições. Critérios como eficiência, eficácia, economicidade e impacto social são incorporados de forma mais robusta, assegurando maior legitimidade às decisões e recomendações formuladas pelos órgãos de controle (Olczevki; Reis, 2023).

Esse cenário torna-se ainda mais relevante em países de configuração federativa descentralizada, como o Brasil, cuja distribuição de competências administrativas em áreas sensíveis como saúde e educação exige uma articulação eficaz entre os Entes federativos. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham papel essencial ao monitorar a cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal, garantindo que a implementação das políticas públicas ocorra de forma articulada e que os recursos sejam aplicados de maneira racional e equitativa.

É nessa perspectiva que a avaliação prospectiva ganha relevo como abordagem estratégica da fiscalização externa. Diferentemente da fiscalização reativa, centrada na identificação de irregularidades já consumadas, a fiscalização prospectiva visa antecipar riscos e

promover uma atuação preventiva e orientada a resultados. Por meio dessa abordagem, os Tribunais de Contas expandem seu campo de atuação, passando a avaliar os impactos potenciais das políticas públicas e a oferecer recomendações proativas para aprimorar seu planejamento e execução.

Essa estratégia revela-se especialmente pertinente no contexto da governança multinível, em que a complexidade das relações entre os Entes federativos pode comprometer a eficácia das ações públicas. A avaliação prospectiva permite mapear fragilidades e descompassos na coordenação institucional, fortalecendo os mecanismos de governança e promovendo políticas públicas mais integradas e eficazes.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre as políticas públicas decorre diretamente dos comandos da Constituição Federal de 1988, a qual ampliou os mecanismos de controle externo com foco na legalidade, na legitimidade e na economicidade das ações estatais. Ao instituir tais instrumentos, a Constituição reafirmou os fundamentos do Estado Democrático de Direito, no qual o controle sobre a aplicação dos recursos públicos configura-se como condição imprescindível para a efetivação dos direitos fundamentais e para a concretização de uma administração pública responsável (Medeiros; Reck, 2023).

Sob a ótica do direito constitucional contemporâneo, o Tribunal de Contas assume função estratégica na supervisão da implementação das políticas públicas, pautando-se pelos princípios da eficiência, da efetividade e da transparência que regem a Administração Pública. Em um contexto de escassez de recursos e aumento das demandas sociais, a atuação desses órgãos torna-se ainda mais relevante, na medida em que sua fiscalização contribui para a prevenção de desperdícios e para a rea-

lização dos objetivos sociais das ações governamentais (Medeiros; Reck, 2023).

Embora não detenham a titularidade para formular ou executar políticas públicas, os Tribunais de Contas exercem expressiva influência sobre sua condução. Por meio de suas auditorias e fiscalizações, podem identificar falhas na gestão, sugerir correções e fomentar melhorias, posicionando-se como atores centrais na promoção da boa governança e na garantia da conformidade das ações governamentais com os ditames constitucionais e legais (Medeiros; Reck, 2023).

Nesse sentido, destacam-se as auditorias operacionais – também denominadas auditorias gerenciais, de desempenho ou modernas – como instrumentos de controle voltados à aferição da eficiência, da economicidade e da qualidade dos gastos públicos. Esses procedimentos *são conduzidos* de forma estratégica, muitas vezes motivados por denúncias ou indícios de irregularidades, com o objetivo de assegurar que os serviços públicos sejam prestados com excelência e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira responsável (Chadid, 2019, p. 182).

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas envolve ainda a análise das prestações e das tomadas de contas dos órgãos que movimentam recursos federais, além da realização de inspeções e auditorias. Inclui-se entre suas prerrogativas a de fornecer informações ao Congresso Nacional e a suas comissões, conforme dispõe o art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, o que reforça seu papel institucional na promoção da transparência e da *accountability*.

Importa ressaltar que as auditorias e as inspeções não são fins em si mesmas, mas instrumentos processuais que viabilizam o exercício de múltiplas funções. Entre elas, destacam-se: (i) a função corretiva, mediante adoção de medidas cautelares ou controle con-

comitante; (ii) a função instrutória, ao subsidiar outros processos; (iii) a função de reexame, para correção de omissões em processos findos; (iv) a função educativa, por meio de recomendações pedagógicas; (v) a função de conhecimento, voltada ao diagnóstico da estrutura e funcionamento institucional; e (vi) a função de avaliação, com foco nos resultados obtidos pelos programas e pelos projetos públicos (Ferraz, 1999, p. 160).

O art. 71 da Constituição estabelece um amplo rol de competências ao TCU, as quais, nos termos do art. 75, estendem-se aos Tribunais de Contas estaduais, do Distrito Federal e, quando existentes, dos Municípios, devendo as Constituições Estaduais observarem, no que couber, esse modelo. Entre essas competências está a realização de auditorias operacionais, previstas no art. 71, inc. IV, que podem ser realizadas por iniciativa própria ou a pedido de órgãos do Congresso Nacional, envolvendo fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em diversas entidades administrativas (Lima; Diniz, 2018).

Conforme os parâmetros estabelecidos pela Intosai, os Tribunais de Contas utilizam três instrumentos principais para avaliar políticas públicas: (i) a auditoria de conformidade, conforme o parágrafo 12 das NBASP/ISSAI 400, que verifica o atendimento às normas aplicáveis; (ii) a auditoria operacional, definida no parágrafo 9 das NBASP/ISSAI 300, que avalia a economicidade, a eficiência e a eficácia de programas e operações governamentais; e (iii) a avaliação de políticas públicas, descrita no GUID-9020, que analisa de forma sistemática a pertinência, a execução, os resultados e os impactos socioeconômicos das ações públicas (Intosai, 2019b; Instituto Rui Barbosa, 2022).

As auditorias operacionais demonstram grande potencial transformador das ações governamentais, sobretudo em contextos de descentralização federativa, nos

quais múltiplos níveis de governo interagem. Nesse cenário, os Tribunais de Contas são chamados a integrar análises de governança multinível, avaliando como a estrutura institucional e os mecanismos de coordenação afetam a efetividade das políticas públicas. Destaca-se, nesse aspecto, que a boa governança é um dos princípios fundamentais tanto da auditoria pública (ISSAI 100) quanto da auditoria de desempenho (ISSAI 300), sendo sua promoção um objetivo intrínseco ao controle externo moderno (Machado; Hermany, 2022, p. 399).

A Norma Internacional ISSAI 300 estabelece que a auditoria operacional tem o potencial de gerar valor público ao oferecer novas informações, perspectivas analíticas e interpretações ampliadas dos dados existentes, tornando-os mais acessíveis e compreensíveis para múltiplos públicos de interesse. Essa modalidade de auditoria proporciona uma visão independente e fundamentada – ancorada em evidências obtidas ao longo do processo auditor – e resulta em recomendações que se originam da análise crítica dos achados. Seu escopo compreende a verificação do funcionamento de programas, intervenções e instituições à luz dos princípios de economicidade, eficácia, eficiência, efetividade e equidade, podendo, conforme a especificidade da auditoria, contemplar outras dimensões relevantes (Mello, 2023).

Nesse contexto, a realização de inspeções e auditorias constitui instrumento central das atividades de controle externo dos Tribunais de Contas, uma vez que inexistente restrição legal ou constitucional à sua utilização. Tais instrumentos não apenas possibilitam a identificação imediata de ilegalidades e irregularidades, como também exercem papel preventivo e educativo, produzindo efeitos pedagógicos ao orientar os gestores acerca da correta condução das atividades administrativas e da superação de falhas detectadas. Ademais, sua atuação possui efeito dissuasório, ao desestimular práticas ilícitas

mediante a presença constante da fiscalização (Guerra, 2003).

Além disso, importante, ainda, distinguir conceitualmente inspeção e auditoria. A auditoria, como gênero, abrange todo processo de verificação e análise de documentos, fatos e procedimentos relacionados à atuação das entidades públicas. Já a inspeção caracteriza-se como uma espécie de auditoria realizada presencialmente, no local auditado, com o objetivo de verificar *in loco* a execução das atividades. Assim, toda inspeção configura uma auditoria, mas nem toda auditoria envolve uma inspeção direta (Mileski, 2003).

A Intosai teve papel determinante na consolidação da auditoria operacional como prática de avaliação de resultados e impactos de políticas públicas. No Brasil, esse movimento foi intensificado a partir das reformas administrativas da década de 1990, voltadas à modernização do Estado, com foco em eficiência, responsabilidade fiscal e avaliação de desempenho (Mello, 2023).

Nesse novo paradigma gerencial, a auditoria operacional passou a ser compreendida como instrumento essencial de promoção da transparência e da efetividade na Administração Pública. O Tribunal de Contas da União (TCU) protagonizou esse processo ao introduzir, de forma pioneira, essa metodologia, posteriormente disseminada aos Tribunais de Contas subnacionais, contribuindo para o aprimoramento contínuo da governança pública (Mello, 2023).

A ampliação das competências dos Tribunais de Contas para incluir auditorias operacionais provocou uma inflexão no modelo de controle externo, que passou a contemplar não apenas a legalidade dos atos, mas sobretudo os resultados gerados pelas políticas públicas. Assim, as auditorias de desempenho avaliam não apenas a alocação e a execução dos recursos, mas também os

benefícios sociais efetivamente produzidos por tais ações (Iocken, 2014, p. 68).

O Referencial de Controle da Gestão de Políticas Públicas do TCU (2020) ressalta que a atuação dos Tribunais pode assumir feições descritivas ou prescritivas: descritiva, ao buscar compreender o processo de formulação das políticas; ou prescritiva, ao apoiar tecnicamente os formuladores e os gestores públicos com recomendações baseadas em evidências. As abordagens avaliativas envolvem o monitoramento do desempenho, a mensuração de resultados e a análise de impactos das ações governamentais, permitindo múltiplas formas de controle – interno, externo, gerencial e social.

No contexto brasileiro, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas desempenha função estratégica na garantia da boa governança pública. A auditoria operacional emerge como ferramenta moderna e robusta para aferição da conformidade e da efetividade das políticas públicas. A trajetória da administração pública nacional reflete uma transição do modelo patrimonialista para o modelo gerencial, em que a busca pela eficiência, equidade e *accountability* ganha centralidade (Mello, 2023).

A esse respeito, Iocken (2014) distingue três funções exercidas pelos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas: (i) provocadora, ao inserir temas na agenda pública por meio de alertas e diagnósticos técnicos; (ii) comprometedora, ao exigir providências corretivas diante de irregularidades identificadas; e (iii) sancionatória, ao aplicar penalidades administrativas, como multas, quando houver descumprimento das normas (Chadid, 2019, p. 185).

Os Tribunais de Contas possuem legitimidade plena para atuar na avaliação das políticas públicas, dada a diversidade de métodos e abordagens disponíveis. Dotadas de competências técnicas e institucionais, essas

Cortes realizam avaliações integrais e criteriosas, que vão além da conformidade legal, incorporando também indicadores de impacto, efetividade e adequação ao interesse público (Vieitez, 2018).

Nesse sentido, as auditorias conduzidas com base nos princípios da governança pública transcendem a verificação formal da legalidade, visando aferir o grau de economicidade, eficácia, eficiência e impacto social das ações governamentais. Essa perspectiva ganha especial relevância em cenários de governança multinível, onde os riscos associados à fragmentação da execução das políticas exigem abordagens integradas de controle.

Isso porque, o controle de políticas públicas, sob a ótica da governança multinível, busca identificar riscos na implementação das ações governamentais e estabelecer diretrizes para a disseminação de boas práticas administrativas. As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 reconhecem, nesse processo, a importância da participação das partes interessadas, abrangendo desde atores políticos até os beneficiários diretos e indiretos das políticas públicas em avaliação (Intosai, 2019b).

Com base nesses pressupostos, o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (2021) propõe o uso de metodologias específicas para o diagnóstico das políticas públicas. Dentre essas metodologias, destaca-se a análise de *stakeholders*, que busca identificar os principais atores envolvidos, bem como mapear possíveis conflitos de interesses que possam comprometer a viabilidade, a implementação e os resultados das políticas analisadas. Ademais, o documento enfatiza a importância de se observar componentes estruturantes da boa governança multinível, em consonância com as diretrizes preconizadas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nessa perspectiva, as avaliações conduzidas pelos Tribunais de Contas impactam diretamente a qualidade da governança pública. Ao gerar informações técnicas detalhadas acerca do desempenho das políticas públicas e da aplicação dos recursos estatais, essas instituições contribuem decisivamente para uma gestão mais transparente, responsiva e comprometida com o interesse público (Loureiro, 2023).

Além disso, promovem o exercício do controle social ao oferecer subsídios que possibilitam à sociedade acompanhar e fiscalizar as ações governamentais. Simultaneamente, os Tribunais de Contas reforçam os princípios da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal, ao identificar práticas ineficazes e recomendar ajustes capazes de evitar desperdícios e ampliar o impacto social das políticas públicas (Loureiro, 2023).

Assim, a maneira como a governança multinível é institucionalmente estruturada – bem como as condições e o contexto em que ela se materializa – influencia diretamente o desenho, a implementação e os resultados das políticas descentralizadas. Em virtude da divisão federativa de competências, a fiscalização dessas políticas é, muitas vezes, compartilhada por diversos Tribunais de Contas, o que requer um esforço coordenado entre essas instituições. Tal integração possibilita a formulação de recomendações preventivas e corretivas em fluxo contínuo, propiciando soluções mais efetivas para os desafios inerentes à governança multinível nos governos subnacionais (Tribunal de Contas da União, 2021).

A análise da governança multinível pode ser realizada em diferentes fases da auditoria: (i) na fase de seleção, ao identificar objetos de fiscalização com relevância temática e risco associado à articulação intergovernamental; (ii) na fase de planejamento, quando se delimita o escopo da auditoria e se elegem critérios e métodos de investigação relacionados à governança dos

objetos analisados; e (iii) na fase de execução, momento no qual os dados são coletados, processados e analisados com o objetivo de identificar fragilidades institucionais e oportunidades de aprimoramento (Tribunal de Contas da União, 2021).

É essencial que os Tribunais de Contas identifiquem com precisão os objetos de controle, sobretudo em razão da inviabilidade de fiscalizar integralmente políticas públicas de grande amplitude. Nesse sentido, recomenda-se a seleção de programas ou ações que envolvam múltiplos Entes federativos e apresentem maior grau de risco. Essa abordagem permite a identificação de gargalos estruturais, operacionais ou financeiros e, ao mesmo tempo, contribui para a qualificação dos mecanismos de coordenação intergovernamental (Tribunal de Contas da União, 2021).

A fiscalização prospectiva, adotada pelo TCU, constitui uma abordagem inovadora, que se distingue por seu caráter preventivo e indutivo. Ao contrário da lógica puramente reativa, centrada na detecção e na punição de irregularidades, a fiscalização prospectiva propõe-se a antecipar riscos e disfunções, sugerindo melhorias estruturais a partir dos achados da auditoria. Trata-se de uma atuação voltada ao futuro, que busca fortalecer a capacidade administrativa do Estado e a coerência das políticas públicas desde suas fases iniciais.

Esse modelo de fiscalização mostra-se particularmente relevante no contexto das políticas públicas subnacionais, dada a complexidade da governança multinível brasileira. A descentralização de competências e a necessária articulação entre União, Estados e Municípios exigem mecanismos eficazes de coordenação para garantir que as políticas sejam planejadas e executadas de forma integrada e eficiente.

A governança multinível também permite que o conhecimento prático (*know-how*) acumulado por outros

órgãos competentes seja incorporado pelas Cortes de Contas, ampliando sua capacidade de diagnóstico e recomendação. Ao realizar avaliações que identificam não apenas falhas, mas também boas práticas, os Tribunais de Contas atuam de forma propositiva, induzindo o aperfeiçoamento da gestão pública e fortalecendo a articulação entre os diversos atores que compõem a rede de políticas públicas.

Como discutido no item 3.1, o poder local é o espaço de enraizamento da legitimidade democrática. O TCU, ao fomentar boas práticas nos Municípios, contribui para o fortalecimento do espaço local como esfera ativa de decisão, fortalecendo a governança federativa com base territorial. Assim, a fiscalização prospectiva, portanto, diferencia-se por sua vocação transformadora.

Mais do que uma ferramenta de apuração de falhas, ela é um instrumento de aprendizagem organizacional e de melhoria contínua. Sua função antecipatória permite que o controle externo atue de modo estratégico, intervindo antes que os problemas se consolidem, o que a torna essencial para o fortalecimento da governança pública e da eficiência na formulação e na execução das políticas.

No âmbito do TCU, a fiscalização prospectiva tem como principal objetivo identificar riscos e barreiras estruturais na implementação de políticas públicas, especialmente nos níveis subnacionais. Ao propor soluções preventivas, essa abordagem contribui para mitigar prejuízos potenciais e promover uma administração mais proativa e orientada a resultados.

No caso do Plano Nacional de Educação, por exemplo, a fiscalização prospectiva não se limita à etapa anterior à execução, mas constitui um instrumento contínuo de monitoramento, avaliação e ajuste. Trata-se de uma ferramenta estratégica que acompanha todas as fases

do ciclo da política pública, assegurando sua adequação às metas propostas e promovendo sua efetividade.

Dessa forma, a fiscalização prospectiva deve ser compreendida como elemento permanente e indispensável da gestão pública moderna. Sua aplicação sistemática potencializa a eficácia e a eficiência das políticas, fortalece a transparência e reforça a capacidade do Estado de entregar resultados socialmente relevantes. Em última instância, representa um avanço significativo na consolidação de uma administração pública orientada pelo interesse público, pela responsabilidade fiscal e pela governança democrática.

Por fim, a atuação do TCU na fiscalização prospectiva das políticas subnacionais reforça a centralidade da cooperação federativa. Em áreas sensíveis como educação, saúde e infraestrutura, a eficácia das políticas depende de articulação fluida entre os Entes federativos.

A governança multinível, nesse cenário, exige a integração entre recursos financeiros, humanos e institucionais, cabendo aos Tribunais de Contas o papel de assegurar que essa articulação se dê de forma coordenada, eficiente e em conformidade com os objetivos públicos compartilhados. Logo, tal dinâmica se aproxima da proposta do federalismo trino apresentada no Capítulo 3, em que a autonomia dos Entes não se opõe à coordenação, mas se estrutura a partir da cogestão colaborativa. O TCU, nesse arranjo, atua como mecanismo de integração, sem hierarquização, mas com responsabilidade compartilhada.

É relevante destacar que a escolha das políticas públicas educacionais como objeto de análise neste item do Capítulo 5 decorre, em primeiro lugar, do fato de seu desenho institucional encontrar-se amplamente delineado na Constituição Federal, o que favorece o exercício do controle externo e facilita a sistematização dos achados contidos nos relatórios de auditoria. A área da educação,

nesse sentido, constitui um campo privilegiado de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente em razão da gestão de expressivos volumes de recursos vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), ao Plano Nacional de Educação (PNE), bem como aos respectivos planos estaduais e municipais, metas e indicadores definidos em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. O TCU, assim, acompanha uma ampla gama de programas educacionais e monitora as responsabilidades atribuídas a cada Ente federativo na execução das políticas públicas educacionais.

Ademais, observa-se que a educação figura entre as áreas prioritárias da agenda fiscalizatória do TCU, posicionando-se entre os três temas mais auditados no âmbito das políticas públicas. Entre os anos de 2005 e 2019, as auditorias voltadas à educação representaram 9,4% do total de fiscalizações realizadas, sendo superadas apenas pelas áreas de saúde (18,8%) e inclusão social e produtiva (11%) (Grin, 2020, p. 425). Desde 2017, o TCU publica anualmente o Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo (RePP), em atendimento às determinações contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tal relatório é encaminhado à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional e apresenta um panorama sintético acerca da qualidade da implementação de programas governamentais, do cumprimento de metas e da efetividade das ações, subsidiando o debate parlamentar sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Youdssef, 2024, p. 24).

O RePP organiza, por área temática, as auditorias consideradas mais relevantes em relação ao orçamento federal. Entre 2017 e 2022, o tema da educação esteve presente em praticamente todas as edições do rela-

tório, à exceção do ano de 2021, quando a pandemia de Covid-19 deslocou a atenção das auditorias para as áreas da saúde e da inclusão social (Youdssef, 2024, p. 25). Essa recorrência temática reforça a pertinência da escolha da política educacional como foco da presente pesquisa, sobretudo diante do elevado número de iniciativas na área, o que exigiu uma seleção criteriosa de programas e ações com base em critérios quantitativos e qualitativos.

Para a pesquisa quantitativa, foi delimitado o intervalo temporal de 1º de janeiro de 2014 a 30 de setembro de 2024, coincidindo com o período de vigência do atual Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse escopo, buscou-se identificar relatórios de auditoria e documentos de acompanhamento relacionados ao controle e à avaliação das políticas públicas de educação elaborados pelo TCU. A pesquisa foi conduzida no portal oficial do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>), acessando o *menu* “Sessões e Jurisprudências”, por meio da aba “Acórdãos”. No campo de busca textual, foram utilizadas palavras-chave como “educação”, associadas aos termos “política pública”, “auditoria operacional” e “PNE”, aplicando-se os filtros correspondentes aos anos de 2014 a 2024 (Tribunal de Contas da União, 2024b).

A partir desses filtros e ferramentas de pesquisa, foram identificadas quantitativamente 117 decisões. Diante disso, procedeu-se a uma análise qualitativa com o intuito de identificar decisões diretamente relacionadas a políticas públicas educacionais, com ênfase na identificação de fluxos de governança multinível em dimensões. Após esse mapeamento, constatou-se que apenas 21² decisões possuíam relação com o objeto da pesqui-

2 Acórdãos: 795/2016; 2.921/2016; 2.353/2018; 2.018/2019; 1.048/2020; 2.620/2021; 1.222/2023; 969/2024; 2.775/2017; 810/2024; 734/2020; 608/2015; 1.656/2019; 1.155/2017; 1.955/2020; 326/2022; 591/2019; 1.132/2023; 528/2015; 2.513/2019; e 3.002/2016.

sa, sendo as demais (93³) desconsideradas por ausência de aderência temática (Tribunal de Contas da União, 2024b).

Importante salientar que foi protocolado, em 18 de janeiro de 2024, um pedido de acesso à informação junto ao TCU, registrado sob o número de manifestação 369452. Em resposta, foi orientado que as solicitações relativas à pesquisa de acórdãos e documentos deveriam ser encaminhadas por meio de formulário específico ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), o braço de formação e pesquisa do Tribunal. O referido formulário foi submetido em 22 de janeiro de 2024 para o endereço eletrônico "isc_assessoria@tcu.gov.br" e, após intercorrências e ausência de resposta, foi novamente reiterado o pedido em 27 de março do mesmo ano. Sem retorno, novo protocolo foi formalizado em 16 de agosto de 2024, desta vez junto à Ouvidoria do TCU, sob a manifestação 374950 (Tribunal de Contas da União, 2024a).

Posteriormente, em 4 de setembro de 2024, a Diretoria de Altos Estudos do ISC/TCU entrou em contato, via WhatsApp, esclarecendo que a demanda havia se perdido durante a reestruturação interna do Instituto. Após nova interlocução, foi estabelecido contato com um auditor federal de Controle Externo, que se disponibilizou para realizar reunião em 2 de outubro de 2024. Nessa ocasião, foram encaminhadas 16 decisões, das quais 11 foram descartadas por duplicidade ou irrelevância temática. Assim, foram agregadas 4⁴ novas decisões ao *corpus* documental, totalizando 29 decisões efetiva-

3 Essas decisões excluídas abordavam 54 temáticas diversas da eleita para pesquisa, ou seja, apesar das intersecções existentes entre as políticas públicas ou a educação não tinham relação direta com o objeto da pesquisa.

4 Acórdãos: 1.221/2023; 1.427/2024; 1.007/2016; e 1.332/2020.

mente incluídas na análise (Tribunal de Contas da União, 2024a).

As 29 decisões selecionadas foram organizadas em cinco eixos temáticos, conforme segue: (1) Plano Nacional de Educação (PNE) – 9 decisões⁵; (2) Fundos de financiamento e destinação de recursos – 8 decisões⁶; (3) Estratégia digital e conectividade – 2 decisões⁷; (4) Formação de profissionais da educação básica – 2 decisões⁸; e (5) Diversos temas educacionais – 4 decisões⁹. Esses documentos compreendem diferentes tipos de peças técnicas, tais como Relatórios de Acompanhamento (Racom), Acompanhamentos (Acom), Relatórios de Auditoria (RA) e Relatórios de Levantamento (RL) (Tribunal de Contas da União, 2024a; 2024b).

Para viabilizar a análise proposta, foi definido o **“Critério específico de análise relacionado à governança multinível¹⁰”**, com foco na Coordenação Interfederativa. Essa dimensão busca examinar como as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) consideram a cooperação e a articulação entre a União, os Estados-membros e os Municípios no processo de formulação e execução das políticas educacionais. A efetividade da governança multinível está intrinsecamente ligada à capacidade de coordenação entre os diferentes Entes federativos. Nesse contexto, a pergunta norteadora do critério é: “Como o TCU avalia e promove a articulação entre

5 Acórdãos: 795/2016; 2.921/2016; 2.353/2018; 2.018/2019; 1.048/2020; 2.620/2021; 1.222/2023; 969/2024; e 2.775/2017.

6 Acórdãos: 810/2024; 734/2020; 608/2015; 1.221/2023; 1.656/2019; 1.007/2016; 1.155/2017; e 1.955/2020.

7 Acórdãos: 326/2022; e 1.427/2024.

8 Acórdãos: 591/2019; e 1.132/2023.

9 Acórdãos: 528/2015; 2.513/2019; 3.002/2016; e 1.332/2020.

10 Para capturar as dimensões da governança multinível, é essencial que os critérios reflitam as interações entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e os atores envolvidos na gestão educacional. Esse critério está diretamente relacionado ao objetivo da tese, que é avaliar a capacidade do TCU de atuar como indutor de políticas públicas de educação no contexto da governança multinível.

União, Estados-membros e municípios nas políticas educacionais, incentivando boas práticas de coordenação?”

No que tange ao eixo temático “**a.1.1) Plano Nacional de Educação (PNE)**”, observa-se que todas as nove decisões analisadas contemplam o critério de coordenação interfederativa.

a.1.1.1) Relatório de acompanhamento Acórdão 795/2016: evidencia a atuação do TCU no fortalecimento da articulação entre os níveis federal, estadual e municipal para a efetivação do PNE. Tal articulação é reconhecida como elemento essencial para a qualificação das políticas educacionais, especialmente diante da necessidade de compartilhamento de responsabilidades. Destaca-se, ainda, o papel relevante desempenhado pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais no controle das políticas descentralizadas.

A construção de estratégias de controle que respeitem as especificidades locais revela-se fundamental, contribuindo para uma fiscalização mais eficaz e participativa. A transparência das ações e o monitoramento sistemático das políticas educacionais despontam como pilares para o fortalecimento da *accountability*. Ressalta-se, também, a relevância da especialização técnica no âmbito do TCU, que amplia a capacidade de indução da cooperação federativa e o diálogo interinstitucional.

a.1.1.2) Relatório de acompanhamento Acórdão 2.921/2016: observa-se a adoção, por parte do TCU, de uma matriz de controle diferenciada para os níveis de educação sob responsabilidade dos Entes subnacionais, com ênfase nas atribuições de Estados e Municípios quanto à oferta e ao financiamento da educação básica. Essa abordagem valoriza iniciativas locais e estratégias orçamentárias próprias, evidenciando o respeito à autonomia federativa.

A auditoria realizada nas dimensões de gestão e infraestrutura educacional demonstra a complexidade envolvida na condução de políticas que exigem cofinanciamento e regulação conjunta. A articulação entre os entes federativos é apontada como fator determinante para o êxito do PNE, sobretudo no enfrentamento das desigualdades de recursos e na superação de descompassos institucionais.

a.1.1.3) Acompanhamento Acórdão 2.353/2018: o TCU reforça a importância de metodologias de acompanhamento contínuo das ações voltadas à execução do PNE nos diferentes níveis de governo. Esse processo contempla não apenas a identificação de déficits de infraestrutura, mas também a análise das distorções nas transferências de recursos. A atuação do TCU, por meio da orientação aos conselhos regionais, busca qualificar a gestão educacional, promovendo a articulação como solução estratégica para os entraves intergovernamentais. Destaca-se, ainda, a proposta de normatização da gestão democrática no sistema educacional, como forma de consolidar uma atuação coordenada e mais equitativa entre os Entes federados.

a.1.1.4) Acompanhamento Acórdão 2.018/2019: observa-se que o TCU, por meio dos núcleos dedicados ao PNE, adota mecanismos de monitoramento contínuo voltados para temas prioritários, como a formação de professores e a educação especial. A metodologia empregada visa assegurar uma articulação mais eficiente entre os níveis de governo, favorecendo a integração das políticas públicas. Além disso, o Tribunal elabora diagnósticos e propõe ações formativas voltadas à qualificação de profissionais, reafirmando o papel estratégico da colaboração entre Estados e Municípios na concretização das metas do PNE.

a.1.1.5) Relatório de acompanhamento Acórdão 1.048/2020: revela fragilidades na cooperação federati-

va, especialmente no que se refere à baixa adesão dos Municípios a consórcios públicos voltados à educação, o que compromete a efetividade das ações planejadas. O TCU, nesse contexto, busca fomentar modelos de articulação como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), visando melhorar a cooperação entre os Entes. Ressalta-se, ainda, a importância do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de conexão entre os governos locais e o Ministério da Educação. As recomendações do TCU apontam para a necessidade de reforçar a assistência técnica e o fluxo comunicacional entre os Entes federativos, condição imprescindível para o avanço da governança multinível.

a.1.1.6) Acompanhamento Acórdão 2.620/2021: o TCU ressalta a importância de mecanismos formais de coordenação entre o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de ensino. O Plano de Ações Articuladas (PAR) é tratado como instrumento-chave para o planejamento e a execução das ações do PNE, com ênfase no papel dos Municípios na execução das metas. A Corte também sublinha a necessidade de apoio técnico e financeiro da União aos Entes subnacionais, de modo a fomentar maior equidade e reduzir desigualdades estruturais. A construção de diagnósticos locais mais precisos é apontada como estratégia relevante para assegurar a efetividade das políticas e valorizar o protagonismo dos Municípios no processo de articulação intergovernamental.

a.1.1.7) Relatório de acompanhamento Acórdão 1.222/2023: o TCU foca na promoção da colaboração entre os Entes subnacionais, com recomendações direcionadas ao Ministério da Educação, visando ao fortalecimento da articulação com Instituições de Ensino Superior e secretarias locais, especialmente em programas de formação docente. O Tribunal defende a criação de indicadores mais representativos das metas do PNE, que

favoreçam a articulação eficiente entre os níveis de governo. A semelhança com decisões anteriores está na valorização da colaboração federativa e no apoio técnico ao Congresso Nacional, especialmente no que se refere à formulação legislativa do Sistema Nacional de Educação (SNE), revelando um esforço contínuo de integração institucional.

a.1.1.8) Relatório de acompanhamento Acórdão 969/2024: o TCU reforça a necessidade de avaliação e monitoramento coordenados entre os Entes subnacionais como instrumentos centrais para a efetiva implementação do PNE. Salienta-se o alinhamento entre os planos estaduais, municipais e o plano nacional, além da criação de plataformas colaborativas como o TCeduca, que integram diretamente os Municípios e ampliam a transparência e o controle social. Tal como nas decisões precedentes, observa-se a valorização da cooperação entre os níveis de governo, consolidando a governança multinível como dimensão estruturante das políticas educacionais.

a.1.1.9) Relatório de auditoria Acórdão 2.775/2017: focaliza a articulação entre os Entes federados, com especial atenção à educação infantil e à Meta 1 do PNE. Enfatiza-se o papel dos Municípios na ampliação do acesso às creches e na garantia de transparência quanto às listas de espera. De forma convergente com os demais acórdãos, o TCU recomenda a criação de instâncias permanentes de negociação entre os Entes federativos, com vistas à formalização de compromissos e parcerias. A fiscalização com caráter orientador é igualmente destacada, revelando um esforço contínuo pela consolidação de uma coordenação federativa entre os níveis de governo que seja eficaz e integrada.

No eixo temático referente aos **"a.1.2) Fundos de financiamento e recursos destinados à educação"**, observa-se que, entre as dez decisões analisadas, oito

contemplam de forma explícita o critério de coordenação interfederativa.

a.1.2.1) Acompanhamento Acórdão 810/2024: evidencia a atuação estratégica do Tribunal de Contas da União (TCU) na articulação entre União, Estados-membros e Municípios no âmbito das políticas educacionais. O Tribunal promove práticas de cooperação interinstitucional ao complementar as fiscalizações tradicionais com o uso de tecnologias de inteligência, como o sistema Sinapse, que contribui para o aprimoramento da governança pública.

A definição de tipologias voltadas à conectividade escolar e a proposição de soluções práticas para a gestão docente demonstram a abrangência da ação do TCU. Além disso, ressalta-se o monitoramento sistemático da aplicação dos recursos educacionais por meio de análise de dados, o que reforça os pilares da transparência e da responsabilização. Tal como nos demais acórdãos, percebe-se a ênfase na promoção do trabalho colaborativo e na indução de melhorias contínuas nas políticas públicas, mediante auditorias e recomendações de cunho corretivo.

a.1.2.2) Relatório de auditoria Acórdão 734/2020: o TCU atua com destaque no fortalecimento da articulação federativa, sobretudo em discussões relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A análise enfatiza a necessidade de assegurar uma distribuição equitativa dos recursos, ao mesmo tempo em que identifica riscos de descontinuidade nas políticas educacionais. A atuação do Tribunal nesse contexto envolve não apenas a fiscalização, mas também o estímulo ao controle social e a proposição de estratégias para garantir a sustentabilidade e a transparência na gestão pública, reafirmando seu papel como agente articulador no pacto federativo.

a.1.2.3) *Relatório de auditoria Acórdão 608/2015:* observa-se uma ação coordenada entre o TCU e os 28 Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, voltada à realização de auditorias temáticas com foco na qualidade do ensino médio. A fiscalização de convênios e transferências voluntárias de recursos federais evidencia a importância de uma gestão eficiente e transparente. Assim como em outras decisões, o Tribunal se posiciona como facilitador da governança federativa, promovendo a articulação entre os Entes subnacionais e contribuindo para o aprimoramento da oferta educacional.

a.1.2.4) *Relatório de auditoria Acórdão 1.221/2023:* ressalta a necessidade de aprimorar a eficiência na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR), propondo medidas concretas como a definição de prazos para a fase de planejamento, a orientação do parlamento quanto à alocação de recursos e a criação de estruturas de governança no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tais recomendações demonstram o esforço contínuo do TCU em fomentar uma governança educacional mais integrada, em consonância com os demais acórdãos que valorizam a colaboração entre os diferentes níveis governamentais.

a.1.2.5) *Relatório de levantamento Acórdão 1.656/2019:* salienta-se a criação do Núcleo de Dados da SecexEducação como iniciativa inovadora para o aprimoramento da fiscalização dos recursos destinados à educação. Com o uso de técnicas avançadas de análise de dados, o TCU passa a identificar de forma mais precisa eventuais irregularidades, ao mesmo tempo em que promove a coordenação entre os Entes federativos. Essa abordagem facilita a comparação de práticas educacionais e contribui para a construção de uma articulação mais eficaz entre os diferentes níveis de governo.

a.1.2.6) *Relatório de auditoria Acórdão 1.007/2016:* revela o papel do TCU na avaliação da in-

fraestrutura das escolas públicas, com auditorias específicas acerca do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o PAR-infraestrutura. As recomendações formuladas visam melhorar a gestão escolar e promover a articulação intersetorial, com destaque para a análise de falhas nos repasses federais. A exemplo de outros acórdãos, enfatiza-se a relevância da cooperação entre os Entes federados como condição para o aprimoramento das políticas educacionais.

a.1.2.7) Relatório de levantamento Acórdão 1.155/2017: o TCU propõe o fortalecimento da coordenação entre União, Estados-membros e Municípios, com recomendações voltadas ao aumento da capacidade operacional do Ministério da Educação para oferecer assistência técnica. Além disso, reitera-se a importância da fiscalização rigorosa dos recursos do PAR, reiterando o compromisso conjunto com a melhoria da educação básica. Tal como nas demais decisões, prevalece a defesa de uma atuação colaborativa e da disseminação de boas práticas de gestão no âmbito municipal.

a.1.2.8) Acompanhamento Acórdão 1.955/2020: demonstra o esforço do TCU em fomentar o regime de colaboração federativa por meio de relatórios de acompanhamento e matrizes de avaliação de riscos. A análise dos recursos vinculados a programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o PDDE resulta em sugestões de medidas corretivas voltadas à melhoria da gestão. O Tribunal também promove ações formativas e webinários em parceria com o FNDE, fortalecendo a capacitação de gestores municipais e estaduais. Assim como nos acórdãos anteriores, verifica-se o compromisso do TCU com a governança e a articulação eficazes, a boa aplicação dos recursos públicos e o contínuo aprimoramento das políticas educacionais.

No eixo temático referente a **“a.1.3) Estratégia digital e acesso à internet”**, as duas decisões analisa-

das incorporam o critério da coordenação interfederativa como elemento central das análises realizadas.

a.1.3.1) Relatório de auditoria Acórdão 326/2022: o Tribunal de Contas da União (TCU) ressalta a relevância da articulação entre União, Estados-membros e Municípios para a efetiva implementação das políticas educacionais voltadas à transformação digital. A auditoria destaca a importância de que programas como o Programa de Inovação Educação Conectada (Piec) sejam adaptados às especificidades locais, o que exige auditorias operacionais e recomendações direcionadas à realidade dos territórios. A necessidade de flexibilidade na aplicação dos recursos, defendida por gestores locais, é considerada essencial para que as contratações e as aquisições atendam de forma mais eficiente às demandas regionais.

Além disso, o acórdão evidencia a governança multinível como instância fundamental de coordenação entre os Entes federativos e os órgãos vinculados à educação, sobretudo diante de obstáculos como a imprecisão nos custos de implementação e a desarticulação entre programas conexos. Assim, a governança multinível é tratada como um espaço institucional de mediação e definição de responsabilidades, voltado à efetividade das políticas educacionais nos contextos locais.

a.1.3.2) Acompanhamento Acórdão 1.427/2024: o TCU reafirma seu papel como indutor da articulação federativa nas políticas educacionais, com especial atenção à análise e à avaliação dos planos de ação dos Entes subnacionais. O enfoque recai sobre diagnósticos situacionais aprofundados e sobre o rigor no monitoramento da execução dos recursos públicos. Ao exigir a prestação de contas parciais e promover a articulação com políticas como a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas, o Tribunal busca assegurar que o planejamento das ações

educacionais esteja em consonância com as necessidades locais.

Nesse contexto, destaca-se a utilização do “Referencial para Avaliação de Governança Multinível”, elaborado pelo TCU em cooperação com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Essa ferramenta reforça a importância de abordagens colaborativas entre as esferas de governo como condição indispensável para a concretização de políticas públicas eficazes nos territórios.

No eixo “**a.1.4) Formação de profissionais da educação básica**”, foram identificadas duas decisões que abordam o critério de coordenação interfederativa.

a.1.4.1) Relatório de levantamento Acórdão 591/2019: apresenta diretrizes detalhadas que orientam a articulação entre União, Estados e Municípios no tocante à Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Contudo, o TCU manifesta preocupação quanto à ausência de uma delimitação clara dos papéis institucionais de cada Ente, o que compromete a eficácia da coordenação. A Corte recomenda a explicitação dessas responsabilidades como requisito para uma gestão articulada. Além disso, são destacadas a importância da divisão colaborativa de responsabilidades e a incorporação de boas práticas internacionais, com vistas à construção de uma política integrada, ancorada em processos contínuos de monitoramento e avaliação das ações formativas.

a.1.4.2) Relatório de auditoria Acórdão 1.132/2023: reforça a necessidade de coordenação entre os Entes federativos por meio de planejamento estratégico, monitoramento sistemático e avaliação constante. Os Municípios assumem papel relevante na cooperação técnica, especialmente na identificação das demandas de formação dos profissionais da educação. A criação de fóruns estaduais permanentes, com a participação dos

diferentes atores educacionais, é sugerida como mecanismo para fortalecer a colaboração federativa. O relatório também enfatiza a importância de diretrizes claras e da participação municipal nas decisões, a fim de assegurar que a formação docente seja conduzida de maneira integrada, envolvendo União, Estados e Municípios de forma coordenada.

No eixo temático “**a.1.5) Temáticas sobre diversos aspectos relacionados às políticas educacionais**”, quatro decisões contemplam a análise do critério de coordenação interfederativa.

a.1.5.1) Relatório de levantamento Acórdão 528/2015: promove a articulação entre os níveis de governo ao recomendar a elaboração de planos de ação e a criação de indicadores voltados à avaliação da qualidade do ensino médio. A determinação feita ao Ministério da Educação para desenvolver modelos avaliativos e regulamentar padrões mínimos de qualidade evidencia a busca por maior uniformidade e integração nas políticas. A atuação junto a Municípios com baixos indicadores educacionais, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), exemplifica como a colaboração federativa é fundamental. O apoio técnico do MEC às prefeituras na realização de diagnósticos locais evidencia o protagonismo municipal na formulação de políticas contextualizadas e integradas.

a.1.5.2) Acompanhamento Acórdão 2.513/2019: reforça o papel da articulação federativa por meio de parcerias estabelecidas entre o TCU, a OCDE, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. A construção de modelos de avaliação de governança multinível e a integração de dados educacionais com mecanismos de controle contribuem para a formulação de políticas mais eficazes. O Programa de Controle de Políticas Públicas, além da capacitação de equipes e uso de indicadores, é citado como estratégia para promover maior sinergia

entre os Entes e assegurar transparência e eficiência na gestão educacional. A valorização das boas práticas, como as identificadas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap), reafirma o compromisso do TCU com a governança democrática.

a.1.5.3) *Relatório de auditoria Acórdão 1.332/2020:* a necessidade de uma maior integração entre órgãos de controle e administrações municipais é ressaltada, com foco especial na gestão do transporte escolar. A revisão metodológica dos custos utilizados pelo FNDE e a atuação orientadora do TCU visam padronizar e aprimorar a gestão nos Municípios. A colaboração com Tribunais de Contas Estaduais e o estabelecimento de normas específicas para o transporte escolar demonstram uma abordagem coordenada, voltada à eficiência das ações educacionais, especialmente na esfera local. O exemplo do Projeto Rotas do Saber ilustra a articulação entre iniciativas públicas e privadas com foco em soluções executadas pelos Municípios.

a.1.5.4) *Relatório de auditoria Acórdão 3.002/2016:* salienta a importância da coordenação federativa ao recomendar ao Ministério da Educação e ao Inep o desenvolvimento de uma estratégia integrada para divulgar as metas do PNE. A produção e a disseminação de estatísticas educacionais são tratadas como instrumentos essenciais para o planejamento e a reformulação das políticas públicas.

As ações de capacitação promovidas em parceria com o Instituto Serzedello Corrêa contribuem para a qualificação técnica dos gestores e dos órgãos de controle, fortalecendo a cultura de boas práticas na administração pública. Além disso, o acórdão articula os esforços educacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reafirmando o papel dos Municípios no cumprimento das metas globais para a educação de qualidade.

Dessa forma, evidencia-se que o critério da coordenação interfederativa constitui um dos pilares estruturantes da governança multinível, sendo imprescindível para o êxito das políticas públicas educacionais no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. A articulação entre União, Estados-membros e Municípios é determinante para a implementação eficiente das ações previstas em programas estratégicos como o Plano Nacional de Educação (PNE), evitando tanto a duplicidade de esforços quanto a omissão de responsabilidades. Nessa perspectiva, o TCU desempenha papel relevante ao induzir práticas colaborativas e ao monitorar a atuação integrada dos Entes federativos, garantindo a efetividade das metas educacionais.

Por outro lado, a ausência de articulação entre as esferas de governo pode comprometer o alcance dos objetivos traçados, afetando diretamente a qualidade das políticas e a distribuição adequada dos recursos públicos. Portanto, a coordenação interfederativa transcende os critérios tradicionais de legalidade, alcançando também os princípios de eficiência, eficácia e economicidade, essenciais para a boa governança. A consolidação de práticas colaborativas permite a otimização dos recursos disponíveis e potencializa os resultados das ações educacionais nos territórios.

Essa atuação articula-se diretamente com a dimensão social da governança discutida no item 5.1, na qual a eficácia administrativa se vincula à inclusão participativa. O TCU, ao induzir boas práticas e abrir canais para controle social, fortalece o exercício de uma cidadania substantiva no campo da educação. A ampliação desse controle cidadão, no entanto, exige que as instituições de fiscalização se adaptem às transformações tecnológicas e sociais em curso.

O aprimoramento da governança pública no contexto da educação – assim como em outras áreas sen-

síveis – passa necessariamente pela incorporação de instrumentos inovadores, capazes de ampliar a transparência, qualificar a análise de dados e favorecer o engajamento da sociedade no acompanhamento das ações governamentais. Nesse sentido, ganha destaque o uso estratégico da inteligência artificial pelos Tribunais de Contas, não apenas como ferramenta técnica, mas como meio de consolidação de um modelo de governo aberto, colaborativo e orientado ao controle social. É essa a temática que será analisada no próximo item, com foco no papel da tecnologia como vetor de transformação da *accountability* e da democracia institucional.

5.3 Transparência e Governo Aberto no Brasil: o uso de inteligência artificial e o fortalecimento do controle social no âmbito das Cortes de Contas

A obra *Surveillance, Transparency, and Democracy: Public Administration in the Information Age*, de Akhlaque Haque, constitui uma contribuição central ao debate contemporâneo acerca da interseção entre tecnologia da informação, administração pública e democracia. O autor analisa criticamente como as tecnologias digitais remodelam as formas de atuação estatal, influenciando profundamente os modos de comunicação, interação e prestação de contas entre governos e cidadãos (Haque, 2015).

Desse modo, observa-se que a crescente digitalização da Administração Pública impõe o desafio de repensar os fundamentos da transparência e do controle democrático. A mera abertura de dados, embora necessária, revela-se insuficiente diante da complexidade dos sistemas automatizados de decisão, sendo essencial torná-los inteligíveis, auditáveis e passíveis de contestação social (Haque, 2015).

Essa visão crítica sobre os sistemas de IA como objetos de contestação democrática dialoga com a concepção de Constituição como cultura desenvolvida por Peter Häberle, também debatida no Capítulo 2. Ao ampliar a comunidade de intérpretes da Constituição, Häberle sustenta que a legitimidade constitucional não se esgota no aparato jurídico-formal, mas deve incluir a sociedade como protagonista hermenêutica. Da mesma forma, a operacionalização algorítmica deve se submeter a esse campo plural de interpretações e debates, sendo compreendida como extensão da normatividade constitucional e, portanto, sujeita à deliberação pública.

Haque (2015) oferece uma importante reflexão teórica sobre o papel das tecnologias da informação na reconfiguração do espaço público e das relações entre Estado e sociedade. Para o autor, a informação torna-se um vetor estruturante de poder e controle na era digital, redefinindo os modos de comunicação, interação e prestação de contas entre governos e cidadãos. Nesse sentido, a transparência deixa de ser apenas uma prática procedimental e passa a assumir um caráter substancial, orientado pela inteligibilidade, acessibilidade e auditabilidade dos dados públicos.

Essa perspectiva de transparência como prática dialógica e estruturante da democracia se alinha ao conceito de direito social condensado de Georges Gurvitch, analisado no Capítulo 1, no qual a normatividade jurídica não se restringe à formalidade estatal, mas encontra sua legitimidade nas interações sociais e na vivência coletiva. Assim como Gurvitch defende um direito que emerge das estruturas sociais vivas, a transparência promovida por sistemas algorítmicos deve refletir a participação ativa dos atores sociais, sendo constantemente submetida à crítica e à reconstrução comunicativa por meio de mecanismos de controle social.

Dessa maneira, a transparência na Administração Pública, sobretudo quando impulsionada pela disponibilização qualificada de dados governamentais, opera como catalisador de transformações no modo como se estruturam as relações entre Estado e sociedade. A simples publicização de dados exerce um efeito preventivo sobre práticas administrativas inadequadas, uma vez que a possibilidade de escrutínio externo funciona como estímulo ao alinhamento da conduta estatal aos princípios da legalidade, da eficiência e da impessoalidade. Essa dinâmica fortalece o *ethos* democrático da administração pública ao estimular a adoção de rotinas mais éticas e responsivas por parte dos gestores públicos (Haque, 2015).

É relevante destacar que a movimentação voltada à abertura de dados e à consolidação do conceito de Governo Aberto se constituiu como um fenômeno de alcance global. Essa transformação se intensificou a partir do momento em que governos e autoridades locais de países como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Países Baixos, Suécia, Espanha, Dinamarca e Áustria passaram a disponibilizar seus dados públicos de maneira acessível à população, por meio de plataformas digitais e da publicação de informações na internet (Berberian; Mello; Camargo, 2014). Tal processo de abertura representou não apenas um avanço na promoção da transparência governamental, mas também uma inflexão na forma como os dados públicos são compreendidos como instrumentos de cidadania e controle democrático.

Logo, a transparência só cumpre seu papel democrático quando acompanhada de condições institucionais que favoreçam sua apropriação crítica: acessibilidade, inteligibilidade dos dados, mecanismos de participação e canais efetivos de responsabilização. Sem esses elementos, o ideal de governo aberto corre o risco de se reduzir a uma formalidade retórica (Haque, 2015).

Nesse contexto, a Administração Pública brasileira estrutura-se a partir de quatro deveres fundamentais relacionados à gestão de dados: (1) dever de abertura; (2) dever de transparência; (3) dever de proteção; e (4) dever de regulação. Ainda que esses deveres possam, sob o ponto de vista teórico, ser analisados de maneira isolada, na prática administrativa devem ser considerados como etapas interdependentes de um ciclo contínuo e articulado. No cenário nacional, observa-se que diversos projetos e iniciativas públicas têm utilizado os dados como elemento central de sua atuação, seja na implementação de práticas associadas ao Governo Aberto, seja na promoção da transparência, na ampliação dos mecanismos de controle social, na difusão de programas de *compliance* público e na consolidação de estratégias de governança e transformação digital (Cristóvam; Hahn, 2020).

Nesse contexto, a efetividade da transparência pública depende de um conjunto articulado de condições institucionais, culturais e tecnológicas que permitam sua apropriação crítica pelos cidadãos. A informação deve ser acessível, inteligível e socialmente útil, devendo converter-se em instrumento de deliberação democrática e responsabilização ativa. A mera abertura de dados, quando desprovida de mecanismos de engajamento e controle, pouco contribui para o fortalecimento da cidadania (Haque, 2015).

O acesso aberto a dados públicos representa não apenas um direito em si, mas também um vetor de empoderamento social, ao permitir que os cidadãos monitorem, analisem e questionem políticas públicas com base em evidências concretas. Trata-se de um processo que ressignifica o ato de acessar a informação como prática de cidadania ativa e expressão legítima de participação política. Nesse contexto, os dados públicos convertem-se em matéria-prima fundamental para a crítica informada

e para o exercício de pressão social por transformações estruturais (Haque, 2015).

Além disso, cabe mencionar a criação da *Open Government Partnership* (OGP – Parceria para Governo Aberto), instituída em 2011, com o objetivo de fomentar uma participação efetiva entre o Estado e a sociedade civil. Essa iniciativa busca promover a transparência, combater a corrupção, fortalecer o empoderamento social e incorporar tecnologias inovadoras ao funcionamento das instituições públicas (Open Government Partnership, 2011).

A Declaração de Governo Aberto, documento que orienta os princípios da OGP, estabelece que um governo somente pode ser qualificado como aberto se atuar com base em quatro fundamentos essenciais: (1) a promoção da transparência, por meio da ampliação do acesso às informações sobre as atividades governamentais; (2) o aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas (*accountability*) e o fortalecimento da integridade pública; (3) o estímulo à participação social nos processos decisórios; e (4) a ampliação do acesso e a incorporação de inovações tecnológicas à administração pública (Open Government Partnership, 2011).

Haque (2015) adverte, contudo, que a transparência mediada por tecnologias não é automática nem neutra. Sua efetivação exige critérios normativos, éticos e sociais, uma vez que a infraestrutura tecnológica pode tanto ampliar o acesso à informação quanto gerar opacidade, quando não acompanhada de regulamentação adequada e participação social ativa. A transparência, portanto, deve ser compreendida como processo político e institucional que envolve escolhas, prioridades e disputas em torno da informação.

Nesse sentido, reitera-se a importância da transparência algorítmica como estratégia para enfrentar os desafios da opacidade automatizada. A falta de clare-

za quanto ao funcionamento dos algoritmos, aliada à ausência de documentação acessível e ao desinteresse institucional pela abertura, pode transformar a IA em instrumento de centralização de poder e tecnocracia autoritária (Haque, 2015).

Nessa perspectiva, verifica-se que a conceituação de Governo Aberto pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual aborda como preceitos-chave transparência, participação e colaboração:

O governo aberto baseia-se nos princípios de: transparência: um governo transparente dispõe de informações sobre suas responsabilidades, atos, decisões, dados, planos, fontes e tudo mais relacionado à sociedade; colaboração: um governo colaborativo compromete, envolve e convoca os cidadãos e outros agentes sociais para resolver os problemas públicos, coletivamente, aproveitando o potencial e a energia de diversos setores e atores sociais e privados; participação: um governo participativo promove o direito dos cidadãos de intervir ativamente na tomada de decisões políticas, promove a interação entre o Estado e a sociedade para que ambas as partes possam se beneficiar de seus conhecimentos, ideias e experiências, a fim de melhorar a qualidade e a efetividade da ação pública.¹¹ (Tradução do autor).

11 Texto original: “*El Gobierno abierto se basa en los principios de: Transparencia: un gobierno transparente dispone de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y todo lo demás relacionado con la sociedad. Colaboración: un gobierno colaborativo compromete, involucra y convoca los ciudadanos y demás agentes sociales para solucionar los problemas públicos, de manera colectiva, aprovechando el potencial y la energía de varios sectores y actores sociales y privados. Participación: un gobierno participativo fomenta el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas, promueve la interacción entre el Estado y la sociedad para que ambas partes puedan beneficiarse de sus conocimientos, ideas y experiencias con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública*” (Organização dos Estados Americanos, 2016, on-line).

Ademais, evidencia-se, ainda, que a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) define Governo Aberto como:

a abertura de processos governamentais, procedimentos, documentos e dados para controle público e envolvimento [...]. Tanto a maior transparência quanto a participação pública podem não apenas levar a melhores políticas e serviços, como também podem promover a integridade do setor público, o que é essencial para recuperar a confiança dos cidadãos na neutralidade e confiabilidade das Administrações Públicas¹². (Tradução do autor).

Em setembro de 2011, o Brasil deu início a importantes avanços no sentido de aderir formalmente à Declaração de Governo Aberto, assumindo o compromisso de ampliar a disponibilidade de informações relativas às atividades governamentais e de interesse público. Tal iniciativa representa um marco na consolidação de práticas voltadas à democratização do acesso à informação e à promoção da cidadania ativa (Cristóvam; Hahn, 2020).

Entre os benefícios mais relevantes dessa adesão, destaca-se o fortalecimento da participação cidadã nos processos decisórios e na formulação de políticas públicas alinhadas aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Dentre esses objetivos, elencados no art. 3º da Constituição de 1988, incluem-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação das desigualdades sociais e regionais e a ampliação dos mecanismos de participação social desde as instâncias superiores do Estado até os níveis locais e comunitários (Cristóvam; Hahn, 2020).

12 Texto original: “[...] the opening up of government processes, proceedings, documents and data for public scrutiny and involvement [...]. Both greater transparency and public participation can not only lead to better policies and services, they can also promote public sector integrity, which is essential to regaining the trust of citizens in the neutrality and reliability of public administrations” (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2016, on-line).

No plano internacional, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) conceitua o Governo Aberto como uma cultura de governança orientada pela promoção da transparência, da integridade, da responsabilização e da participação das partes interessadas, em apoio aos ideais democráticos e ao crescimento inclusivo. Esse entendimento foi institucionalizado por meio da Recomendação da OCDE do Conselho sobre Governo Aberto, aprovada em 2017, que representa o primeiro e único instrumento jurídico de caráter internacional especificamente voltado à temática (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 2022).

A Recomendação contém dez diretrizes que orientam os países na construção de governos mais transparentes, responsáveis, íntegros e participativos. O Brasil formalizou sua adesão a esse instrumento em 2019, reafirmando seu compromisso com os princípios que fundamentam o Governo Aberto (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2022).

Em termos sintéticos, os princípios estruturantes que fundamentam a concepção de Governo Aberto compreendem os pilares da transparência, do controle social e da participação cidadã. Esses elementos, ao serem integrados às práticas da Administração Pública, atuam como mecanismos de fortalecimento da governança democrática, promovendo o empoderamento da sociedade civil, o enfrentamento da corrupção e a incorporação de tecnologias emergentes na gestão pública. Nesse sentido, Bingham e Foxworthy (2012) destacam que a teoria subjacente ao conceito de Governo Aberto se apoia em três premissas centrais: a transparência promove a responsabilização (*accountability*); a participação amplia a eficácia das ações governamentais e qualifica a tomada de decisões; e a cooperação propicia a inclusão dos cidadãos no processo de atuação estatal.

A difusão de dados governamentais também contribui para a qualificação dos debates públicos, à medida que fornece substrato empírico para a deliberação democrática. A transparência, entendida como dimensão substantiva da governança pública, não se limita à mera publicidade dos atos estatais, mas envolve o fomento a um ambiente informacional capaz de sustentar discussões mais densas sobre prioridades, alocação de recursos e resultados alcançados. Desse modo, consolida-se uma cultura política menos permeável à desinformação e aos interesses particularistas (Haque, 2015).

No que se refere às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em sentido estrito, o conceito de Governo Aberto está diretamente relacionado ao uso de práticas interativas e participativas que conferem aos cidadãos um papel ativo na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Essa participação se dá de maneira colaborativa, com o suporte de plataformas digitais, como a internet e as redes sociais, que funcionam como canais de mediação entre Estado e sociedade. A popularização e a viabilidade desse conceito foram impulsionadas pelos avanços tecnológicos recentes, que ampliaram significativamente a capacidade de disponibilização e acesso à informação, sobretudo por meio da internet (Matheus; Ribeiro; Vaz, 2012).

Importa esclarecer, nesse cenário, que as expressões “governo eletrônico” e “Governo Aberto” não são sinônimas e representam concepções distintas no campo da administração pública. O Governo Aberto propõe uma transformação estrutural do funcionamento do Estado, promovendo o empoderamento social, questionando os limites da democracia representativa tradicional e estabelecendo novos canais de participação cidadã. Utilizam-se, para tanto, a internet e as redes sociais como instrumentos de apoio à deliberação pública e à tomada

de decisões colaborativas (Berberian; Mello; Camargo, 2014).

Por sua vez, o governo eletrônico está mais relacionado à racionalização dos processos administrativos, com foco na eficiência e na desburocratização da máquina pública. Entretanto, ao incorporar princípios do Governo Aberto, o governo eletrônico pode contribuir com a ampliação da transparência, o acesso à informação, a participação social e o combate à corrupção, promovendo, assim, um ambiente institucional mais favorável ao desenvolvimento econômico (Brasil, 2014).

A Recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) reforça que o Governo Aberto constitui uma mudança paradigmática na forma como se estruturam as relações entre governos e sociedade civil. Ainda que muitos países signatários da Recomendação já tenham implementado, ao longo do tempo, ações voltadas à promoção dos princípios de transparência, integridade, *accountability* e participação, o conceito de Governo Aberto propõe um avanço qualitativo. Seu objetivo é consolidar uma cultura de governança orientada por esses princípios de modo sinérgico, fazendo com que eles estejam presentes de forma transversal em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, desde a concepção até a avaliação dos resultados (OCDE, 2022).

Entre os pilares centrais do Governo Aberto, a transparência ocupa lugar de destaque. No entanto, para que essa transparência se concretize de maneira efetiva, é necessário que a informação disponibilizada seja convertida em ferramenta de ação cidadã. Esse processo, todavia, encontra obstáculos significativos, como o baixo nível de escolarização da população brasileira, as limitações relacionadas à alfabetização digital e o uso recorrente de linguagem técnica hermética, que dificulta a compreensão por parte da sociedade (Gruman, 2013).

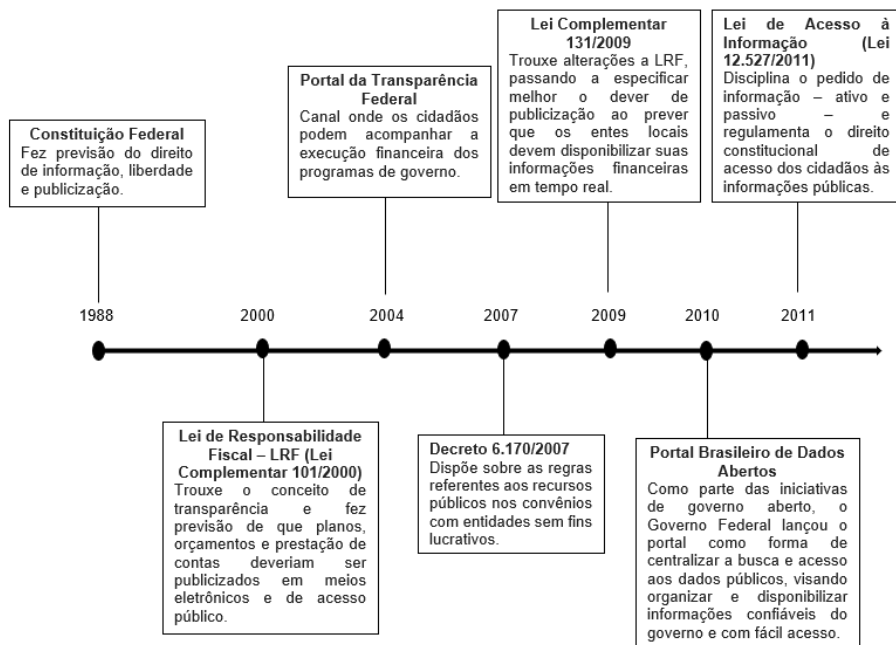
Como alternativa, propõe-se a adoção da chamada “linguagem cidadã”, conforme orienta a Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU), a qual preconiza a utilização de uma linguagem clara, acessível e objetiva. A difusão de uma cultura de acesso à informação inteligível é, portanto, condição necessária para que os cidadãos possam exercer de maneira plena seus direitos e influenciar a agenda pública com base em demandas reais e bem fundamentadas (Gruman, 2013).

Nesse sentido, a efetivação do Governo Aberto requer o fortalecimento de políticas públicas voltadas à publicidade e à transparência dos atos administrativos, assegurando que as informações estejam disponíveis de forma acessível, compreensível e utilizável. Trata-se de um dever do Estado, vinculado à promoção de uma governança pública qualificada em seus múltiplos níveis – conforme preconiza o princípio da governança multinível. A disponibilização de informações claras e acessíveis, portanto, é não apenas condição para a eficiência administrativa, mas também um instrumento essencial para o exercício do controle social e para o fortalecimento do vínculo entre Administração Pública e sociedade civil.

Cumprir reiterar que a promoção do controle social na era digital exige mais do que o acesso formal à informação, tendo em vista que requer o desenvolvimento de competências técnicas e críticas por parte dos cidadãos. A alfabetização em dados (*data literacy*) emerge, nesse cenário, como um elemento essencial para que o cidadão possa interpretar, contextualizar e aplicar as informações públicas no exercício de seus direitos e deveres. A ausência dessa formação crítica aprofunda desigualdades cognitivas e fragiliza os pilares democráticos, tornando a exclusão informacional uma nova maneira de marginalização social (Haque, 2015).

Nessa perspectiva, cabe registrar o quadro evolutivo – linha do tempo – do acesso à informação no Brasil, tendo em vista uma maior abertura de dados:

Figura 2 – Linha do tempo do acesso à informação no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se, a partir de uma análise histórica, que mesmo antes de o Brasil formalizar sua adesão à Parceria para Governo Aberto, em 2011, o país já demonstrava esforços significativos no sentido de garantir o direito de acesso à informação e a publicidade dos atos e das atividades da Administração Pública. Um marco normativo fundamental nesse percurso foi a promulgação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que representou um avanço expressivo ao regulamentar, de forma mais detalhada, o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal. A LAI instituiu mecanismos para que qualquer pessoa, independentemente da apresenta-

ção de justificativas, pudesse solicitar e receber informações públicas de órgãos e entidades da Administração, reforçando a transparência como princípio estruturante da gestão pública.

Nos contextos em que as arenas públicas são reconhecidas como espaços legítimos de deliberação e onde a informação é amplamente disponibilizada, cria-se um ambiente propício ao fortalecimento do controle social. Nesse sentido, instrumentos como os orçamentos participativos, ouvidorias, audiências públicas, conselhos municipais, portais da transparência e sistemas como o LicitacOn configuram-se como mecanismos efetivos de comunicação entre o Estado e a sociedade.

Tais ferramentas não apenas promovem o acesso à informação, como também viabilizam a participação cidadã nos processos decisórios da Administração Pública. Para que essa participação se materialize, contudo, é imprescindível que o dever estatal de informar seja efetivamente cumprido, pois somente por meio do acesso qualificado aos dados públicos é possível fiscalizar e influenciar a atuação governamental.

A construção de uma cidadania digital robusta impõe ao poder público o dever de implementar políticas de educação crítica voltadas à inclusão digital e ao domínio de instrumentos de análise de dados. Tal estratégia deve ser transversal, envolvendo escolas, universidades, centros comunitários, mídias públicas e programas de inclusão tecnológica, sobretudo em territórios periféricos e entre populações vulneráveis. Ao ampliar a capacidade de intervenção cidadã sobre os fluxos informacionais do Estado, promove-se uma governança mais participativa e horizontal (Haque, 2015).

O principal objetivo da transparência reside na transformação da informação em instrumento de ação cidadã, embora tal processo encontre obstáculos relevantes. Entre os principais desafios, destacam-se o bai-

xo nível de escolarização da população brasileira, especialmente no que se refere à alfabetização digital, e a complexidade da linguagem técnica utilizada na comunicação oficial. Como alternativa, propõe-se a adoção da chamada “linguagem cidadã”, conforme orienta a Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU), a qual recomenda a veiculação de informações públicas de forma clara, acessível e compreensível. No contexto da chamada “cultura do acesso”, o direito à informação compreensível se torna condição fundamental para que os cidadãos possam formular e expressar suas demandas de forma consciente e fundamentada.

O acesso à informação deve ser concebido não apenas como resposta a provocações da sociedade civil, mas também como política pública estruturada de publicidade e transparência dos atos administrativos (Gruman, 2013). Nesse sentido, o Estado tem o dever de disponibilizar tais informações de forma acessível e inteligível (Leal, 2014), garantindo, assim, as bases para uma boa governança. Ao cumprir esse dever, a Administração Pública demonstra seu compromisso com os princípios da boa administração, permitindo que o controle social se consolide como prática democrática e instrumento de vigilância cidadã sobre os recursos e decisões do Estado.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito à informação sob duas perspectivas: como direito à liberdade – típico de defesa – e como direito de acesso à informação – direito de prestação estatal. Nessa última dimensão, o direito existe justamente porque recai sobre o Estado o dever de fornecer os dados que estão sob sua guarda (Martins, 2014).

Assim, a Constituição eleva o acesso à informação à categoria de direito fundamental, destacando-se, nesse sentido, o art. 5º, *inc.* XIV, que garante o acesso às informações públicas com resguardo da fonte, bem como os incs. IV e IX, que asseguram, respectivamente,

a liberdade de pensamento e a liberdade de expressão. Esses direitos, além de seu caráter individual, possuem uma dimensão coletiva, à medida que são essenciais à preservação e ao fortalecimento da democracia.

Cabe destacar, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) já havia previsto, antes mesmo da popularização da internet, a obrigatoriedade de divulgação ampla e acessível, em meio eletrônico, de planos, orçamentos e prestações de contas. Outro marco relevante no avanço das políticas de transparência foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, concebido com o propósito de apoiar a correta aplicação dos recursos públicos e permitir o acompanhamento dos gastos governamentais pela sociedade.

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal ao prever a obrigatoriedade de que todos os Entes federativos disponibilizassem suas informações financeiras em tempo real, representando um avanço significativo no que diz respeito à transparência fiscal. No conjunto normativo voltado à promoção da transparência, a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 – ocupa posição de destaque, por disciplinar o acesso às informações tanto sob o aspecto ativo (proatividade do Estado) quanto passivo (resposta à demanda cidadã).

A LAI, ao regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas, estabelece princípios, diretrizes e procedimentos voltados à efetivação desse direito fundamental. Para que tais normas sejam plenamente aplicadas, é imprescindível que os agentes públicos compreendam os conceitos que norteiam a transparência e estejam comprometidos com a garantia do acesso universal à informação. Trata-se de assegurar ao cidadão – seja ele interessado em informações de caráter particular, coletivo ou geral – a plena realização de

um direito que se constitui como base para o exercício da cidadania e para a consolidação de uma administração pública responsiva, aberta e democrática.

Dessa forma, constata-se que a Lei de Acesso à Informação (LAI) introduziu uma mudança paradigmática no tratamento da transparência pública, ao estabelecer, em seu art. 3º, *inc.* I, que o acesso à informação é a regra, sendo o sigilo a exceção. Nesse contexto, qualquer pessoa – física ou jurídica – pode solicitar informações públicas, desde que estas não estejam legalmente classificadas como sigilosas, respeitando-se os procedimentos, os prazos e as instâncias recursais previstos na norma. Ainda no art. 3º, *os incs.* IV e V reforçam a promoção de uma cultura institucional voltada à transparência e ao desenvolvimento de mecanismos de controle social no âmbito da Administração Pública.

O art. 5º da LAI estabelece expressamente o dever estatal de garantir o direito de acesso à informação, o qual deve ser assegurado por meio de procedimentos objetivos, céleres, transparentes e compreensíveis, com linguagem clara e acessível. A transparência, tal como descrita nesse dispositivo, constitui um dos fundamentos do princípio da boa governança, cuja finalidade é estreitar os vínculos entre Estado e sociedade, ampliando o acesso às informações públicas e promovendo a participação cidadã na gestão do Estado.

A Lei 12.527/2011 configura-se, assim, como um importante marco jurídico no fortalecimento do controle social e no acesso a dados públicos, ao estabelecer a transparência e a publicidade como princípios orientadores, bem como ao prever a alimentação dos sistemas de informação em tempo real. Os portais de transparência, nesse contexto, materializam os pressupostos da LAI, permitindo o exercício do direito à informação, o controle social dos atos administrativos e o combate às práticas

de corrupção, além de viabilizar a responsabilização dos agentes públicos.

Com vistas a apoiar Estados e Municípios na implementação das medidas previstas na LAI, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o programa “Brasil Transparente”, que visa fomentar a adoção de práticas associadas ao Governo Aberto, por meio do fortalecimento da transparência e da promoção de uma gestão pública mais confiável e responsiva (Escala Brasil Transparente, 2020). Desde o lançamento da Parceria para Governo Aberto, em 2011, o Brasil comprometeu-se com a transformação dos governos a partir da ampliação da transparência dos atos administrativos, do combate à corrupção e da qualificação da prestação dos serviços públicos.

O conceito de Governo Aberto abrange a totalidade da governança pública, uma vez que sua consolidação implica uma nova cultura administrativa, em que os cidadãos compreendem melhor o funcionamento do Estado e se tornam parceiros na formulação de políticas públicas, na melhoria dos serviços e no aperfeiçoamento das instituições democráticas (OCDE, 2022). Verifica-se, ainda, que a agenda do Governo Aberto está intrinsecamente relacionada à cultura de governança, fundada nos pilares de transparência, integridade, *accountability* e participação social.

Esses princípios contribuem para o fortalecimento da democracia e são potencializados pela governança multinível, que atua como facilitadora da institucionalização do Governo Aberto em todas as esferas federativas. Destaca-se, especialmente, o papel da esfera local como espaço privilegiado de ativação da cidadania, uma vez que, nos Municípios – por estarem mais próximos da população –, os cidadãos tendem a compreender melhor os atos administrativos, desenvolver o senso de pertenc-

cimento e engajamento e exercer com maior intensidade o controle social.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem avançado na construção de mecanismos voltados à promoção da transparência e ao acesso à informação. Nos últimos dez anos, consolidou-se a transparência ativa, e diversos instrumentos de participação social foram institucionalizados. Órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal têm mantido sites e plataformas dedicados à disponibilização de informações públicas, em cumprimento aos compromissos assumidos na Parceria para Governo Aberto. Além disso, têm sido promovidas conferências públicas voltadas à discussão de temas de interesse coletivo.

Observa-se, ainda, que o Brasil, ao longo das últimas décadas, construiu um arcabouço legislativo progressivo voltado à promoção da transparência, do acesso à informação, da participação cidadã e da consolidação de práticas compatíveis com os fundamentos da agenda de Governo Aberto. Inclusive, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988 – considerada um dos principais marcos na institucionalização dos direitos à informação e à participação democrática –, o país já ensaiava normativas voltadas à abertura de dados e à publicização dos atos estatais. Assim, constata-se que o ordenamento jurídico e a estrutura política nacional conformam um ambiente favorável à implementação dos princípios e estratégias do Governo Aberto, apoiando-se em normas, procedimentos e institutos que conferem legitimidade e operacionalidade a essa agenda.

A complexidade e a abrangência crescentes das atividades administrativas impõem desafios significativos às formas tradicionais de monitoramento e fiscalização. Nesse contexto, a inteligência artificial (IA) emerge como uma solução tecnológica promissora, apta a potencializar a eficácia do controle da Administração Pú-

blica. A integração de sistemas inteligentes no processo fiscalizatório permite o aprimoramento da análise de dados, a identificação automatizada de padrões e anomalias, além da sugestão de medidas corretivas de forma rápida e precisa.

Conforme destacam Bitencourt e Martins (2023), a incorporação de novas tecnologias nos processos administrativos configura um desafio complexo, exigindo não apenas sua adaptação técnica, mas também a consideração dos impactos institucionais, dos pontos de resistência e das mudanças nos fluxos de trabalho e na cultura organizacional. Nesse sentido, o uso de IA no controle público deve ser planejado de forma estratégica, evidenciando suas funcionalidades, benefícios e implicações para a eficiência da Administração Pública.

De tal forma, ressalta-se que a incorporação da inteligência artificial na gestão pública introduz novas possibilidades para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, influenciando diretamente os mecanismos de responsabilização. A *accountability* vertical, de caráter hierárquico e institucional, é intensificada por meio de sistemas automatizados de coleta e análise de dados, o que pode contribuir para a eficiência administrativa. Contudo, essa evolução tecnológica exige cautela, sob pena de reforçar práticas de vigilância excessiva e de comprometer a autonomia dos agentes públicos (Haque, 2015).

Por outro lado, a inteligência artificial também pode fortalecer a dimensão horizontal da *accountability*, ao democratizar o acesso à informação e potencializar o papel dos atores sociais no acompanhamento das ações estatais. Ferramentas de *big data*, visualização interativa e detecção automatizada de padrões de irregularidade oferecem suporte técnico à atuação de organizações civis, jornalistas investigativos e cidadãos engajados, ampliando a eficácia do controle social. Esse potencial, no

entanto, depende da existência de políticas inclusivas de acesso à informação e de capacitação técnica (Haque, 2015).

O avanço contínuo das tecnologias de informação e a disseminação de soluções sofisticadas de IA têm provocado transformações significativas na Administração Pública brasileira, o que também se reflete nos Tribunais de Contas. Diversas normas e acordos vêm sendo firmados para orientar a incorporação dessas ferramentas tecnológicas ao contexto do controle externo.

Ao fortalecer a capacidade analítica dos órgãos de controle, a inteligência artificial também potencializa a coordenação interfederativa entre os Entes da Federação, conforme argumentado no item 5.1. A transparência algorítmica permite a criação de bases de dados integradas e interoperáveis, que favorecem a sinergia entre as esferas de governo e viabilizam respostas mais céleres e articuladas diante das disfunções administrativas, sobretudo em áreas de alta complexidade como saúde e educação.

Nesse contexto, as instituições de controle externo, em especial os Tribunais de contas, assumem papel estratégico na mediação entre inovação tecnológica e justiça democrática. A atuação dessas instituições deve ir além da análise de legalidade e economicidade, incorporando diretrizes voltadas à promoção da transparência algorítmica, da proteção de dados, da equidade e da inclusão digital. Tais ações são fundamentais para assegurar que a aplicação da inteligência artificial no setor público se coadune com os princípios do Estado Democrático de Direito (Haque, 2015).

Para que a utilização de IA se harmonize com os princípios do Estado Democrático de Direito, é necessário adotar uma perspectiva de democracia substantiva, conforme analisado nos Capítulos 1 e 2. Essa concepção supera a visão minimalista da democracia representativa

ao valorizar os processos deliberativos, a pluralidade de vozes e a igualdade substancial no acesso à informação e à decisão. A inteligência artificial, nesse contexto, deve ser compreendida como ferramenta a serviço da inclusão social e da equidade, e não como instrumento tecnocrático de racionalização administrativa desprovido de mediação democrática.

Um exemplo disso é o Princípio 5 das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP – Nível 1), que, no item 12, destaca a sensibilidade às mudanças de ambiente e aos riscos emergentes como condição essencial para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel de fazer diferença na vida dos cidadãos. O item 39 da mesma norma enfatiza a importância da gestão estratégica da informação por meio do uso intensivo de tecnologias de informação e ferramentas de inteligência aplicadas à análise de grandes volumes de dados (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Nesse mesmo alinhamento, a Declaração de Moscou – resultado do *XXIII Incosai* – delineia o papel futuro das entidades de fiscalização superiores, propondo que estas estejam preparadas para responder de maneira eficaz às oportunidades e aos desafios trazidos pelos avanços tecnológicos. O documento defende a abertura e o compartilhamento de dados, códigos-fonte e algoritmos, com o objetivo de aprimorar a análise em auditorias públicas. Também incentiva a formação de equipes especializadas em análise de dados, o planejamento estratégico das auditorias e a incorporação de novas técnicas metodológicas (Intosai, 2019a).

A Carta de Foz do Iguaçu, por sua vez, reforça o papel estratégico das ferramentas de tecnologia da informação como diretrizes estruturantes para os Tribunais de Contas no contexto pós-pandemia. O texto recomenda a adaptação das instituições fiscalizadoras às novas realidades, por meio da integração de tecnologias avan-

çadas que melhorem a eficiência e a eficácia dos processos de auditoria e fiscalização (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2019).

Essas normativas e declarações refletem uma tendência global de modernização institucional dos Tribunais de Contas, reconhecendo que a adoção de tecnologias de informação e de inteligência artificial pode elevar os padrões de transparência, eficiência e responsabilidade na gestão pública. Dessa forma, a incorporação dessas tecnologias não apenas potencializa a capacidade fiscalizadora, mas também viabiliza uma gestão mais estratégica e orientada por dados, em consonância com as expectativas sociais contemporâneas.

Nesse cenário de modernização, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) destaca-se pela implementação de um sistema inovador de fiscalização denominado LicitaCon. Esse sistema informatizado foi concebido com o intuito de aprimorar o controle das licitações e contratos administrativos de Entes públicos, promovendo maior transparência e qualificação dos processos de auditoria. O LicitaCon permite o acompanhamento de todas as fases dos processos licitatórios em uma base única de dados, o que não apenas otimiza o trabalho técnico da fiscalização, como também disponibiliza informações acessíveis ao público, favorecendo o controle social e a integridade na gestão dos recursos públicos.

Sob esse aspecto, conforme estabelece o art. 2º da Resolução 1.050/2015, o sistema LicitaCon foi instituído com o objetivo de viabilizar o envio e a gestão de dados, informações e documentos relativos às licitações e contratos administrativos, permitindo o acompanhamento integrado de todas as etapas desses processos em uma base única de dados. Tal estrutura possibilita o exercício simultâneo e mais eficiente do controle externo, ao mesmo tempo em que assegura a ampliação do acesso

às informações pela sociedade, fortalecendo a transparência e a *accountability*.

A criação do LicitaCon está alinhada aos objetivos definidos no Protocolo de Intenções celebrado entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), promovendo, assim, uma atuação integrada e preventiva dos órgãos de controle na repressão de irregularidades em processos licitatórios (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2015).

Ressalta-se que o LicitaCon potencializa a atuação tempestiva da fiscalização, contribuindo diretamente para o aperfeiçoamento das ações de controle e para o aprimoramento do planejamento das auditorias. Além de ampliar a publicidade de dados e documentos relacionados a contratos e licitações públicas, o sistema contribui para a detecção precoce de inconformidades, permitindo intervenções preventivas e evitando prejuízos ao erário. Na prática, o LicitaCon fortalece a capacidade operacional do TCE-RS, ao mesmo tempo em que reforça sua vocação institucional de promover a transparência na gestão pública.

Para além das auditorias tradicionais, o TCE-RS tem se destacado pelo investimento em auditorias concomitantes e preventivas, apoiadas no uso intensivo de novas tecnologias e sistemas de inteligência artificial. Essa modalidade de fiscalização permite o monitoramento quase em tempo real dos atos administrativos, antecipando a detecção de inconsistências e proporcionando a correção de falhas antes da efetivação dos gastos públicos. Trata-se de uma abordagem inovadora, que busca evitar desperdícios e dispensa a posterior exigência de ressarcimento por parte dos gestores, promovendo uma

Administração mais eficiente, transparente e responsiva (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2022, 2023, 2024).

Nesse sentido, passa-se à análise do conjunto de ferramentas tecnológicas, sistemas baseados em inteligência artificial e mecanismos automatizados de envio de Comunicados de Auditoria atualmente em uso pelo TCE-RS. A partir de consulta ao *site* da instituição, foram identificadas sete ferramentas distintas, cada uma com funcionalidades específicas voltadas à qualificação do controle externo.

A primeira é a ferramenta Laís (LicitaCon Análise de Indícios de Sobrepreço), um sistema inovador que emprega algoritmos de inteligência artificial para analisar a compatibilidade entre preços de referência e os valores efetivamente estimados, homologados e contratados pelas entidades fiscalizadas. Integrada ao LicitaCon, Laís realiza varreduras diárias nos dados inseridos pelos gestores públicos, emitindo alertas em casos de sobrepreços detectados. Um exemplo importante ocorreu em 2021, quando a ferramenta identificou indícios de sobrepreço na aquisição de medicamentos, resultando em uma economia de R\$ 9.574.653,57 para os cofres públicos (Oliveira, 2021).

A segunda ferramenta, Lídia (Leitor de Informações de Diários com Inteligência Artificial), é responsável por monitorar editais de licitação e contratações publicadas em Diários Oficiais e portais de compras públicas que não tenham sido devidamente registrados no LicitaCon. Essa funcionalidade permite o acionamento tempestivo dos auditores e a regularização dos registros por parte dos Entes fiscalizados (Oliveira, 2021).

Já Ícaro (Identificação de Comportamento Atípico na Aplicação de Recursos Orçamentários) constitui uma solução voltada à análise da execução orçamentária, gerando alertas automáticos em casos de padrões atípicos

de despesa. O objetivo é possibilitar uma intervenção precoce dos auditores e reforçar o controle da legalidade e da economicidade na gestão dos recursos públicos (Oliveira, 2021).

A ferramenta Raquel (Revisão Automática de Quebra de Uniformidade em Empenhos e Liquidações) compara, de forma automatizada, os dados contábeis, fiscais e orçamentários prestados pelos Entes municipais ao Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC/PAD). Ao identificar divergências entre diferentes remessas de dados, a ferramenta amplia a eficiência e a abrangência da análise dos auditores (Oliveira, 2021).

No mesmo escopo, Rianna (Relatório de Indícios para Auditoria com base em Notas com Numeração Atípica) atua sobre a base de dados do sistema NFSCan, responsável pelo cadastro e pela gestão de notas fiscais eletrônicas. Com apoio de convênios celebrados com a Secretaria Estadual da Fazenda e o Ministério Público Estadual, Rianna emite alertas e relatórios mensais para sinalizar possíveis irregularidades na emissão de notas fiscais eletrônicas (Oliveira, 2021).

A sexta ferramenta, Consuelo (Consulta de Elos), foi concebida para identificar vínculos formais entre agentes públicos e pessoas físicas ou jurídicas relacionadas aos processos licitatórios registrados no LicitaCon. A legislação brasileira veda a participação de pessoas com vínculos diretos com dirigentes ou servidores envolvidos nas contratações públicas. Nesse sentido, Consuelo apresenta os resultados em gráficos que facilitam a compreensão dos elos existentes, fortalecendo a prevenção a fraudes (Lemes, 2022).

Por fim, Larissa (Licitacon – Alerta de Riscos aos Serviços de Auditoria) é um sistema especializado na emissão de alertas de riscos, integrando dados oriundos de diferentes fontes, como o Tribunal de Contas da

União, a Receita Federal, o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim). Com base em uma matriz de mais de 30 indicadores de risco, Larissa contribui para a detecção de fraudes e para a melhoria da qualidade das auditorias realizadas (Lemes, 2022).

A análise de Haque (2015) é particularmente relevante nesse ponto, ao propor que a vigilância exercida por sistemas inteligentes deve ser reorientada de modo a preservar a privacidade e a liberdade dos cidadãos. A utilização de dados massivos pelo Estado, quando desacompanhada de parâmetros claros de auditoria e supervisão, pode resultar na erosão dos direitos fundamentais e na naturalização de práticas autoritárias sob o pretexto da eficiência. O autor sugere, portanto, que o equilíbrio entre vigilância e participação é uma das condições essenciais para que a IA promova uma governança verdadeiramente democrática.

Diante desse panorama, evidencia-se que os sistemas automatizados desenvolvidos e implementados pelo TCE-RS representam um marco na inovação tecnológica aplicada ao controle externo. Cada ferramenta atua de forma complementar na promoção da eficiência, da transparência e da efetividade das auditorias, viabilizando um uso mais racional e seguro dos recursos públicos.

Além das ferramentas adotadas pelo TCE-RS, observa-se um panorama nacional de crescente sofisticação tecnológica nos Tribunais de Contas brasileiros, os quais vêm incorporando soluções baseadas em inteligência artificial (IA) com objetivos diversos, mas convergentes em sua finalidade precípua: aprimorar a eficácia, a celeridade e a qualidade das atividades de controle externo. Essa tendência reflete não apenas uma resposta institucional às crescentes demandas por eficiência administrativa, mas também uma aderência estratégica ao

paradigma da inovação tecnológica no setor público, em consonância com princípios de governança democrática e *accountability*.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), destaca-se um ecossistema tecnológico abrangente, com o desenvolvimento e aplicação de múltiplas ferramentas inteligentes que interagem entre si para proporcionar um controle mais apurado e preditivo. A ferramenta Alice (Analisador de Licitações, Contratos e Editais), por exemplo, utiliza algoritmos para verificar irregularidades em processos licitatórios, identificando padrões de risco com base em parâmetros previamente estabelecidos. Seus alertas automatizados permitem intervenções tempestivas dos auditores, reduzindo a margem para fraudes e desperdícios (Controladoria-Geral da União, 2023; Bemquerer, 2021; Costa; Bastos, 2020).

A plataforma Mônica (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições), por sua vez, atua como um painel dinâmico que sistematiza dados de contratações diretas e de inexigibilidade de licitação, permitindo cruzamentos, filtragens e análises de larga escala, o que amplia significativamente o poder de vigilância do TCU. Já a Ágata, baseada em *machine learning*, acelera a análise textual de editais e outros documentos oficiais, refinando sua capacidade de resposta a partir do *feedback* dos usuários. Em complemento, Carina foca na extração automatizada de publicações do Diário Oficial da União (DOU), garantindo ampla cobertura das movimentações contratuais do setor público federal (Tribunal de Contas da União, 2024c).

Outras ferramentas compõem esse arsenal tecnológico: Adele, dedicada à análise de comportamentos suspeitos em pregões eletrônicos; Sofia, que oferece suporte técnico à produção de relatórios e instruções; Zello, *chatbot* que democratiza o acesso à informação por meio de canais como WhatsApp e Twitter; e o projeto de

um sistema baseado no GPT-3, voltado à automação da leitura e da elaboração de documentos, com potencial para gerar significativa economia de tempo e recursos. Completam esse quadro o SIR, e-TCE, ALERTA, Assistente Conjur, e o Seleccionador de Atos de Pessoal Baseado em Risco, todos voltados à racionalização e à qualificação dos procedimentos fiscalizatórios (Tribunal de Contas da União, 2024c, 2024d).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), alinhado à vanguarda digital, desenvolveu a Ania (Assistente Natural com Inteligência Artificial), baseada em modelos generativos de linguagem, que analisa e resume documentos em PDF, responde a perguntas e organiza conteúdos conforme categorias temáticas. Seu aprendizado contínuo amplia progressivamente sua capacidade de interpretação e resposta (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023; Xavier, 2023).

Inspirado por essa experiência, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) implementou a ContaAI, cuja arquitetura adaptativa foi pensada para otimizar rotinas internas, reforçando o papel da IA como suporte à atuação técnica dos servidores (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2024). No Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), a inovação assumiu forma jurídica com a ANa JÚLIA, uma assistente de pareceres jurídicos construída com base na tecnologia GPT-4, que cruza jurisprudência, legislação e dados administrativos para fundamentar decisões mais robustas e alinhadas às boas práticas (Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2023).

Já o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) desenvolveu o Iago, um ecossistema de IA modular criado em parceria com a Universidade Federal de Goiás. Composta por diversas soluções integradas, essa plataforma possibilita análises automatizadas de processos, extração de dados de relevância e apoio à tomada

de decisão estratégica (Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2023). O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) lançou o HubIA, um núcleo de inteligência artificial que integra múltiplos serviços, desde a automação documental até sistemas de recomendação e chat jurídico inteligente, promovendo maior fluidez e precisão nos fluxos internos (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2024).

No Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), a ferramenta Iris (Indicador de Risco em Contratações) chama atenção por sua abordagem híbrida, que combina o uso de imagens de endereços empresariais com cruzamento de bases públicas para verificar a idoneidade de fornecedores do setor público. A instituição também opera com sistemas de monitoramento contínuo, voltados à vigilância de eventos em tempo real (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2022).

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), por sua vez, criou o robô APTO, cuja função é avaliar os portais de transparência municipais, aferindo seu grau de conformidade com os parâmetros legais de publicidade de dados. Essa ferramenta representa um elo importante entre o controle institucional e o controle social (Universidade Estadual do Tocantins, 2021). Adicionalmente, destacam-se os investimentos em tecnologias conversacionais por parte do TCE-BA, com a TiCianE, e do TCE-AM, com o robô Jarvis, ambos concebidos para agilizar o atendimento ao cidadão, redirecionando demandas mais complexas para os setores especializados e promovendo a humanização do serviço público (Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2022; Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2023).

Nesse sentido, observa-se que a disseminação de soluções baseadas em inteligência artificial pelos Tribunais de Contas brasileiros revela um movimento coordenado de modernização institucional, que transcende a

mera adoção de novas tecnologias e se alinha aos valores fundamentais de uma administração pública transparente, eficiente e democrática. Tal movimento potencializa não apenas o fortalecimento das capacidades fiscalizatórias de cada tribunal individualmente, mas também a construção de um ecossistema colaborativo e interconectado entre as diversas esferas federativas, em sintonia com os princípios da governança multinível.

Nesse cenário, a IA surge como vetor estruturante de uma nova cultura institucional, capaz de articular inovação, participação cidadã e responsabilidade fiscal em uma mesma arquitetura normativa e operacional. Ao fomentar a integração de dados, o intercâmbio de boas práticas e a harmonização de metodologias, a inteligência artificial torna-se catalisadora de uma atuação estatal mais coordenada e responsiva, capaz de enfrentar os desafios complexos e interdependentes do federalismo brasileiro. Trata-se, portanto, não apenas de um avanço técnico, mas de uma reconfiguração do próprio papel do controle externo na consolidação de uma governança pública orientada pelo interesse coletivo.

Além disso, a adoção dessas tecnologias reflete o compromisso institucional com os princípios da governança pública e está em consonância com diretrizes internacionais, como as contidas nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), na Declaração de Moscou e na Carta de Foz do Iguaçu. Ao integrar inteligência artificial e automação a seus processos, as Cortes de Contas não apenas fortalecem sua capacidade de monitoramento, mas também contribuem para a construção de uma cultura administrativa orientada pela transparência, pela prevenção de riscos e pela responsabilidade pública.

Contudo, como destaca Haque (2015), as tecnologias da informação e, em especial, os sistemas automatizados, têm potencial para fortalecer os mecanismos de

accountability e eficiência institucional. No entanto, tais ferramentas devem ser inseridas em um marco de governança digital que valorize a responsabilidade, a equidade e o controle público, sob pena de converterem-se em instrumentos de centralização e vigilância opaca.

Para que a inteligência artificial seja compatível com os princípios democráticos, é necessário adotar práticas que transcendam a inovação técnica e alcancem a esfera normativa e institucional. Haque (2015) propõe caminhos orientados à construção de uma IA democrática, entre os quais se destacam a transparência algorítmica, a participação cidadã qualificada, a regulação normativa clara e a criação de órgãos independentes de supervisão. Tais estratégias devem assegurar que a tecnologia seja compreensível, auditável e sujeita a controles sociais e institucionais efetivos.

De tal forma, uma IA compatível com os valores democráticos deve ser construída a partir de práticas participativas, como a realização de consultas públicas, a criação de ouvidorias tecnológicas e a institucionalização de espaços de escuta ativa da sociedade civil. Apenas com esse enraizamento deliberativo será possível legitimar o uso da tecnologia na gestão pública (Haque, 2015).

Nesse contexto, evidencia-se que a transparência, quando concebida de forma substantiva, atua como catalisadora da participação cidadã efetiva. Ao tornar os dados públicos acessíveis, estruturados e socialmente significativos, o Estado favorece o empoderamento da população e fortalece os vínculos de confiança entre instituições e sociedade. Essa confiança, por sua vez, estimula o engajamento cívico e a vigilância social, ampliando o alcance do controle democrático sobre a ação governamental (Haque, 2015).

Essa função catalisadora da transparência tecnológica conecta-se à dimensão social da governança mul-

tinível delineada no item 5.1, que enfatiza a necessidade de envolver ativamente os cidadãos na construção e no monitoramento das decisões públicas. A IA, ao ampliar a capacidade de processamento de dados e de identificação de irregularidades, deve ser inserida em uma lógica de coprodução da gestão pública, em que a sociedade não é mera usuária dos serviços, mas agente responsável por sua legitimidade e efetividade.

Assim, o uso de IA no setor público deve ser regulado por princípios de justiça social e direitos fundamentais. A ausência de regras claras e de supervisão independente pode transformar a IA em vetor de tecnocracia excludente ou de vigilância opaca. Para evitar esses riscos, torna-se indispensável a alfabetização algorítmica da cidadania e a promoção de uma cultura pública digital baseada na inclusão, na diversidade e na justiça distributiva (Haque, 2015).

A análise de Haque (2015) é particularmente relevante nesse ponto, ao propor que a vigilância exercida por sistemas inteligentes deve ser reorientada de modo a preservar a privacidade e a liberdade dos cidadãos. A utilização de dados massivos pelo Estado, quando desacompanhada de parâmetros claros de auditoria e supervisão, pode resultar na erosão dos direitos fundamentais e na naturalização de práticas autoritárias sob o pretexto da eficiência. O autor sugere, portanto, que o equilíbrio entre vigilância e participação é uma das condições essenciais para que a IA promova uma governança verdadeiramente democrática.

Em síntese, a inteligência artificial, quando orientada por práticas participativas e mecanismos transparentes de regulação, pode ser uma aliada da democracia institucional. Haque (2015) propõe que a IA seja concebida não como mero instrumento de controle, mas como um dispositivo de fortalecimento da *accountability* horizontal, ampliando as possibilidades de atuação cidadã e

promovendo a revalorização da esfera pública no contexto informacional contemporâneo.

A revalorização da esfera pública, promovida pela democratização do acesso a dados e pelo uso transparente da inteligência artificial, também encontra eco no pensamento de Amitai Etzioni, cuja abordagem comunitarista foi explorada no Capítulo 3. Etzioni sustenta que a coesão social e a legitimidade das decisões públicas dependem de comunidades moralmente engajadas e capazes de participar ativamente das escolhas coletivas. Nesse sentido, os mecanismos digitais devem ser desenhados para fomentar vínculos comunitários e estimular o pertencimento dos cidadãos à gestão pública, fortalecendo as virtudes cívicas e a responsabilização mútua.

Ademais, a utilização de inteligência artificial pelas Cortes de Contas pode ser compreendida sob o prisma da governança multinível, conforme exposto na teoria de Gary Marks no Capítulo 2. Essa abordagem concebe a governança como um arranjo relacional entre níveis de governo e atores sociais, em que a transparência se torna um ponto nodal de articulação horizontal e vertical. Ao proporcionar fluxos contínuos de informação e *accountability* entre os entes federativos e a sociedade, os sistemas de IA ampliam a interdependência cooperativa e o compartilhamento de responsabilidades na fiscalização das políticas públicas.

Assim como observado no item 5.2, em que a governança multinível foi aplicada ao controle das políticas educacionais, a IA nos Tribunais de Contas deve funcionar como mediadora entre diferentes níveis de governo e atores sociais, ampliando a *accountability* horizontal e facilitando a retroalimentação informacional entre instâncias decisórias. Essa mediação tecnológica contribui para a formação de consensos ampliados e reforça os mecanismos de avaliação participativa das políticas públicas.

Ainda, o uso da IA, ao permitir o cruzamento inteligente de dados e a detecção automatizada de padrões de ineficiência ou desvio, também viabiliza uma atuação mais pedagógica e indutora por parte das Cortes de Contas. Essa atuação, destacada no item 5.2 com relação ao TCU, reforça o papel orientador dessas instituições, que passam a atuar não apenas como órgãos fiscalizadores, mas como promotoras de boas práticas administrativas junto aos Entes federativos.

A implementação de sistemas baseados em inteligência artificial (IA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) tem demonstrado impactos expressivos na qualificação das atividades de controle externo, promovendo avanços significativos na eficiência e na eficácia das ações de fiscalização. Os resultados observados evidenciam contribuições relevantes para a gestão pública local, que podem ser organizadas nas seguintes dimensões:

Aumento da eficiência na fiscalização: a utilização de ferramentas automatizadas potencializa a capacidade operacional do TCE-RS, permitindo a realização de auditorias com maior celeridade e precisão. Robôs como Laís e Raquel, por exemplo, executam tarefas que, se realizadas manualmente, demandariam tempo e recursos significativos. Enquanto Laís compara preços de referência com valores contratados, Raquel valida dados contábeis. Outras Cortes, como o TCU, também têm desenvolvido ferramentas semelhantes, como o Alice, voltado à análise de compras públicas, o que revela um movimento mais amplo de modernização no controle externo por meio da IA.

Evidencia-se a melhoria na precisão e na confiabilidade dos dados, tendo em vista que o uso de IA contribui para a elevação da qualidade dos dados utilizados nos processos decisórios. Ferramentas como Ícaro e Rianna processam grandes volumes de informações, detectando

comportamentos orçamentários atípicos e irregularidades em notas fiscais eletrônicas. Iniciativas semelhantes podem ser encontradas em tribunais como o TCE-SP, que desenvolveu sistemas voltados à detecção de inconsistências fiscais e cruzamento de bases de dados públicas.

Ademais, observa-se o fortalecimento da transparência e do acesso à informação, eis que sistemas como o LicitaCon, integrados com outras ferramentas de IA, promovem a publicidade de dados e documentos relacionados a processos licitatórios e contratuais. A transparência é reforçada pela possibilidade de visualização dos dados em plataformas interativas e painéis de *Business Intelligence* (BI), que apresentam informações por meio de gráficos, indicadores e outros recursos visuais de fácil compreensão, o que já é prática comum em outras cortes, como o TCE-PR e o TCU. A publicização de dados favorece o controle social e contribui para uma cultura democrática baseada em evidências.

É viabilizada a atuação preventiva e concomitante, pois as soluções de IA viabilizam a identificação precoce de irregularidades, possibilitando sua correção antes da consumação do gasto público. Ferramentas como Lídia e Larissa emitem alertas preventivos. Ferramentas análogas têm sido empregadas pelo TCE-MG, que utiliza algoritmos preditivos para sinalizar riscos em tempo real. A atuação preventiva fortalece a *accountability* e protege o erário.

Além disso, observa-se possível redução de custos públicos, visto que a detecção célere de sobrepreços e inconsistências resulta em economias significativas. Um exemplo emblemático ocorreu em 2021, quando Laís identificou sobrepreço na aquisição de medicamentos, gerando uma economia de R\$ 9.574.653,57. Essa lógica de economia também se verifica em tribunais como o TCE-AM, que reporta redução de custos a partir de alertas automatizados em compras públicas.

A integração institucional e a cooperação interorgânica, ou seja, a utilização de ferramentas como Larissa integram dados de diferentes fontes – incluindo o Tribunal de Contas da União, a Receita Federal e os cadastros nacionais de inidoneidade – viabilizando uma atuação mais coordenada e eficaz entre órgãos de controle. A integração tecnológica também é prioridade em redes como o IRB e o Observatório da Despesa Pública, que favorecem uma ação sinérgica no combate à corrupção.

Outrossim, identifica-se a capacitação e o desenvolvimento técnico-profissional, pois a introdução de tecnologias avançadas demanda a constante atualização dos servidores públicos. A adoção de sistemas de IA impulsiona a formação continuada dos auditores e demais profissionais, promovendo o desenvolvimento de competências digitais alinhadas às exigências do controle contemporâneo. Essa necessidade formativa é reconhecida em múltiplas instituições de controle, que promovem cursos e certificações específicas na temática da IA.

Registra-se a prevenção e o combate à corrupção, em que as tecnologias inteligentes têm se mostrado eficazes na identificação de práticas ilícitas. A ferramenta Consuelo, por exemplo, permite a detecção de vínculos vedados em processos licitatórios; enquanto Larissa aponta indícios de fraudes com base em matrizes de risco. De modo semelhante, o TCU e o TCE-RJ têm investido em sistemas que cruzam dados de vínculos familiares, rendas e contratos para rastrear esquemas de favorecimento.

Ainda, é possível registrar o apoio à tomada de decisão baseada em evidências, haja vista as análises geradas pelas IAs que subsidiam decisões mais fundamentadas e prospectivas, tanto por parte do TCE-RS quanto dos gestores públicos. Ainda que as tecnologias não sejam utilizadas diretamente para julgamento de processos, as informações por elas produzidas influenciam as

decisões institucionais, inclusive no âmbito do controle das contas públicas, à medida que possibilitam a correção de condutas e a reorientação de práticas administrativas.

Importa destacar que, embora não haja evidência de utilização direta de IA para deliberação e julgamento de processos nos Tribunais de Contas, os dados coletados, processados e disponibilizados pelas ferramentas automatizadas exercem influência significativa sobre as decisões administrativas e de controle. Ao alertarem sobre inconsistências, fraudes ou riscos, essas ferramentas possibilitam ações corretivas por parte dos gestores públicos, cujos efeitos repercutem diretamente na conformidade e na regularidade de suas contas.

Em síntese, constata-se que a adoção de sistemas de inteligência artificial pelas Cortes de Contas constitui uma estratégia para a modernização do controle externo e para o aprimoramento da gestão pública local. Os benefícios tendem a incluir ganhos substanciais de eficiência, maior confiabilidade das informações, ampliação da transparência, atuação preventiva, racionalização dos gastos públicos, integração entre instituições, qualificação dos profissionais e fortalecimento da ética pública. Assim, essas inovações não apenas consolidam o papel fiscalizador do Tribunal, como também contribuem decisivamente para a construção de uma Administração Pública mais responsável, eficiente e orientada ao interesse público.

A atuação das Cortes de Contas com apoio de IA também projeta o Brasil no cenário internacional, alinhando-se às diretrizes de órgãos como a OCDE e ao debate global sobre governo digital democrático. Conforme indicado no item 5.2, a inserção do TCU em fóruns multilaterais tem favorecido a adoção de boas práticas e de indicadores compartilhados, o que tornam as inovações

tecnológicas em auditoria um vetor de integração do país às agendas de governança pública digital e sustentável.

Nesse contexto, ao evidenciar como a transparência digital e o uso da inteligência artificial podem fortalecer os mecanismos institucionais de fiscalização e ampliar os canais de controle social, torna-se indispensável refletir também sobre as formas mais diretas de participação cidadã nos processos decisórios locais. Se por um lado, as tecnologias emergentes oferecem novas possibilidades de acompanhamento e responsabilização do poder público, por outro, sua efetividade depende da articulação com instâncias concretas de deliberação democrática, como os conselhos de políticas públicas. A seguir, o foco desloca-se para o estudo do empoderamento social local nas áreas da educação, por meio da atuação dos conselhos e demais mecanismos participativos, aprofundando a interface entre governança multinível, participação cidadã e concretização dos direitos sociais no território.

5.4 Empoderamento social local nas políticas públicas de educação: conselhos e mecanismos participativos

Os Tribunais de Contas, enquanto órgãos de natureza técnica, exercem papel fundamental no controle das finanças públicas, indo além da tradicional função de fiscalização externa da Administração. Suas competências abrangem auditorias, ouvidorias, avaliações operacionais e fiscalização de políticas governamentais, assumindo também uma função orientadora e consultiva junto aos Entes da Administração Pública. Nessa perspectiva, exercem uma atribuição implícita de indução de boas práticas administrativas, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e impactando positivamente na promoção da eficiência administrativa.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, ocupa posição central na defesa da boa governança, sendo responsável por decisões que, com o tempo, se consolidaram como precedentes relevantes para a Administração Pública Federal. Muitas dessas decisões incorporam princípios difundidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), como a *accountability*, a transparência e a participação cidadã. A atuação do TCU está, portanto, em sintonia com as exigências contemporâneas das democracias que demandam governos mais abertos, íntegros e responsivos, com ênfase na eficácia das políticas públicas e no combate à fraude, independentemente de sua origem (Tanure, 2021, p. 57).

Nesse sentido, as iniciativas do TCU voltadas ao fortalecimento do centro do governo e à melhoria da governança estatal abriram novos horizontes para a modernização da Administração Pública Federal. O permanente e desejável diálogo entre o TCU e o Poder Executivo Federal constitui um elemento estruturante da governança pública brasileira, contribuindo diretamente para o aprimoramento da qualidade da gestão pública (Nogueira; Gaetani, 2018).

Ao fiscalizarem as ações dos poderes públicos, os Tribunais de Contas assumem um papel central na proteção dos princípios constitucionais da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O exercício dessa função fiscalizadora atua como um contrapeso à concentração de poder, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos e reforçando a transparência e a legitimidade das ações governamentais, elementos fundamentais ao funcionamento das democracias.

Os relatórios e as decisões emitidos pelos Tribunais de Contas também desempenham papel pedagógico

e indutor de boas práticas, ao oferecerem informações claras e sistematizadas acerca da execução orçamentária e financeira da Administração Pública. Esse processo de comunicação institucional favorece o controle social ao ampliar a capacidade da sociedade de acompanhar, avaliar e participar das decisões públicas, promovendo, assim, uma governança mais democrática, transparente e participativa.

Importa destacar que os Tribunais de Contas exercem uma dupla função: além de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, são responsáveis por fomentar a educação para o controle social. A Constituição de 1988 assegura o direito da sociedade de acompanhar a gestão fiscal do Estado, fortalecendo a democracia ao reconhecer o cidadão como agente ativo na fiscalização das contas públicas. Dessa forma, os Tribunais de Contas contribuem para aproximar a sociedade das políticas públicas, criando canais institucionais que permitem a participação cidadã na avaliação da execução orçamentária e da qualidade do gasto público (Ennes; Goerch, 2023).

Nesse contexto, o controle social emerge como um instrumento essencial para o empoderamento da sociedade civil. Por meio de audiências públicas, relatórios acessíveis e ferramentas digitais, os Tribunais de Contas ampliam o acesso da população às informações relativas à gestão pública, promovendo a participação ativa e qualificada dos cidadãos nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No âmbito local, essa participação assume caráter ainda mais relevante, ao permitir que as políticas públicas sejam moldadas de forma mais responsiva às demandas e às particularidades da população (Ennes; Goerch, 2023).

A abordagem das políticas públicas, especialmente no âmbito da educação, deve considerar pressupostos que articulem a atuação do Estado, a participação cidadã e a adaptação das ações às realidades locais. Essas

políticas não podem ser concebidas apenas como decisões técnicas ou normativas; constituem, na verdade, um processo multidimensional e contínuo, que abrange desde a identificação dos problemas até a avaliação de resultados. Nessa lógica, é imprescindível considerar a atuação dos múltiplos atores envolvidos, o contexto sociopolítico em que se inserem e os critérios de eficácia, efetividade e eficiência para garantir sua implementação sustentável e inclusiva.

No caso específico da política educacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) exemplifica os desafios da articulação federativa. Embora sua formulação ocorra em nível federal, a execução de suas metas depende da cooperação entre União, Estados e Municípios. Contudo, a ausência de uma definição clara e operacional das responsabilidades atribuídas a cada Ente federativo gera fragilidades na gestão, como sobreposições, lacunas e ineficiências administrativas. Além disso, a execução do PNE desconsidera, em muitos casos, as diferentes capacidades institucionais e financeiras dos Entes subnacionais, o que compromete a equidade e a efetividade da política educacional (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 185).

O empoderamento social local no âmbito educacional configura-se como elemento essencial para assegurar que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas em sintonia com as realidades e as especificidades das comunidades. A descentralização da gestão e a participação ativa dos cidadãos possibilitam que os Municípios e as instituições de ensino adaptem as diretrizes nacionais às suas demandas concretas, promovendo uma educação mais equitativa, contextualizada e responsiva. Tal abordagem demanda, por sua vez, a capacitação contínua das lideranças locais e o fortalecimento dos mecanismos de governança participativa, considerados pilares para o êxito das políticas educacionais e para a construção de um sistema mais eficiente e democrático.

A articulação entre as políticas públicas educacionais e o empoderamento social local, especialmente no contexto do federalismo brasileiro, evidencia tanto desafios quanto oportunidades. A análise crítica de como tais políticas podem ser ajustadas para fomentar maior autonomia das comunidades e incentivar sua participação efetiva torna-se imprescindível para o aprimoramento das condições educacionais. Trata-se, portanto, de fortalecer o desenvolvimento sustentável, garantindo que o sistema educacional seja mais inclusivo, eficiente e sensível às realidades regionais e locais.

No caso do Plano Nacional de Educação (PNE), torna-se fundamental avaliar a implementação das políticas educacionais sob a ótica do federalismo cooperativo e da governança multinível. Embora o PNE constitua um marco legal de abrangência nacional, sua execução requer articulação intergovernamental entre União, Estados e Municípios.

Para que a avaliação seja eficaz, é necessário considerar as capacidades institucionais e fiscais de cada Ente federativo, bem como as especificidades locais e a escuta ativa da sociedade. Nesse contexto, o fortalecimento do empoderamento social local torna-se instrumento estratégico para garantir que as políticas educacionais sejam efetivamente adaptadas às distintas realidades regionais, resultando em uma educação mais equitativa, democrática e alinhada às necessidades das comunidades escolares.

A governança multinível, que pressupõe a coordenação e a cooperação entre diferentes níveis de governo, revela-se indispensável para a efetividade das políticas públicas em educação. A descentralização da gestão educacional, articulada a processos contínuos de avaliação, amplia a capacidade de ação dos governos subnacionais, viabilizando a adaptação das metas nacionais às condições específicas de cada território.

Tal arranjo institucional favorece a construção de ambientes educacionais mais justos, que respeitem as particularidades locais e regionais. Simultaneamente, a participação cidadã na avaliação dessas políticas – componente central do empoderamento social – assegura que a implementação do PNE se dê em consonância com as expectativas das comunidades e com as necessidades concretas de escolas, estudantes e famílias.

Assim, a avaliação das políticas públicas educacionais no Brasil não deve restringir-se à análise de indicadores de desempenho ou eficiência técnica. Ao contrário, deve abranger a integração federativa, a participação ativa da sociedade civil e a adaptação contextualizada das políticas às realidades locais. Trata-se, portanto, de compreender a avaliação como processo dinâmico, plural e contínuo, que valoriza o engajamento cívico e fortalece os espaços de governança local, essenciais para a consolidação de políticas públicas educacionais inclusivas e sustentáveis.

Nesse sentido, é necessário ressaltar a função emancipadora da educação na promoção da cidadania ativa. Em contextos sociais marcados por desigualdades, a ausência de acesso a uma educação de qualidade compromete a capacidade da população de se apropriar de seus direitos, limitando a efetividade dos ideais de justiça, igualdade, participação e democracia (Gorczewski; Martin, 2018, p. 134-135).

A educação cumpre, portanto, um papel estruturante na formação de sujeitos autônomos e conscientes de seus direitos e deveres, contribuindo para a consolidação do Estado Democrático de Direito. É nesse cenário que a educação afirma-se como instrumento de libertação, possibilitando o protagonismo social e a superação da condição de “cidadãos de papel” — aqueles cujos direitos existem apenas formalmente, mas não se concre-

tizam na prática cotidiana (Gorczewski; Martin, 2018, p. 134-135).

A democracia participativa, por sua vez, possui um efeito formativo, tanto do ponto de vista psicológico quanto no desenvolvimento de competências práticas. A participação cidadã não apenas fortalece a democracia institucional, mas também capacita os indivíduos para o exercício pleno de seus direitos políticos e sociais. Quanto mais as pessoas participam, mais desenvolvem habilidades para continuar participando, gerando um ciclo virtuoso que consolida a cidadania ativa e fortalece a cultura democrática (Pateman, 1992).

Além disso, o avanço da capacidade intelectual dos cidadãos, impulsionado pela ampliação do acesso à educação pública, pela disseminação de tecnologias digitais e pela intensificação das interações globais, tem ampliado o horizonte de ação política da sociedade civil. Associações, movimentos sociais, fóruns, cooperativas e organizações não governamentais têm emergido como espaços fundamentais de atuação política, por meio dos quais os cidadãos articulam demandas, propõem soluções e exercem pressão por transformações sociais, econômicas e jurídicas. Esses espaços fortalecem o engajamento cívico e ampliam a participação social nas decisões públicas, promovendo um Estado mais sensível, inclusivo e democrático (Gorczewski; Martin, 2011, p. 148-149).

No que tange à participação cidadã, salienta-se a abordagem teórico-analítica proposta por Seller (2009), que examina esse fenômeno no contexto espanhol, com atenção especial à experiência da Região de Múrcia. O autor faz referência à Lei 3/2003, a qual regulamenta os conselhos municipais de serviços sociais e atribui aos próprios Municípios a prerrogativa de definir a composição, o regime e o funcionamento desses conselhos, em respeito ao princípio da autonomia local.

Além disso, Seller (2009) realiza uma análise abrangente das políticas de participação cidadã vinculadas à política social local, considerando tanto experiências nacionais quanto internacionais. Em sua perspectiva, a participação cidadã é compreendida como um fenômeno multifacetado, que envolve dimensões sociais, políticas e culturais, sendo considerada essencial para o fortalecimento e a revitalização da democracia no plano local.

Nesse contexto, Seller (2009) define a participação cidadã como o direito das pessoas de intervir nos processos decisórios que impactam a vida comunitária, abrangendo a capacidade coletiva de promover iniciativas que dinamizem e qualifiquem o tecido social. Trata-se, portanto, de uma prática que aprofunda a democracia, redistribui o poder político e promove a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na gestão da vida pública. O autor destaca cinco características centrais da participação cidadã.

A primeira diz respeito à inclusão nas decisões públicas, na medida em que reconhece a capacidade dos cidadãos de atuarem ativamente nos processos que afetam suas comunidades. A segunda refere-se à interação social, compreendida como um processo dinâmico que articula dimensões individuais e coletivas. A terceira característica é o empoderamento, já que a participação fortalece a autonomia dos sujeitos, permitindo-lhes influenciar e contribuir para o desenvolvimento humano, social e econômico (Seller, 2009).

A quarta dimensão relaciona-se à construção do capital social, ao passo que a participação promove redes de confiança e cooperação entre os cidadãos. Por fim, a quinta característica é a legitimidade das decisões, uma vez que decisões construídas com base em processos participativos tendem a obter maior aceitação social e legitimidade democrática (Seller, 2009).

Dessa forma, a relação entre democracia e participação cidadã evidencia-se como indissociável. Etimologicamente compreendida como o “governo do povo”, a democracia pressupõe a centralidade da participação dos cidadãos nos processos de deliberação e tomada de decisão. A existência de canais efetivos de participação contribui para a formação de um ambiente democrático pautado pela reflexão crítica, pelo diálogo e pela escuta mútua, reconhecendo a pluralidade de visões e promovendo o respeito às diferentes perspectivas sociais (Seller, 2009).

Ainda conforme o autor, a participação cidadã pode ser entendida como instrumento de transformação das estruturas de poder, ao diminuir as assimetrias entre os tomadores de decisão e os sujeitos impactados por essas decisões. Esse processo de redistribuição do poder contribui para o desenvolvimento da consciência coletiva e do senso de responsabilidade dos cidadãos em relação à coisa pública. A medida em que reconhecem sua posição ativa na esfera pública, os cidadãos tornam-se sujeitos corresponsáveis pelas decisões que moldam o cotidiano da comunidade (Seller, 2009).

A consolidação da democracia exige, portanto, o fortalecimento de formas renovadas de governança, baseadas em estruturas participativas que transcendam o modelo tradicional representativo. Isso implica a ampliação de espaços de escuta e decisão pública nos quais os cidadãos exerçam protagonismo, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e equitativa (Seller, 2009). Nesse mesmo sentido, Vieira (2013) argumenta que os mecanismos de participação devem surgir da iniciativa cidadã, e não como imposições estatais. A efetividade desses mecanismos depende de sua capacidade de se reinventar constantemente, refletindo as dinâmicas, as contradições e as demandas da sociedade.

A valorização dos espaços locais como núcleos criativos e interpretativos da ação social é igualmente relevante. Segundo Quintana e Hermany (2022, p. 30), os contextos municipais oferecem terreno fértil para a efetivação dos princípios constitucionais da cidadania e do Estado Democrático de Direito. O controle social das decisões públicas, nesse âmbito, tende à inovação e à criação de mecanismos autônomos de participação, como os conselhos populares, construídos de forma orgânica pela sociedade civil, em consonância com as garantias constitucionais.

Nesse processo, o papel dos Municípios é de suma importância, uma vez que sua proximidade com as comunidades os tornam canais privilegiados para a implementação de políticas participativas. Como ressalta Costa (2015), os Municípios constituem espaços privilegiados para o aprendizado e o exercício da cidadania democrática, funcionando como verdadeiras “escolas de governo” para os cidadãos. A qualidade e a efetividade dos serviços públicos locais, por sua vez, estão diretamente associadas à existência de políticas que assegurem sua eficiência e acessibilidade, em conformidade com o dever estatal de bem servir.

A cooperação e a colaboração, além de fundamentos das políticas públicas, são também princípios estruturantes da vida em sociedade. A cooperação aberta e transparente entre cidadãos e governo é capaz de gerar respostas mais eficazes aos desafios coletivos, demonstrando o potencial transformador da ação conjunta (Etzioni, 2001). Essa dinâmica é particularmente visível no nível local, onde a participação tende a ser mais efetiva e responsiva, dada a maior proximidade entre gestores públicos e cidadãos (Santos; Avritzer, 2002).

A participação cidadã, nesse sentido, opera em múltiplas dimensões no fortalecimento do empoderamento social local. Primeiro, contribui para a redistribui-

ção do poder, reduzindo distâncias entre os governantes e os governados. Segundo, estimula a assunção de responsabilidades por parte dos cidadãos, que passam a atuar como sujeitos ativos na formulação e no acompanhamento das políticas públicas (Seller, 2009).

Terceiro, favorece a criação de instituições mais abertas, transparentes e permeáveis ao controle social. Quarto, fomenta uma cultura de *accountability*, à medida que cidadãos engajados e bem informados pressionam por maior responsabilidade e integridade na gestão pública. E, por fim, permite a construção de projetos sociais alternativos, baseados nas reais necessidades da população, valorizando a criatividade social e o protagonismo cidadão (Seller, 2009).

Entre os instrumentos mais eficazes de participação destacam-se os comitês de usuários de serviços, que promovem o debate direto com a população acerca do funcionamento dos equipamentos públicos. Outro mecanismo relevante são as agrupações de desenvolvimento local, compostas por atores estratégicos de territórios ou setores específicos, voltadas à formulação de estratégias inovadoras de desenvolvimento e à inclusão de grupos vulnerabilizados. Essas práticas contribuem para a qualificação da gestão pública e para a democratização dos processos decisórios (Seller, 2009).

Portanto, a construção de uma cultura de participação requer a criação e fortalecimento de mecanismos inclusivos e democráticos, que assegurem a presença de grupos sociais minoritários nos espaços de decisão política. Os mecanismos de participação cidadã devem ir além do caráter consultivo ou informativo, atuando de forma substantiva na legitimidade das políticas públicas, garantindo que os cidadãos tenham voz ativa em todas as fases do ciclo das políticas — da formulação à avaliação (Seller, 2009).

Os Municípios exercem sua autonomia institucional em quatro dimensões fundamentais: administrativa, financeira, política e legislativa. Nesse contexto, Costa (2015) destaca que é na autonomia administrativa que as políticas públicas locais se materializam de forma mais efetiva, por meio de processos de deliberação, planejamento e execução. Essa autonomia manifesta-se, sobretudo, na prestação dos serviços públicos essenciais à população, como saúde, educação e assistência social, que compõem a base do bem-estar urbano. No entanto, tais serviços ainda dependem, em grande medida, da cooperação e do financiamento por parte dos governos federal e estadual, o que limita a plena expressão da autonomia municipal na formulação e na implementação das políticas públicas.

Historicamente, os Municípios constituem os Entes federativos com menores recursos financeiros à disposição, ao mesmo tempo em que são os mais próximos da população e, portanto, os primeiros responsáveis pelo acolhimento das demandas sociais. Essa situação gera um desequilíbrio federativo que fragiliza as autonomias política e financeira dos Municípios. Nesse cenário, como propõe Castro (2001), a superação das limitações passa pelo redirecionamento da gestão pública local e pelo fortalecimento do poder municipal, capacitando os Entes locais a elaborarem normas, organizarem estruturas institucionais e instituírem formas de representação política voltadas às especificidades territoriais.

A construção de alternativas de transformação urbana e industrial em países periféricos como o Brasil exige a adoção de políticas públicas ancoradas na descentralização, na participação popular e no controle social. Diante de uma tradição centralizadora e excludente, é imprescindível articular os processos de reorganização territorial e institucional à consolidação de uma cidadania ativa e à implementação de uma democracia parti-

cipativa de base. Para isso, torna-se necessário adotar mecanismos como a descentralização administrativa, o controle social comunitário sobre os recursos públicos, a cogestão e a autogestão local, bem como o fortalecimento de conselhos consultivos e deliberativos com ampla representatividade (Wolkmer, 2001).

É no âmbito local que se verificam as condições mais propícias à intervenção direta e eficaz do poder público, permitindo a identificação mais precisa das demandas sociais e a implementação de soluções adequadas. A esfera municipal, por sua proximidade com a realidade cotidiana dos cidadãos, favorece o exercício de uma cidadania mais ativa e participativa. Hermany e Toaldo (2016) argumentam que, nesse nível, é possível construir políticas mais responsivas às necessidades concretas da população. Contudo, a atual estrutura da Administração Pública brasileira tem se mostrado ineficiente na superação das desigualdades federativas, sendo afetada por falhas de coordenação intergovernamental e pela crescente pressão por serviços públicos (Dowbor, 2016).

Nesse sentido, o fortalecimento do poder local emerge como fator determinante para a renovação democrática e para o aprimoramento da gestão pública. A descentralização favorece a redistribuição das funções estatais, permitindo maior autonomia decisória e financeira aos Entes locais. O sentimento de pertencimento social é potencializado na medida em que os cidadãos se reconhecem como participantes ativos nos processos decisórios, o que reforça a legitimidade democrática e a eficácia das políticas públicas. Conforme Wolkmer (2001), a descentralização tem o mérito de fortalecer os espaços de poder local, ampliando as possibilidades de ação das entidades intermediárias e promovendo uma redistribuição mais justa de competências.

O crescente protagonismo dos Municípios na vida política e social brasileira revela sua importância na or-

denação do espaço urbano, na dinâmica econômica local e na estruturação das relações sociais. Como destaca Lesbaupin (2011), os governos locais são capazes de influenciar diretamente a vida cotidiana dos cidadãos, o que lhes confere um papel privilegiado na formulação e na execução de políticas voltadas ao bem-estar da população. A valorização do poder local, nesse contexto, é reforçada pelas mudanças nos conceitos de cidadania e desenvolvimento, que exigem decisões mais democráticas e alinhadas às especificidades regionais.

O empoderamento do poder local, portanto, apresenta-se como resposta eficaz às demandas sociais, políticas e econômicas contemporâneas. A descentralização das decisões, associada à ampliação dos canais de participação comunitária, permite maior eficácia na formulação e na execução das políticas públicas. O planejamento participativo e o controle social tornam-se instrumentos imprescindíveis para assegurar a transparência da gestão e a centralidade do cidadão nas decisões públicas (Dowbor, 2016).

A justificativa da descentralização reside, ainda, na capacidade mobilizadora dos governos locais, que conseguem engajar os diversos segmentos da sociedade civil na busca de soluções para os desafios do desenvolvimento. A atuação participativa no âmbito municipal potencializa a identificação de vocações territoriais, a racionalização de recursos e a proposição de estratégias de curto, médio e longo prazo, beneficiando diretamente a economia local e promovendo justiça social (Dowbor, 2016).

Assim, a valorização do poder local e da participação social demanda uma reorganização institucional capaz de aproximar as decisões dos cidadãos, democratizando os processos de gestão e alterando profundamente a hierarquia de competências do Estado. É no espaço local que se sedimentam os vínculos sociais mais

significativos, e é nesse ambiente que se consolida a cultura democrática de participação, escuta e corresponsabilidade. Estratégias bem-sucedidas de gestão pública local, invariavelmente, envolvem a ampliação dos espaços deliberativos e o reconhecimento da legitimidade das demandas sociais.

O exercício da cidadania, nesse sentido, é condição imprescindível para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente no campo da educação, onde a participação e o controle social se afirmam como elementos estruturantes da democracia (Pilau Sobrinho, 2016). Nesse cenário, é relevante distinguir os conceitos de participação e controle social, ainda que ambos componham um mesmo movimento de aprofundamento democrático.

A participação ocorre nos momentos que antecedem ou acompanham a formulação das políticas públicas, sendo caracterizada pela presença ativa da sociedade na criação das normas. Já o controle social atua após a decisão administrativa, incidindo sobre a legalidade das normas já estabelecidas e sobre sua aplicação em contextos concretos. Como destaca Siraque (2004), a participação representa um poder político de criação normativa, enquanto o controle social constitui uma instância fiscalizadora e avaliativa.

Além disso, o controle social incide sobre decisões já tomadas, ao passo que a participação se refere ao processo de construção compartilhada das decisões públicas. Na teoria política, o conceito de controle social abarca tanto o controle exercido pelo Estado sobre os indivíduos quanto o controle da sociedade civil sobre o próprio Estado, funcionando como instrumento de vigilância e conformidade às normas coletivamente pactuadas (Correia, 2008).

Garelli (1998) complementa esse entendimento ao definir o controle social como o conjunto de mecanismos – positivos ou negativos – utilizados pelos grupos sociais

para assegurar a adesão dos indivíduos às normas e aos valores predominantes. Esse controle também pode envolver a revisão ou a modificação das normas, quando estas se revelam inadequadas à realidade social. Assim, o controle social se constitui como um instrumento indispensável à construção de uma sociedade democrática, justa e participativa.

Os grupos e as populações mais engajados na participação política e social também se manifestam por meio de organizações não governamentais, sindicatos, associações civis e conselhos populares, entre outras formas institucionais de representação (Leal, 2006). Essas instâncias participativas, que se consolidam em um ambiente democrático, devem priorizar o interesse coletivo, evitando que suas ações se orientem exclusivamente pelos interesses do Estado (Vieira, 2013). Nesse sentido, é fundamental reconhecer o potencial criativo dos espaços locais, especialmente quanto à capacidade interpretativa dos atores sociais em dar concretude aos princípios constitucionais, com destaque para a promoção da cidadania e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

No contexto do federalismo brasileiro, a participação cidadã nos diversos espaços públicos institucionais, sobretudo nos níveis subnacionais de governo, constitui elemento essencial para assegurar a prevalência dos valores democráticos e republicanos (Abrucio, 2002). A partir da perspectiva da governança multinível, o controle social das decisões públicas, especialmente quando exercido desde a esfera local, tende a impulsionar inovações em relação aos modelos tradicionais, promovendo a descentralização das decisões por meio de conselhos populares e outras instâncias representativas. Nesse processo, as associações comunitárias desempenham papel estratégico ao organizar os interesses sociais de maneira

autônoma, em consonância com os direitos e garantias previstos na Constituição.

Dessa forma, a consolidação de uma cultura democrática no âmbito das políticas públicas requer uma abordagem sistêmica que viabilize a descentralização das decisões ao longo de todo o ciclo das políticas. Não basta, portanto, apenas instituir conselhos formais para superar as dificuldades estruturais da relação entre Estado e sociedade (Kotlinski, 2012). A eficácia das políticas públicas está diretamente relacionada ao grau de envolvimento da população nos processos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das ações públicas (Millon, 2010).

O empoderamento dos territórios locais configura-se como resposta eficaz às demandas específicas de cada comunidade. A democratização das decisões fortalece a comunicação institucional e o controle social, promovendo o protagonismo comunitário e a fiscalização das ações estatais (Dowbor, 2016; Hermany; Machado, 2021). A participação social, nesse sentido, deixa de ser mero princípio formal e passa a constituir um mecanismo efetivo de realização da democracia participativa, gerando resultados que respondem ao interesse público e às demandas concretas da sociedade (Millon, 2010; Hermany; Machado, 2021).

Para a efetividade dos objetivos das políticas públicas, a atuação ativa dos cidadãos em todas as fases do processo decisório é indispensável. Um dos avanços institucionais que ampliaram os canais de participação social foi a criação dos conselhos de direitos – também conhecidos como conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores setoriais –, presentes em áreas como saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente (Gohn, 2000; Hermany; Machado, 2021).

Esses conselhos surgiram em um contexto de reconfiguração da relação entre Estado e sociedade, com o propósito de promover a articulação entre representantes do poder público e da sociedade civil. Sua função primordial é contribuir para o aprimoramento da gestão das políticas públicas e para o empoderamento dos cidadãos na condução de sua própria história. Com base na descentralização da prestação dos serviços públicos, os conselhos configuram-se como espaços de cogestão e negociação orçamentária, com forte incidência no âmbito municipal (Gohn, 1997, 2004).

Na área da educação, há conselhos instituídos nos âmbitos nacional, estadual e municipal. O Conselho Nacional de Educação foi criado por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e os conselhos subnacionais, em geral, reproduzem o modelo federal, adaptando-o às suas realidades locais e aprovando as próprias resoluções (Boaventura, 1994; Hermany; Machado, 2021). No nível municipal, os conselhos são constituídos mediante iniciativa do Poder Executivo, por meio de projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores. Compostos por representantes do governo e da sociedade civil, esses conselhos são encarregados de participar da formulação das políticas públicas e de fiscalizar sua implementação.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os conselhos de políticas públicas passaram a representar um dos instrumentos mais concretos de gestão democrática. No início da década de 1990, esses órgãos ganharam força a partir da regulamentação de dispositivos constitucionais que incentivam a participação popular, especialmente nas áreas da saúde e assistência social, inicialmente nas capitais e, posteriormente, em Municípios de porte médio (Avritzer, 2010). Inseridos no processo de municipalização das políticas públicas, os conselhos municipais tornaram-se arenas de diálogo pú-

blico, possibilitando avaliação, proposições e controle em espaços de gestão compartilhada (Swarovsky, 2011).

Kotlinski (2012) identifica os conselhos como instrumentos centrais de incentivo à participação cidadã, desempenhando papel relevante na formulação das políticas públicas e na consolidação da cultura democrática. Complementarmente, Millon (2010) observa que esses conselhos, como órgãos colegiados, colaboram nos processos decisórios da Administração, sobretudo no Poder Executivo, exercendo funções públicas de natureza deliberativa e consultiva. Contudo, é necessário reconhecer que, nem sempre, os conselhos contam com representações efetivas da diversidade da sociedade civil¹³, o que pode comprometer a legitimidade de suas ações.

A participação cidadã nos conselhos é fundamental para a definição das metas e das prioridades gover-

13 Em 2021, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) realizou uma pesquisa sobre a gestão municipal, focando nos conselhos sociais. O estudo analisou a situação de conselhos municipais em áreas como assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação, igualdade racial, meio ambiente, políticas para as mulheres, saneamento básico, saúde e conselhos tutelares. Entre esses, seis conselhos são considerados consolidados, presentes na maioria dos Municípios gaúchos: saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação, meio ambiente e conselho tutelar. Já os conselhos de igualdade racial, políticas para as mulheres e saneamento básico estão em fase de crescimento, tendo surgido nas últimas duas décadas.

Um ponto relevante da pesquisa foi a análise da paridade na composição dos conselhos, ou seja, a equidade entre representantes do governo e da sociedade civil. Os conselhos de Saúde e de Assistência Social foram os que mais atenderam a esse critério. No entanto, o Conselho de Educação, embora bem posicionado em outros aspectos, não garantiu a paridade, sendo composto majoritariamente por professores e profissionais da educação, sem a presença efetiva de representantes da sociedade civil, como pais e entidades comunitárias.

Por fim, a pesquisa ressalta que a mera existência de conselhos não é suficiente, tendo em vista que é essencial que eles atuem de forma livre, autônoma e independente dos gestores públicos. Esses conselhos devem ser mecanismos de deliberação e fiscalização, contribuindo para uma administração mais transparente e eficaz, especialmente no contexto da governança multinível e das políticas públicas (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2021).

namentais, sendo por meio da escuta ativa da sociedade civil, do setor privado e dos próprios cidadãos que a Administração Pública pode alinhar suas políticas às demandas reais da população (Kotlinski, 2012). O Portal da Transparência do governo federal reforça esse entendimento ao destacar o papel dos conselhos municipais como instrumentos de controle social, estruturados com paridade entre Estado e sociedade e voltados à deliberação, à consulta e à fiscalização das políticas públicas.

Enquanto produto do processo de reforma do Estado, os conselhos permitem a redefinição do conceito de público, promovendo a publicização das ações governamentais e institucionalizando práticas baseadas na diversidade e na solidariedade social. Mais do que instâncias transitórias, os conselhos se configuram como estruturas permanentes, capazes de examinar demandas, compatibilizar interesses e aprovar agendas setoriais, fortalecendo a capacidade do Estado em discriminar o que constitui o interesse público e em operacionalizar políticas que respondam a essas necessidades (Carvalho, 1997).

Contudo, conforme alertam Silva e Coelho (2020), a mera criação formal dos conselhos de políticas públicas não assegura, por si só, a efetiva inclusão da sociedade civil nos processos decisórios. Para além da normatividade, faz-se necessário proceder a uma análise empírica acerca do funcionamento desses colegiados, a fim de aferir se, de fato, propiciam canais reais de participação social ou se permanecem como estruturas formais desprovidas de efetividade. Nesse mesmo sentido, Hermany e Machado (2021) reforçam que os conselhos devem atuar de forma autônoma e independente, contribuindo para uma Administração mais transparente, eficaz e voltada a resultados concretos em benefício da coletividade.

Valorizar o espaço local e promover a participação cidadã não implica atribuir a esses mecanismos a responsabilidade exclusiva de garantir o equilíbrio neces-

sário para o desenvolvimento social. No entanto, observa-se que o Ente municipal tem se consolidado como espaço político renovador, desafiando concepções tradicionais de democracia e ampliando os horizontes da ação pública (Dowbor, 2016). O princípio da subsidiariedade, nesse contexto, destaca-se por incentivar a cooperação entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – e no interior da própria estrutura social (Vilhena, 2002).

Por essa lógica, a subsidiariedade reforça a soberania dos indivíduos e dos grupos sociais, aproximando o processo decisório do cidadão e promovendo o diálogo democrático com as minorias e os diversos segmentos sociais. Esse princípio privilegia os espaços de decisão mais próximos da população, criando ambientes favoráveis à participação política ativa e à pluralidade de vozes. Assim, estabelece-se um ponto de convergência com a governança multinível, que também valoriza o protagonismo local, a escuta cidadã e o fortalecimento institucional dos Entes subnacionais.

A descentralização administrativa, quando articulada à subsidiariedade, amplia a autonomia dos níveis inferiores de governo, promovendo uma maior capacidade de formulação e execução de políticas públicas sintonizadas com os contextos locais. Tal arranjo favorece uma governança mais participativa, flexível e responsiva, especialmente em áreas temáticas com forte dimensão territorial, como é o caso da educação. Nessas situações, a heterogeneidade regional exige a construção de soluções adequadas às demandas específicas de cada localidade, o que demanda estruturas institucionais capazes de responder de maneira eficiente aos desafios emergentes.

Diante desse panorama, a análise das políticas públicas, particularmente no campo educacional, deve considerar pressupostos que conectem o papel do Estado à

dinâmica da sociedade e à capacidade de mobilização dos atores locais. Trata-se de compreender que tais políticas não se limitam a respostas pontuais a demandas imediatas, mas configuram um conjunto de ações interdependentes e contínuas, desenvolvidas em múltiplos níveis e esferas de poder. Dessa forma, a formulação de políticas exige uma abordagem sistêmica e integrada, atenta às articulações entre governo, organizações sociais, partidos políticos e grupos de interesse, os quais contribuem, cada qual à sua maneira, para a construção de soluções duradouras.

Um dos pilares da avaliação de políticas públicas, sobretudo no campo educacional, reside na participação ativa das comunidades locais. O empoderamento social local pressupõe que as comunidades diretamente afetadas pelas políticas tenham voz e influência no processo decisório. Essa democratização fortalece a cidadania ativa, permitindo que as políticas sejam moldadas a partir das necessidades reais das populações locais, promovendo maior legitimidade e aderência às ações governamentais. Essa concepção encontra forte amparo na teoria de Georges Gurvitch, discutida no Capítulo 1, segundo a qual o direito social se constrói a partir da prática comunitária, e não apenas a partir da imposição normativa estatal. Os conselhos de políticas públicas, ao promoverem a participação cidadã organizada e contínua, exemplificam a produção normativa endógena da sociedade, conferindo densidade social às decisões administrativas.

As políticas educacionais, por sua vez, devem ser compreendidas em sua inserção no contexto sociopolítico, levando em conta condicionantes econômicos, demandas sociais emergentes e dinâmicas de poder em diferentes escalas. Ademais, é imprescindível que tais políticas sejam sensíveis à diversidade regional e cultural, promovendo inclusão e equidade em sua implementação. Essa sensibilidade reforça a lógica da governança

multinível, abordada por Gary Marks no Capítulo 2, em que múltiplos níveis de governo e atores compartilham responsabilidades decisórias de forma interdependente. Os conselhos municipais de educação representam, nesse modelo, a expressão local de uma rede institucional que permite adaptar diretrizes nacionais à realidade territorial concreta, promovendo justiça educacional com base no contexto.

Nesse contexto, a avaliação dessas políticas deve ser guiada por critérios de efetividade, eficácia e eficiência. A efetividade diz respeito ao impacto concreto das políticas na resolução dos problemas identificados; a eficácia refere-se ao grau de alcance dos objetivos propostos; e a eficiência, por sua vez, analisa a relação entre os custos empregados e os resultados obtidos. A conjugação desses três elementos é essencial para aferir a sustentabilidade das ações estatais e seu potencial de transformação social.

Essa racionalidade deve ser complementada por um compromisso democrático com a subsidiariedade e com o protagonismo local, permitindo que os conselhos funcionem como arenas legítimas de deliberação cidadã. Tal articulação entre técnica e política está na base do conceito de governança pública integrativa, desenvolvido no item 5.1, segundo o qual a efetividade das ações administrativas depende de processos decisórios cooperativos entre Estado e sociedade civil.

Assim, o empoderamento social local na educação está ancorado na premissa de que as políticas públicas devem fortalecer a capacidade das comunidades para atuarem coletivamente na melhoria das condições educacionais. Para isso, é imprescindível que se estabeleçam mecanismos de governança que assegurem a participação da sociedade nas etapas de planejamento, execução e monitoramento das políticas. Pais, estudantes, professores, gestores e lideranças comunitárias devem ocupar

um papel ativo e legítimo no processo decisório, garantindo que as ações estejam alinhadas às realidades locais e às necessidades concretas da população.

Essa coparticipação ativa remete à concepção de Constituição como cultura de Peter Häberle que rompe com a leitura formalista da Carta Magna ao incorporar a sociedade civil como intérprete legítima do direito. Ao atuarem nos conselhos, cidadãos passam a exercer esse papel hermenêutico cotidiano da Constituição, transformando o direito à educação em prática social efetiva.

A descentralização das políticas educacionais configura-se, portanto, como estratégia fundamental para que as decisões sejam tomadas de maneira mais próximas das comunidades. O empoderamento social se realiza na medida em que Municípios e escolas podem adaptar as diretrizes nacionais às suas peculiaridades, respeitando as normas gerais, mas com flexibilidade para ajustes locais. Trata-se de uma perspectiva que dialoga também com o pensamento de Amitai Etzioni, ao destacar a importância das comunidades na construção de valores normativos. A atuação dos conselhos escolares, nesse sentido, vai além da deliberação técnica: ela constitui um exercício ético de formação cívica e de solidariedade ativa.

Para tanto, destaca-se a importância da capacitação das lideranças locais, da institucionalização de conselhos sociais representativos e da construção de espaços de diálogo permanente com a sociedade civil. Esses espaços não apenas fortalecem a coprodução das decisões, como também ampliam o controle social sobre os recursos públicos, em linha com o que se defendeu no item 5.2. Ao assumir um papel ativo no acompanhamento da execução das políticas, os conselhos reforçam a *accountability* horizontal e contribuem para a transparência democrática da gestão educacional.

Ademais, conforme tratado no item 5.3, a apropriação crítica de tecnologias digitais e dados públicos pelos conselhos pode potencializar sua atuação. A utilização de inteligência artificial na análise de dados educacionais, quando regulada por parâmetros éticos e participativos, contribui para decisões mais bem informadas e socialmente justificadas. A atuação dos conselhos, nesse cenário, reforça a legitimidade democrática dos instrumentos tecnológicos e promove uma cultura de governança digital que articula técnica, direito e participação cidadã.

Cada etapa do ciclo de políticas públicas é influenciada por múltiplos fatores internos e externos que moldam a ação estatal. Embora a segmentação em fases – formulação, implementação, avaliação – seja didaticamente útil, trata-se, na prática, de um processo dinâmico e multifacetado. Tal organização busca conferir inteligibilidade a um sistema caracterizado por sua complexidade e fluidez (Iocken, 2014, p. 24).

Sob esse enfoque, a atuação dos Tribunais de Contas pode ser correlacionada à estruturação procedimentalizada das políticas públicas, inserindo-se em três momentos distintos: o preliminar, que compreende a entrada da política na agenda pública e a definição de soluções; o intermediário, correspondente à implementação e à avaliação de sua execução; e o final, dedicado à verificação de seus resultados e impactos. Essa estrutura não apenas facilita a análise técnica das políticas, como também proporciona um campo fértil para o exercício do controle externo em sintonia com os princípios da governança democrática (Iocken, 2014, p. 24).

A presente análise evidencia que a avaliação de políticas públicas constitui um instrumento essencial para o aprimoramento da ação governamental, contribuindo não apenas para a eficiência na aplicação dos recursos públicos, mas também para a promoção da equidade e

da efetividade das políticas sociais. No campo da educação, essa função avaliativa adquire contornos ainda mais relevantes, uma vez que permite mensurar o impacto das políticas educacionais acerca da qualidade do ensino, identificar desigualdades regionais e promover correções de rumo que assegurem o direito à educação como um bem público fundamental.

Ao lado da avaliação, destaca-se o empoderamento social local como elemento estruturante de uma gestão democrática e participativa. A participação cidadã, quando efetivamente incorporada às fases do ciclo das políticas públicas, fortalece a legitimidade das decisões, amplia a responsividade do Estado e favorece a construção de soluções alinhadas às demandas e às especificidades territoriais. Trata-se, portanto, de uma via de mão dupla: a avaliação fomenta o empoderamento e, reciprocamente, a participação qualificada das comunidades aperfeiçoa os processos avaliativos, tornando-os mais sensíveis às realidades vivenciadas nos territórios.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico ao incorporarem, em suas funções de controle externo, análises que ultrapassam a legalidade estrita e alcançam a eficácia das políticas públicas. A atuação dessas cortes de contas, pautada nos princípios da *accountability* e da governança democrática, torna-se um instrumento catalisador de transparência, participação e controle social. Ao tornarem *públicos* seus relatórios, diagnósticos e recomendações, os Tribunais estimulam o engajamento cívico e promovem um ambiente institucional mais permeável ao diálogo com a sociedade.

No que tange à educação, a interação entre as competências federativas, o ciclo das políticas públicas e o empoderamento social local ganha densidade teórica e prática no contexto do federalismo cooperativo e da governança multinível. A descentralização, orientada

pelo princípio da subsidiariedade, demanda que Estados e Municípios assumam um protagonismo compartilhado na formulação e na implementação das políticas educacionais, respeitando as diversidades regionais e assegurando a equidade no acesso e na qualidade da educação.

Por fim, a articulação entre avaliação, participação e governança evidencia-se como um caminho promissor para o fortalecimento das políticas públicas educacionais. A construção de uma educação mais democrática, inclusiva e eficiente passa, necessariamente, pela valorização dos espaços locais, pela capacitação de lideranças comunitárias, pela institucionalização de conselhos e pela adoção de mecanismos que promovam a escuta ativa da sociedade. A consolidação dessa arquitetura institucional, sustentada em transparência, corresponsabilidade e inovação, representa um avanço no processo de democratização do Estado e de afirmação de um projeto de desenvolvimento comprometido com a justiça social e os direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

A compreensão dos pressupostos teóricos do direito social exige, antes de tudo, uma ruptura com modelos jurídicos estanques, ancorados exclusivamente no direito estatal, e uma abertura à pluralidade das formas jurídicas que emergem da própria vida social. O primeiro capítulo desta obra foi dedicado justamente à construção desse alicerce conceitual, visando recuperar e atualizar uma teoria do direito que reconheça os sujeitos coletivos como protagonistas da produção normativa. Tal empreitada teórica revela-se indispensável para a reconfiguração da relação entre Estado e sociedade em contextos democráticos, sobretudo quando se busca repensar os contornos da legitimidade jurídica no interior de sistemas federativos complexos e participativos.

Nesse contexto, o item 1.1 ofereceu uma leitura densa e crítica da proposta de Georges Gurvitch, destacando sua teoria do pluralismo jurídico como base para uma concepção de direito social fundada na sociabilidade e na autorregulação. O direito social, para Gurvitch, não é mero apêndice do direito estatal, tampouco se reduz a prestações materiais ou a enunciados programáticos. Trata-se, antes, de uma forma normativa enraizada nas práticas sociais, em que a sociedade atua simultaneamente como sujeito produtor e destinatário das normas jurídicas.

A partir das reflexões desenvolvidas neste primeiro item, foi possível evidenciar a profundidade e a atualidade da teoria gurvitchiana. Em contraposição aos paradigmas centrados na coação e na verticalidade, essa proposta reconhece o “fato normativo” como expressão legítima de uma vontade coletiva juridicamente estruturada, cuja força obrigatória reside no reconhecimento

social. Assim, a formulação de Gurvitch assume um caráter processual e dinâmico, com forte densidade ética e comunitária, conferindo centralidade à interação entre os sujeitos no processo de conformação do direito.

Sob esse aspecto, foi possível compreender o pluralismo jurídico de Gurvitch como uma alternativa epistemológica robusta frente aos limites do positivismo normativo. Sua tipologia do direito social – com especial destaque para a figura do direito social condensado – permite visualizar os múltiplos graus de articulação entre direito estatal e direito social, sem que isso implique a negação do primeiro. Pelo contrário, a proposta é de complementaridade: o direito estatal, quando impregnado das dinâmicas sociais legítimas, alcança maior densidade democrática, enquanto o direito social, ao se condensar na estrutura institucional, ganha estabilidade e reconhecimento formal.

Por fim, o item 1.1 demonstrou que a teoria do direito social de Gurvitch oferece instrumentos para uma compreensão mais inclusiva, participativa e substancial do fenômeno jurídico, especialmente quando vinculada à concretização dos princípios constitucionais. Ao deslocar o foco do direito para os processos sociais vivos, a proposta de Gurvitch reafirma a centralidade da cidadania ativa e da corresponsabilidade na construção de uma ordem jurídica verdadeiramente democrática, inaugurando um caminho promissor para as reflexões que se seguirão nos demais itens deste capítulo.

Desse modo, dando continuidade à proposição de compreensão ampliada do direito social a partir do pluralismo jurídico de Gurvitch, o item 1.2 buscou aproximar tal concepção das transformações estruturais observadas na sociedade global contemporânea, especialmente aquelas que exigem novas formas de produção normativa, para além do modelo estatal tradicional. Nesse cenário, o conceito de autorregulação reflexiva se apresenta

como ferramenta teórica relevante para o enfrentamento da complexidade, permitindo que múltiplos atores sociais construam soluções jurídicas compartilhadas, em processos comunicativos e inclusivos.

A análise desenvolvida procurou evidenciar que o pluralismo jurídico não é uma realidade apenas tolerada, mas, sobretudo, necessária frente à fragmentação dos centros decisórios e à interdependência entre as esferas local, nacional e transnacional. A noção de autorregulação reflexiva insere-se nesse contexto como mecanismo normativo que articula autonomia social e racionalidade procedimental, especialmente quando acompanhada de dispositivos que assegurem sua legitimidade democrática. A perspectiva de Habermas, com sua teoria da ação comunicativa, contribui aqui como ponte conceitual entre o direito social gurvitchiano e os modelos contemporâneos de produção normativa não estatais, permitindo identificar os limites e as potencialidades de um direito que se constrói no espaço público deliberativo.

Importa destacar, contudo, que a proposta de autorregulação reflexiva, para ser compatível com a teoria do direito social em Gurvitch, não pode prescindir de conteúdos substanciais vinculados aos princípios constitucionais. A articulação entre pluralismo jurídico e reflexividade normativa deve ser guiada por um horizonte ético, que reconheça a dignidade humana, a solidariedade e a justiça social como fundamentos intransponíveis. Assim, a autorregulação não se confunde com mera adaptação funcional dos interesses setoriais, mas se orienta por uma racionalidade comunicativa que visa à construção de consensos normativos ancorados na comunidade política.

Nesse panorama, o direito social adquire nova centralidade: ele se torna o elo entre a normatividade produzida pelos sujeitos sociais e a ordem jurídica constitucional, funcionando como instrumento de integração entre

autonomia coletiva e institucionalidade democrática. A sociedade globalizada, ao mesmo tempo em que desafia as formas tradicionais de controle normativo, também abre espaço para a emergência de um novo paradigma jurídico, mais flexível, relacional e sensível às especificidades locais. O pluralismo jurídico, quando associado à autorregulação reflexiva, oferece, portanto, um caminho possível para a efetivação de um direito social situado, dialógico e comprometido com a construção democrática da ordem jurídica.

O percurso reflexivo traçado no item 1.3 buscou investigar a inserção do direito social no campo constitucional, especialmente a partir da tensão entre duas grandes correntes teóricas que moldam a interpretação e a aplicação do direito: o procedimentalismo e o substancialismo. A proposta foi demonstrar que o direito social, em sua vertente *gurvitchiana*, constitui um paradigma intermediário, capaz de dialogar com ambas as perspectivas, sem, contudo, se subsumir a nenhuma delas de forma plena ou excludente.

De um lado, o procedimentalismo, representado por autores como Habermas, valoriza os processos deliberativos, a participação e a racionalidade comunicativa como fundamentos da legitimidade jurídica. De outro, o substancialismo insiste na centralidade dos conteúdos ético-normativos e dos valores materiais consagrados constitucionalmente. A teoria do direito social de Gurvitch, ao reconhecer a normatividade originada da própria vida social e sua possível condensação no direito estatal, permite visualizar uma síntese possível entre esses dois polos: um direito que nasce da interação coletiva e se legitima tanto pelo procedimento quanto pela aderência a princípios substantivos.

Nesse sentido, a Constituição é compreendida não apenas como um texto normativo, mas como um processo cultural em contínua atualização, aberto à participa-

ção dos diversos atores sociais. A proposta Gurvitchiana articula-se, portanto, com a concepção de Constituição como cultura, desenvolvida por Peter Häberle, ao reconhecer a multiplicidade de intérpretes e a necessidade de incorporar as vozes sociais na concretização dos direitos fundamentais. A partir disso, o direito social pode ser entendido como vetor que impulsiona a efetividade constitucional, na medida em que opera como ponte entre o plano abstrato das normas e as práticas sociais concretas que lhes dão sentido e vida.

A construção desse paradigma intermediário revela-se especialmente fecunda para o contexto brasileiro, cuja Constituição de 1988 consagrou uma matriz democrática, plural e participativa, mas que a realização depende de mecanismos institucionais e sociais que assegurem sua concretização. O direito social, situado entre os procedimentos legítimos e os valores substantivos, oferece um caminho viável para qualificar a relação entre Estado e sociedade, permitindo uma leitura constitucional que não se limita à letra da norma, mas que se alimenta da realidade viva das lutas sociais por reconhecimento e inclusão.

O desenvolvimento do item 1.4 permitiu consolidar as reflexões anteriormente apresentadas, ao destacar a categoria do *direito social condensado* como a expressão mais adequada, dentro da teoria de Gurvitch, para se pensar a integração entre os processos sociais autônomos e a ordem constitucional democrática. Esse direito em destaque, que não prescinde do Estado, mas se insere nele de modo dialógico, representa um modelo normativo capaz de promover a concretização da Constituição para além da institucionalidade formal, por meio da incorporação ativa da sociedade civil no processo de construção do sentido jurídico.

A centralidade dessa categorização reside justamente em sua aptidão para articular a normatividade

que emerge da sociabilidade concreta com a estrutura jurídica estatal, promovendo uma fusão entre o pluralismo jurídico e a legitimidade institucional. Tal articulação não elimina as formas tradicionais de produção normativa, mas as complementa, atribuindo densidade ética, legitimidade participativa e enraizamento social à atuação do Estado. Nessa perspectiva, a Constituição não é concebida apenas como um texto normativo impositivo, mas como um espaço aberto de criação jurídica compartilhada, sustentado por uma comunidade de intérpretes plurais e ativos.

Além disso, ao inserir o *direito social condensado* no interior do sistema jurídico, Gurvitch fornece instrumentos para compreender como os princípios constitucionais podem ganhar concretude por meio da vivência social e da ação coletiva. A efetivação dos direitos sociais, nesse contexto, não se dá apenas por via judicial ou legislativa, mas também – e sobretudo – pela institucionalização de práticas sociais fundadas na corresponsabilidade, na deliberação pública e na cultura de participação. Trata-se, portanto, de uma proposta que supera a dicotomia entre legalidade e legitimidade, entre norma e prática, entre direito e vida.

Ao final deste primeiro capítulo, pode-se afirmar que o direito social, especialmente em sua forma condensada, representa uma alternativa teórica e prática à fragmentação contemporânea dos sistemas jurídicos, oferecendo uma via de integração entre os atores sociais e o Estado constitucional. Tal proposição se mostra particularmente fecunda para contextos federativos e democráticos, como o brasileiro, nos quais a Constituição projeta uma promessa de inclusão e justiça social que só pode ser realizada plenamente por meio da ativação dos sujeitos sociais em todos os níveis da estrutura político-jurídica. Nesse sentido, o direito social condensado não

apenas reforça a Constituição, mas contribui para realizá-la em sua dimensão mais viva, plural e substancial.

Por conseguinte, evidenciou-se que o direito social, na perspectiva adotada, não se resume a um campo setorial do ordenamento, mas representa uma categoria teórica e prática capaz de redesenhar as fronteiras do jurídico e de redefinir os modos de construção da legitimidade. Ele não nega o Estado, mas propõe sua democratização; não substitui a Constituição, mas lhe confere vitalidade; não esvazia a técnica jurídica, mas a coloca a serviço da justiça social e da cidadania ativa. É esse o solo teórico que sustentará, nos capítulos seguintes, a análise dos desafios contemporâneos da governança pública e da participação democrática no espaço local.

A trajetória reflexiva desenvolvida ao longo do segundo capítulo teve como objetivo central repensar as bases da relação entre Estado e sociedade à luz dos desafios contemporâneos impostos pela complexidade institucional e pela fragmentação dos centros de decisão. A governança multinível, como categoria teórica e arranjo institucional, foi adotada como chave de leitura para compreender como os distintos níveis de governo, instituições e sujeitos coletivos podem interagir de forma cooperativa na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas. Ao mesmo tempo, buscou-se investigar de que modo o direito social pode se articular a esse novo paradigma, contribuindo para o fortalecimento da legitimidade democrática e da efetividade constitucional.

Sob tal perspectiva, a análise do item 2.1 revelou-se fundamental para o alicerce teórico do capítulo, ao propor uma leitura crítica da crise estrutural do Estado moderno e de seus impactos sobre a relação entre centralidade estatal e cidadania. O reconhecimento de que vivemos um contexto de esgotamento das formas tradicionais de legitimação e de regulação impõe a ne-

cessidade de reconfigurar o papel do direito social, não mais como um instrumento de concessão unilateral do Estado, mas como mecanismo de pactuação institucional e social em espaços plurais de decisão.

O item 2.1 permitiu identificar que a crise estrutural do Estado contemporâneo não se reduz à crise fiscal, embora esta seja particularmente sensível. Trata-se de uma crise múltipla – conceitual, ideológica e funcional – que afeta diretamente a capacidade estatal de responder às crescentes demandas sociais em um contexto marcado por interdependência global, pressões econômicas transnacionais e mutações nas formas de organização coletiva. A perda de centralidade soberana do Estado-nacional, aliada à fragmentação da autoridade normativa, exige a reformulação das estruturas jurídicas tradicionais, abrindo espaço para modelos de gestão pública mais abertos, cooperativos e sensíveis à diversidade territorial.

Nesse panorama, o direito social adquire um novo protagonismo: deixa de ser um instrumento de tutela verticalizado para se tornar elemento estruturante de uma nova racionalidade jurídica e política, centrada na corresponsabilidade entre Estado e sociedade. A (re) definição das relações entre ambos, tal como delineado neste item, requer o fortalecimento de arranjos institucionais que valorizem a participação social qualificada e a transparência das decisões, mas também exige o resgate do sentido substancial da Constituição como projeto de justiça, inclusão e solidariedade.

Com isso, a governança multinível emerge como espaço de interseção entre as respostas institucionais à crise e a revalorização do direito social como eixo normativo das novas formas de legitimação. A descentralização, a distribuição de competências e a cooperação entre níveis de governo devem estar orientadas por um horizonte de justiça social que não se limita à eficiência

administrativa, mas que se ancora na escuta ativa da sociedade e na produção compartilhada de soluções públicas.

O capítulo deixa como legado a proposta de que o enfrentamento da crise do Estado passa necessariamente pela reconstrução da legitimidade democrática nos diversos níveis de poder, com o direito social assumindo papel central nesse processo. A teoria da governança multinível, especialmente a partir da formulação de Gary Marks, não apenas fornece os elementos conceituais para essa reconstrução, mas também abre caminhos para sua concretização, em articulação com os princípios constitucionais e os anseios sociais por participação, reconhecimento e dignidade.

O desenvolvimento do item 2.2 possibilitou o aprofundamento da análise sobre a transformação dos paradigmas de gestão pública, especialmente no contexto da transição de um modelo centrado na eficiência burocrática para um modelo mais aberto à participação social, à deliberação pública e à *accountability*. Neste novo cenário, a atuação administrativa passa a ser compreendida não apenas sob a ótica da legalidade formal, mas também da legitimidade substancial, o que impõe uma releitura da própria noção de regularidade dos atos administrativos à luz do princípio democrático.

A participação popular, historicamente tratada como elemento periférico ou complementar da atividade estatal, é aqui reposicionada como núcleo estruturante da gestão pública contemporânea. Trata-se de um avanço teórico e institucional que reconhece os sujeitos sociais como coautores das políticas públicas, reforçando a dimensão procedimental do direito social conforme delineado por Gurvitch. A ação estatal, portanto, só pode ser considerada regular e legítima quando incorporada a mecanismos que assegurem transparência, diálogo e corresponsabilidade.

Nesse sentido, o direito social não se limita a garantir o acesso a prestações estatais, mas assume uma função normativa ativa na qual a própria forma de produção das decisões administrativas deve respeitar os direitos à informação, à consulta e à deliberação coletiva. A gestão pública, nessa perspectiva, deixa de ser uma atividade técnica isolada e passa a ser compreendida como espaço de interação, negociação e controle compartilhado entre Estado e sociedade.

O reconhecimento da participação como requisito de legitimidade dos atos administrativos conduz, ainda, a uma ampliação do conceito de cidadania, que deixa de ser meramente representativa para tornar-se exercida de forma contínua, por meio de conselhos, audiências públicas, consultas, fóruns deliberativos e outras instâncias participativas. Esses instrumentos, quando dotados de efetividade e abertura real à influência social, contribuem para a qualificação das decisões públicas, para a prevenção de práticas autoritárias e para o fortalecimento do vínculo entre o poder público e os cidadãos.

Em síntese, o item 2.2 revelou que os novos paradigmas da gestão pública, ao se alinharem com a teoria do direito social e com os pressupostos da governança multinível, reforçam a necessidade de integrar a participação popular aos processos decisórios como condição de validade, efetividade e legitimidade da ação administrativa. Esse redesenho institucional do espaço público aponta para um modelo de administração não apenas mais eficiente, mas também mais justo, democrático e sensível às demandas plurais da sociedade contemporânea.

O item 2.3 teve por objetivo delimitar os fundamentos teóricos da governança pública, com especial ênfase na sua dimensão multinível, como forma de reorganização da ação estatal diante da complexidade contemporânea. A superação de uma concepção hierárquica

e centralizadora da administração pública, característica do modelo burocrático clássico, dá lugar a uma lógica de coordenação entre múltiplos atores e níveis de governo, exigindo novos arranjos institucionais pautados na cooperação, na flexibilidade e na participação.

A governança, nesse contexto, passa a ser compreendida como um processo que transcende os limites tradicionais da administração pública, incorporando diversas esferas de poder – horizontal e verticalmente – e integrando organizações estatais, sociedade civil e setores privados em redes articuladas de decisão e implementação de políticas públicas. Essa abordagem valoriza a construção conjunta de soluções, o compartilhamento de responsabilidades e a formação de consensos em espaços públicos multicêntricos.

No âmbito da governança multinível, conforme evidenciado, há um reconhecimento de que a distribuição de competências entre os Entes federativos não pode se dar apenas com base em critérios rígidos de separação, mas deve refletir uma lógica de articulação contínua, adaptada às realidades territoriais e às especificidades das demandas sociais. A interdependência entre os níveis de governo, longe de representar fragilidade, pode ser canalizada como instrumento de fortalecimento da ação pública, desde que ancorada em mecanismos de coordenação e em princípios como a subsidiariedade, a solidariedade federativa e a corresponsabilidade.

Essa nova racionalidade institucional está intimamente ligada à concepção de direito social adotada nesta obra. A ideia de que os sujeitos coletivos devem participar da produção normativa e das decisões administrativas reforça a legitimidade da governança compartilhada e plural. O direito social, portanto, contribui para a própria constituição da governança multinível, na medida em que exige uma estrutura institucional permeável à

deliberação pública, aos interesses locais e à presença ativa da sociedade civil na formulação das políticas.

Ao delimitar essas premissas teóricas, o item 2.3 evidenciou que a governança multinível não é apenas um arranjo técnico-administrativo, mas uma concepção de Estado em rede, voltada à democratização dos processos decisórios e à concretização substancial dos direitos fundamentais. Trata-se de um modelo que requer abertura institucional, mas também compromisso com os valores constitucionais, de modo que a multiplicidade de vozes e de centros decisórios não comprometa a coesão social, mas a fortaleza. Essa é a base sobre a qual se constrói a análise específica da teoria de Gary Marks, objeto do item seguinte.

O item 2.4 proporcionou um mergulho mais aprofundado na teoria da governança multinível formulada por Gary Marks, com vistas a compreender os fundamentos, a estrutura e as implicações práticas desse modelo para os sistemas democráticos e federativos contemporâneos. Tal teoria contribui de forma significativa para a superação de visões unidimensionais do poder estatal, ao propor um modelo institucional em que diferentes níveis de governo compartilham responsabilidades, competências e instrumentos de ação política e administrativa de forma articulada, interdependente e dinâmica.

Partiu-se da constatação de Marks de que a autoridade política, sobretudo em contextos complexos como o europeu (e, por analogia, o brasileiro), deixou de ser exercida exclusivamente por instâncias centrais. Em seu lugar, consolidou-se uma lógica de “governança em camadas” (*multilevel governance*), na qual esferas locais, regionais, nacionais e supranacionais participam conjuntamente da formulação de políticas públicas. Essa concepção rompe com a ideia clássica de soberania concentrada e dá lugar a uma arquitetura institucional mais

flexível, onde o poder circula, se redistribui e se adapta a diferentes contextos e demandas.

No Brasil, tal perspectiva apresenta grande potencial de aplicabilidade, especialmente em razão do federalismo trino e da complexidade das relações intergovernamentais. A teoria de Marks fornece ferramentas para compreender os desafios e as possibilidades da articulação federativa, ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de democratização das estruturas de poder e de abertura para a participação cidadã na tomada de decisões. A governança multinível, nesse contexto, não apenas viabiliza uma gestão pública mais eficiente e territorializada, mas também reafirma o papel do direito social como elo entre os diferentes níveis de atuação do Estado.

É nesse ponto que se revela a compatibilidade entre a proposta de Gurvitch e a teoria de Marks: ambas reconhecem a centralidade da sociedade na construção do direito e da política. Enquanto o primeiro propõe um direito social procedimental, nascido da vida coletiva e passível de integração ao aparato estatal, o segundo oferece uma visão institucional na qual essa participação se concretiza por meio de mecanismos cooperativos e de redes intergovernamentais. Trata-se, portanto, de dois modelos que, embora distintos em sua origem, convergem para uma mesma direção: a necessidade de resgatar a legitimidade das decisões públicas por meio da ampliação do diálogo entre Estado e sociedade.

A análise realizada neste item reforça a ideia de que a governança multinível, compreendida a partir da teoria de Gary Marks, é mais do que um instrumento técnico de gestão. Evidencia-se uma proposta de reorganização do poder que valoriza a diversidade institucional, o protagonismo local, a integração federativa e a corresponsabilidade entre Entes estatais e sociedade civil, alinhando-se, de modo coerente, ao direito social tal como

elaborado por Gurvitch, e oferece caminhos concretos para a reconfiguração do Estado constitucional democrático no século XXI.

Portanto, a trajetória analítica desenvolvida ao longo deste capítulo evidenciou que a superação das fragilidades do Estado contemporâneo requer mais do que ajustes técnicos ou reformas pontuais: exige a construção de um novo paradigma institucional que seja capaz de conciliar complexidade, descentralização e participação democrática. A governança multinível foi apresentada, nesse contexto, como uma proposta teórica e prática que permite repensar a relação entre os Entes federativos e entre Estado e sociedade, a partir de uma lógica de articulação, e não de subordinação.

O reconhecimento das múltiplas crises que atravessam o modelo estatal – desde os limites de financiamento até a perda de capacidade decisória centralizada – revela a urgência de formas de gestão pública mais inclusivas e cooperativas. A incorporação da participação popular, como elemento estruturante da legitimidade dos atos administrativos, amplia o alcance do direito social ao deslocá-lo de um modelo prestacional para um campo de construção coletiva de decisões com base em critérios de justiça, transparência e corresponsabilidade.

As premissas teóricas da governança pública, vistas sob a lente da governança multinível, confirmam que o redesenho da atuação estatal passa necessariamente por uma abertura à complexidade dos territórios e à diversidade dos sujeitos políticos. A teoria de Gary Marks, ao propor uma estrutura política em camadas, reforça a necessidade de redes de cooperação entre os níveis de governo e aponta para a viabilidade de um modelo federativo mais flexível, responsivo e democrático.

Nesse panorama, o direito social deixa de ser uma cláusula programática e passa a operar como alicerce normativo de uma nova racionalidade institucional. Mais

do que um direito a prestações, ele se configura como um direito de participação, de coautoria e de construção conjunta do espaço público. Integrado à lógica da governança multinível, o direito social torna-se a ponte entre a crise do Estado e a reinvenção democrática das formas de governar.

O terceiro capítulo desta obra teve como objetivo central situar o poder local como espaço privilegiado para a articulação entre os fundamentos do direito social e os mecanismos efetivos de participação cidadã. Em diálogo com os referenciais teóricos apresentados nos capítulos anteriores, buscou-se compreender de que modo a instância municipal, marcada pela proximidade entre instituições e população, pode tornar-se território fértil para a consolidação de um projeto constitucional substantivo, democrático e inclusivo.

Partindo da ideia de que a efetivação dos direitos sociais depende da descentralização com responsabilidade, a análise recaiu sobre o papel das unidades federativas locais como atores não apenas executores, mas coautores das políticas públicas. O Município, longe de ser um Ente menor ou subsidiário no sentido restrito, revela-se como ambiente de construção normativa e deliberativa, especialmente quando se reconhece a centralidade da participação social na conformação do espaço público.

Na parte 3.1, procurou-se justamente retomar o debate sobre as distinções conceituais entre Estado e Nação e refletir sobre as transformações históricas que conduziram à emergência do poder local como instância política legítima e indispensável. A crítica à expressão “Estado-Nação”, embora amplamente utilizada na tradição jurídica e política, permitiu evidenciar os limites de uma visão centralizadora e homogeneizadora do poder, apontando para a necessidade de revalorização dos ter-

ritórios locais como espaços de expressão da pluralidade democrática.

Nesse sentido, demonstrou-se que o fortalecimento do poder local não se contrapõe à unidade do Estado, mas a complementa e a qualifica, ao possibilitar uma realização mais concreta dos valores constitucionais. A Constituição de 1988, ao reconhecer o Município como Ente federativo, inaugura uma nova leitura sobre a organização político-administrativa do país, baseada na colaboração entre os níveis de governo e na afirmação da autonomia local como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais.

O poder local, portanto, não é um apêndice do Estado Nacional, mas uma dimensão constitutiva da sua legitimidade. Sua valorização implica o reconhecimento de que a cidadania, para ser plena, precisa ser vivida nos territórios, nos bairros, nas comunidades e nos conselhos participativos. É nesse nível que o direito social ganha forma concreta, vincula-se ao cotidiano e responde às demandas mais imediatas da população. A partir dessa concepção, abre-se caminho para uma teoria do direito social enraizada nos vínculos comunitários, capaz de converter a abstração normativa da Constituição em práticas institucionais efetivas.

A análise desenvolvida no item 3.2 buscou compreender os impactos da globalização sobre o poder local, situando o Município no centro das tensões entre o global e o comunitário, entre as forças transnacionais e a necessidade de preservação dos espaços de deliberação democrática. No processo de reconfiguração do Estado e de redistribuição do poder normativo, os territórios locais deixaram de ser apenas receptores de decisões e passaram a assumir um papel ativo, embora desafiador, na gestão de políticas públicas e na garantia dos direitos fundamentais.

A globalização, ao fragmentar os centros tradicionais de decisão e deslocar parte da autoridade para atores supranacionais e mercados transnacionais, impôs limitações à soberania estatal clássica. No entanto, como demonstrado, essa nova realidade também abriu espaço para a emergência do local como arena estratégica de resistência, inovação institucional e fortalecimento da democracia. A municipalização das políticas públicas – sobretudo nas áreas sociais – passou a refletir essa reorientação da ação estatal, exigindo dos Entes locais maior capacidade de articulação, planejamento e escuta cidadã.

Nesse contexto, o poder local se apresenta como um contraponto necessário à homogeneização cultural e à lógica economicista da globalização. A proximidade com os cidadãos e a sensibilidade às especificidades territoriais tornam o Município um espaço privilegiado para a produção de políticas públicas que reflitam os valores da justiça social, da diversidade e da inclusão. Tal característica é particularmente compatível com a concepção de direito social defendida nesta obra, centrada na participação ativa, no pertencimento e na coprodução normativa.

A partir desse horizonte, torna-se possível afirmar que o paradigma da globalização não deve ser enfrentado com o retorno a um modelo estatal centralizador e fechado, mas por meio da valorização de formas locais de governança que fortaleçam a cidadania, qualifiquem a gestão pública e reaproximem o direito de sua função social. O poder local, nesse arranjo, emerge não como instância isolada, mas como modo estratégico em redes de governança multinível, reafirmando seu papel como espaço concreto de construção do direito social.

A reflexão desenvolvida no item 3.3 permitiu situar o princípio da subsidiariedade como um eixo estruturante para a articulação entre o poder público e a

sociedade na formulação, na execução e no controle das políticas públicas, especialmente no contexto do direito social. Longe de ser apenas um critério de repartição de competências, a subsidiariedade emerge como um princípio normativo de organização democrática do poder, orientado pela valorização das instâncias mais próximas da população e pelo reconhecimento da capacidade dos sujeitos locais de deliberar sobre os próprios destinos.

Portanto, a subsidiariedade atua tanto na dimensão vertical – entre os Entes federativos – quanto na dimensão horizontal – entre o Estado e a sociedade civil –, assumindo, nesta última, papel decisivo na concretização da participação social como fundamento de legitimidade da ação estatal. A ampliação das competências municipais, analisada sob essa perspectiva, não implica uma sobrecarga técnica ou orçamentária isolada, mas exige o fortalecimento institucional, o investimento em capacidades locais e, sobretudo, o estímulo a mecanismos de deliberação compartilhada.

Como se demonstrou, o princípio da subsidiariedade conecta-se de forma intrínseca à concepção de direito social adotada nesta obra, especialmente na vertente *gurvitchiana*, ao reconhecer o protagonismo dos sujeitos coletivos na construção das normas que os regem. O direito social, nesse arranjo, não é produzido apenas de cima para baixo, mas ganha legitimidade na medida em que reflete práticas de auto-organização, experiências territoriais e demandas concretas dos cidadãos.

A interface entre subsidiariedade e direito social exige, portanto, que os processos decisórios sejam concebidos a partir da escuta ativa, da corresponsabilidade e da inclusão. O Município não é apenas executor das diretrizes impostas por outras esferas de governo, mas também espaço de inovação normativa e de pactuação pública, em que se consolidam valores constitucionais

como a solidariedade, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo.

Assim, a subsidiariedade revela-se não como um limite, mas como uma oportunidade: a oportunidade de transformar a estrutura federativa brasileira em um campo de experimentação democrática, onde o direito social seja construído de forma dialógica e enraizada, potencializando a efetividade da Constituição em seus compromissos mais profundos com a justiça e a cidadania.

O percurso analítico traçado no final do capítulo, item 3.4, permitiu consolidar as reflexões desenvolvidas ao inserir o debate sobre o direito social no contexto do federalismo trino brasileiro, caracterizado pela autonomia constitucional dos três níveis federativos: União, Estados e Municípios. Essa estrutura, singular no comparativo internacional, oferece terreno fértil para a construção de uma governança pública que, ao mesmo tempo, respeite a complexidade institucional do país e viabilize a concretização dos direitos fundamentais a partir do território.

A noção de federalismo trino, ao valorizar a autonomia municipal em patamar equivalente às demais unidades da Federação, ressignifica o papel do poder local e amplia suas responsabilidades na implementação de políticas públicas. Nesse cenário, o Município não atua como mero executor de diretrizes superiores, mas se transforma em espaço normativo legítimo, com capacidade de criar, interpretar e aplicar o direito social de forma situada, dialogando com as especificidades culturais, econômicas e sociais de sua comunidade.

A construção do direito social multinível, portanto, ganha coerência ao se ancorar em um modelo federativo que reconhece a diversidade e a interdependência entre os Entes. A atuação coordenada entre os três níveis do Estado torna-se condição essencial para assegurar a efetividade dos direitos sociais, exigindo mecanismos de

cooperação institucional, repartição de competências, fluxos comunicativos permanentes e abertura à participação da sociedade civil. Nesse arranjo, o direito social deixa de ser um conjunto fragmentado de normas e prestações para se constituir como uma política de Estado, materializada na interação entre instituições e cidadãos.

A teoria do direito social de Gurvitch, ao enfatizar a normatividade que emana da vida coletiva, dialoga diretamente com esse federalismo vivo, participativo e policêntrico. O paradigma da governança multinível encontra, assim, no federalismo trino brasileiro um campo propício para sua aplicação concreta, desde que comprometido com os valores constitucionais de inclusão, solidariedade e justiça.

Conclui-se, portanto, que o federalismo trino não é apenas uma característica formal do sistema brasileiro, mas um instrumento estratégico para a construção de uma ordem democrática mais próxima da sociedade, mais sensível às desigualdades regionais e mais apta a traduzir o direito social em políticas públicas efetivas, ancoradas na corresponsabilidade entre os Entes estatais e na participação ativa da cidadania.

O terceiro capítulo, portanto, consolidou a proposta teórica de deslocar o eixo da efetivação dos direitos sociais para o espaço local, compreendido não como uma instância periférica da Federação, mas como o ponto de articulação entre o normativo e o vivencial, entre a Constituição e o cotidiano dos cidadãos. A partir da leitura crítica da centralidade estatal e da rediscussão das categorias de Estado e Nação, demonstrou-se que o Município é capaz de assumir papel protagonista na construção democrática do direito social, especialmente quando estruturado sobre bases participativas, solidárias e cooperativas.

A globalização, embora traga desafios para a autonomia local, também abre oportunidades para o fortalecimento

lecimento de formas alternativas de organização política e jurídica. O poder local, ao operar no nível da proximidade, revela-se como o espaço mais adequado para a produção de respostas públicas contextualizadas e para a materialização da cidadania ativa. Nesse contexto, os Municípios tornam-se laboratórios democráticos, nos quais se experimentam arranjos institucionais mais sensíveis à diversidade e à complexidade social, conectando diretamente a teoria do direito social à realidade da governança cotidiana.

Ao incorporar o princípio da subsidiariedade como critério normativo e político, ampliou-se a compreensão do papel dos Entes locais na formulação de políticas públicas, destacando-se sua capacidade de interagir com os cidadãos e de instituir procedimentos decisórios legítimos e inclusivos. A subsidiariedade, lida em sua dimensão horizontal, revelou-se especialmente compatível com a concepção gurvitchiana de direito social, ao reconhecer a legitimidade da normatividade produzida nos espaços de deliberação coletiva, em complementaridade com a estrutura institucional do Estado.

Por fim, ao articular essa reflexão com a peculiaridade do federalismo trino brasileiro, confirmou-se que a construção de um direito social multinível exige o fortalecimento do poder local não apenas como executor, mas como coparticipe na elaboração das normas, dos programas e das decisões que integram a Constituição vivida. O federalismo cooperativo, ao integrar as diversas esferas de governo em torno de um projeto comum de justiça social, possibilita que o direito social se realize de forma concreta e eficaz, respeitando as especificidades dos territórios e promovendo a democratização do espaço público.

O capítulo, assim, reafirma a hipótese de que a transformação do Município em *locus* de articulação normativa, institucional e participativa é condição neces-

sária para a concretização de um projeto constitucional verdadeiramente inclusivo. O direito social, para além de um conteúdo normativo, assume aqui sua dimensão política e cultural, revelando-se como expressão do compromisso coletivo com a dignidade, a equidade e a construção democrática da vida em comum.

No quarto capítulo deste trabalho, tomando a reflexão realizada nas partes que se seguiram, se teve por objetivo empreender uma análise crítica e sistemática do direito à cidade, entendido em sua complexidade teórico-normativa e em sua dimensão transformadora enquanto práxis jurídico-política no contexto urbano brasileiro e como essa dinâmica se relaciona com a ideia gurvitchiana de direito social condensado. A partir de uma abordagem progressiva, que parte dos instrumentos legais disponíveis até alcançar os fundamentos epistemológicos e os desafios da realização de políticas públicas urbanas, foram articulados quatro eixos analíticos interdependentes.

Na parte inaugural do capítulo (4.1), dedicou-se atenção à estrutura normativa inaugurada com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que consagra uma nova lógica de planejamento urbano asentada na participação democrática e na função social da propriedade. Reconheceu-se que, embora a norma represente um marco civilizatório no ordenamento jurídico brasileiro, sua efetivação ainda enfrenta obstáculos significativos, especialmente no que diz respeito à apropriação prática desses instrumentos pelos Municípios.

A análise demonstrou que a mera positivação dos mecanismos jurídicos – como o IPTU progressivo, a outorga onerosa, o direito de preempção e a desapropriação-sanção – não assegura sua aplicação eficaz quando dissociada de um aparato institucional capacitado, de vontade política local e de pressões sociais organizadas

em movimentos sociais e organizações do terceiro setor da sociedade.

Além disso, problematizou-se a lógica patrimonialista e clientelista que ainda permeia muitos processos decisórios na esfera municipal, distanciando a política urbana do ideal de gestão democrática preconizado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Apon-tou-se que o fortalecimento da participação cidadã nos processos de revisão dos planos diretores e no controle da política fundiária é condição indispensável para romper com modelos de gestão excludentes, centralizados e capturados por interesses imobiliários.

A compreensão de que a cidade deve ser gerida como bem comum – e não como ativo econômico a ser explorado – impõe, portanto, a ressignificação dos próprios instrumentos de política urbana. Nesse horizonte, torna-se imprescindível reconhecer a legitimidade das ordens normativas emergentes das práticas comunitárias e das formas populares de organização do espaço, tal como propõe Gurvitch, que valoriza a participação direta dos sujeitos coletivos na criação do direito e reivindica uma abertura do aparato estatal às expressões jurídicas oriundas da vida social concreta.

O item 4.2 buscou aprofundar os fundamentos teóricos do direito à cidade, estabelecendo um diálogo entre os marcos normativos nacionais e internacionais (como a “Carta Mundial pelo Direito à Cidade” e a “Nova Agenda Urbana da Habitat III”) e os aportes teóricos de autores como Henri Lefebvre, David Harvey, Jordi Borja e Raquel Rolnik. Argumentou-se que o direito à cidade não deve ser compreendido como um novo direito individual a ser adicionado ao catálogo tradicional de direitos fundamentais, mas como uma síntese de múltiplas dimensões de cidadania – política, social, cultural, econômica e ambiental – estruturadas a partir da função social da cidade.

Nesse sentido, ficou demonstrado que o direito à cidade se realiza por meio de mecanismos concretos de inclusão urbana, como o reconhecimento da autogestão popular, o combate à especulação fundiária e o fortalecimento da democracia local. A análise evidenciou, ainda, que as práticas urbanas contemporâneas seguem tensionadas entre dois modelos antagônicos: de um lado, a cidade como valor de troca, capturada por circuitos financeiros e operando sob a lógica da acumulação por espoliação; de outro, a cidade como valor de uso, espaço de convivência, memória, trabalho e reprodução da vida.

A tensão entre os modelos de cidade como valor de troca e como valor de uso demanda posicionamentos institucionais claros por parte do Estado, exigindo políticas públicas comprometidas com a equidade territorial e a justiça redistributiva, especialmente nas periferias e nos territórios historicamente marginalizados. Em consequência disso, é fundamental que tais políticas sejam concebidas não apenas a partir da racionalidade técnica estatal, mas também da escuta e da incorporação das normatividades produzidas pelas coletividades diretamente afetadas pela mercantilização do espaço urbano, tal como propõe a Teoria do Direito Social Condensado.

A terceira parte do capítulo (4.3) trouxe a análise do direito de laje como expressão concreta do direito à moradia e como ilustração da emergência de uma racionalidade jurídica pluralista no Brasil. O fenômeno foi interpretado à luz da Teoria do Direito Social Condensado, que permite reconhecer a existência de formas jurídicas originadas na vivência comunitária e na autocomposição normativa dos grupos sociais, sem que, por isso, deixem de ser legítimas.

A positivação do direito de laje pela Lei 13.465/2017 simboliza, assim, a incorporação ao sistema oficial de uma prática social que emergiu como solução popular à escassez de solo urbano e ao déficit habitacional nas

áreas periféricas. Mais do que uma simples regularização fundiária, o direito de laje revela a potência de um modelo jurídico que é capaz de reconhecer a cidade real – plural, informal e em permanente transformação – e que rompe com a rigidez da codificação patrimonialista.

Sob essa perspectiva, defende-se que a Teoria do Direito Social Condensado não apenas justifica a validade jurídica dessas práticas, mas propõe um novo paradigma de produção normativa, que integra o Estado, as comunidades e as instituições jurídicas em um processo de cocriação do direito. A experiência do direito de laje, ao formalizar a multiplicidade de camadas habitacionais em favelas e bairros populares, amplia o espectro de sujeitos de direito e contribui para o fortalecimento da cidadania urbana, com base na realidade vivida e não em modelos abstratos de urbanismo normativo.

Por fim, o item 4.4 ampliou a reflexão sobre as implicações institucionais e normativas de um modelo de direito urbanístico comprometido com a democracia substancial e com os objetivos do desenvolvimento sustentável nas cidades brasileiras. Esse ponto consolidou a articulação entre os instrumentos de planejamento local – em especial o plano diretor – e os marcos constitucionais de garantia dos direitos sociais, demonstrando como a governança urbana deve ser concebida dentro de um arranjo multinível, em que Estado, Municípios e sociedade civil compartilham responsabilidades na ordenação do território.

Foi possível, por meio da reflexão carregada nessa seção, reafirmar a importância da participação cidadã como elemento estruturante da política urbana e como antídoto à lógica de gentrificação, fragmentação territorial e mercantilização do solo, dando maior ênfase à inovação legislativa que vincula a participação cidadã à validade jurídica dos planos diretores. A partir da crítica à limitada eficácia dos instrumentos de regulação

fundiária, sustentou-se a urgência de uma reconfiguração institucional das políticas públicas urbanas, orientada pela integração entre planejamento e orçamentação, pela democratização das decisões e pela reconstrução dos espaços de deliberação popular, como conselhos, audiências públicas e orçamentos participativos.

Reafirmou-se que o plano diretor, enquanto instrumento constitucionalmente exigido para cidades com mais de vinte mil habitantes, deve ser mais do que uma formalidade burocrática: deve funcionar como arena política de disputa de projetos de cidade, como lugar de condensação de múltiplas vozes e demandas sociais. Essa centralidade política do plano diretor é também a principal expressão do pluralismo jurídico e da gestão compartilhada da cidade, onde a função social da propriedade deixa de ser um postulado abstrato para se tornar critério material de ordenamento territorial.

Este capítulo demonstrou que o direito à cidade deve ser compreendido como um campo de conflitos e de disputas interpretativas sobre os sentidos do que é, de fato, o espaço urbano. Seu reconhecimento jurídico e institucional só será eficaz se estiver ancorado na participação ativa da sociedade, na valorização das formas populares de produzir e organizar o território e na superação dos limites estruturais que ainda condicionam o planejamento urbano brasileiro.

O quinto capítulo desta obra propôs-se a consolidar, em perspectiva aplicada, as bases teóricas construídas nos capítulos anteriores, enfocando os mecanismos contemporâneos de gestão, controle e participação à luz da governança multinível. Partindo do reconhecimento da complexidade que envolve a atuação estatal em sociedades plurais e interdependentes, buscou-se compreender como a Administração Pública pode reorganizar suas práticas e estruturas de modo a incorporar

princípios como descentralização, corresponsabilidade e deliberação pública qualificada.

Nesse contexto, o item 5.1 cumpriu papel fundamental ao examinar as múltiplas dimensões que atravessam a Administração Pública no interior da lógica multinível: a dimensão política, centrada na construção da legitimidade democrática; a dimensão administrativa, voltada à eficiência e à articulação entre os níveis de governo; e a dimensão social, voltada à escuta cidadã e à institucionalização da participação popular como expressão da vontade coletiva. Esses três eixos revelam que a atuação administrativa, no século XXI, não pode mais ser pensada exclusivamente a partir de critérios técnicos ou burocráticos, mas exige abertura à pluralidade e sensibilidade à realidade dos territórios.

A dimensão política da governança multinível mostrou-se essencial para a compreensão da Administração Pública como um processo político em sentido pleno, que deve integrar diferentes interesses e esferas decisórias, promovendo coordenação federativa e garantindo o equilíbrio entre autonomia local e unidade nacional. A articulação entre os Entes federativos passa, assim, a demandar não apenas cooperação formal, mas construção contínua de consensos, com base em princípios constitucionais compartilhados.

No plano administrativo, a gestão pública passa a ser desafiada por novas exigências de racionalidade, transparência e articulação interinstitucional. A superação do modelo burocrático tradicional requer, nesse sentido, o fortalecimento de redes de cooperação, o desenvolvimento de capacidades estatais em todos os níveis da Federação e a incorporação de tecnologias e metodologias voltadas à inovação pública. A Administração deixa de operar isoladamente e passa a funcionar em rede, integrando diferentes esferas de governo e instituições

autônomas, como os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno e externo.

Por fim, a dimensão social da governança multinível recoloca o cidadão no centro da atividade administrativa. A participação da sociedade civil organizada e dos indivíduos, por meio de conselhos, fóruns, audiências públicas e instrumentos de governo aberto, deixa de ser um adorno democrático para tornar-se elemento constitutivo da legitimidade dos atos administrativos. A deliberação pública torna-se, assim, critério de regularidade e de juridicidade das decisões, reforçando a tese desenvolvida ao longo da obra de que o direito social não se realiza apenas por prestações materiais, mas também por procedimentos abertos, acessíveis e inclusivos.

A conclusão do item 5.1 reforça, portanto, que a governança multinível exige uma Administração Pública capaz de atuar em diálogo constante com a sociedade, com os demais Entes da Federação e com as instituições de controle e avaliação. Trata-se de uma Administração politicamente responsável, tecnicamente qualificada e socialmente comprometida – que não apenas gere, mas que escuta, compartilha e constrói com a coletividade os caminhos possíveis para a realização dos direitos fundamentais, em especial o direito social, em sua forma mais densa e democrática.

O item 5.2 permitiu explorar uma dimensão estratégica da governança multinível: o papel das instituições de controle externo, em especial do Tribunal de Contas da União (TCU), na fiscalização e na indução de melhorias nas políticas públicas educacionais. Em um Estado federativo como o brasileiro, cuja execução das políticas educacionais depende da atuação coordenada de União, Estados e Municípios, o controle exercido pelo TCU ultrapassa a função tradicional de auditoria e ganha contornos mais amplos, voltados à promoção da *accountability* democrática e à efetividade dos direitos fundamentais.

A partir dessa premissa, analisou-se como o TCU tem atuado não apenas na verificação da conformidade legal das despesas públicas, mas também na avaliação da efetividade, da equidade e da sustentabilidade das políticas educacionais. O controle exercido pela Corte, ao incorporar instrumentos de auditoria operacional e mecanismos de análise de desempenho, contribui para fortalecer a transparência e orientar os gestores públicos, oferecendo subsídios qualificados para a tomada de decisões em um ambiente federativamente compartilhado.

Nesse contexto, a governança multinível foi interpretada como uma plataforma institucional que não apenas distribui competências, mas também exige mecanismos coordenados de monitoramento, avaliação e responsabilização. O TCU, ao desempenhar sua função nesse ambiente complexo, atua como elo entre os níveis de governo, articulando-se com os sistemas estaduais e municipais de ensino, com os conselhos de acompanhamento e com outros órgãos de controle, fortalecendo o ciclo de políticas públicas sob a lógica da cooperação e da corresponsabilidade.

Destacou-se, ainda, a importância de compreender o controle como uma prática orientada por valores democráticos, que deve dialogar com os princípios do direito social à educação. Isso significa reconhecer que a fiscalização de políticas públicas não pode se restringir à legalidade formal dos atos, mas deve considerar os impactos concretos sobre os destinatários das ações estatais, em especial os grupos historicamente vulnerabilizados. A atuação do TCU, nesse cenário, deve ser sensível à desigualdade social e às disparidades territoriais, contribuindo para a construção de um sistema educacional mais justo, equitativo e eficaz.

Por fim, a análise demonstrou que o Tribunal de Contas da União, ao se inserir na lógica da governança multinível, fortalece o controle externo como função re-

publicana essencial à realização dos direitos sociais. A fiscalização orientada por parâmetros de eficiência, eficácia e justiça distributiva não apenas corrige desvios, mas também fomenta boas práticas, promove o aperfeiçoamento das políticas públicas e estimula a participação social. Com isso, o controle deixa de ser um instrumento punitivo para tornar-se um componente ativo da própria construção democrática das políticas educacionais.

Ao longo do item 5.3, demonstrou-se que o fortalecimento do controle social na contemporaneidade exige não apenas abertura formal das instituições, mas uma verdadeira transformação cultural e tecnológica voltada à promoção da transparência, da participação e da corresponsabilidade na gestão pública. Nesse contexto, a inteligência artificial (IA) emerge como ferramenta estratégica de apoio à governança aberta, ao permitir a organização, o cruzamento e a análise de grandes volumes de dados, otimizando o trabalho das instituições de controle e ampliando o acesso da sociedade à informação pública.

A atuação das Cortes de Contas, especialmente no Brasil, tem passado por um processo de reconfiguração, impulsionado tanto pela ampliação das expectativas democráticas quanto pelas possibilidades oferecidas por tecnologias digitais. As experiências recentes indicam que o uso responsável e ético da IA pode potencializar a capacidade de detecção de irregularidades, antecipar riscos, orientar auditorias e, sobretudo, promover a transparência ativa dos órgãos públicos. Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União e outros tribunais estaduais têm avançado na implementação de soluções tecnológicas que contribuem não apenas para a eficiência do controle, mas também para a qualificação do debate público.

No entanto, como discutido ao longo do item, a adoção dessas tecnologias deve ser acompanhada de

marcos normativos e princípios que assegurem sua utilização em consonância com os direitos fundamentais, evitando riscos de opacidade algorítmica, vieses automatizados ou usos que fragilizem o espaço público. A obra de Akhlaque Haque, nesse ponto, oferece importante referência ao defender que a vigilância institucional deve ser equilibrada por mecanismos robustos de transparência e responsabilidade democrática. Isso significa que a IA, quando aplicada no campo do controle, deve fortalecer – e não substituir – os mecanismos tradicionais de escuta social, deliberação coletiva e *accountability* cidadã.

Nesse sentido, a governança multinível encontra na tecnologia um campo de possibilidades para reforçar a sua dimensão participativa. As plataformas de dados abertos, os painéis interativos, os sistemas de alertas inteligentes e os relatórios automatizados podem aproximar a sociedade das decisões públicas e dos fluxos de recursos, facilitando o acompanhamento da execução orçamentária, a análise de políticas públicas e a identificação de gargalos estruturais. A inteligência artificial, quando orientada por princípios democráticos e associada ao governo aberto, tem o potencial de empoderar cidadãos, conselhos e instituições do controle social.

Conclui-se, assim, que a aplicação da inteligência artificial no âmbito das Cortes de Contas, se inserida em uma lógica de transparência radical e inclusão tecnológica, pode funcionar como vetor de fortalecimento da democracia. Não se trata de substituir a política pelo algoritmo, mas de construir instrumentos que tornem a gestão pública mais responsiva, eficiente e acessível. Sob tal perspectiva, a tecnologia deve ser compreendida como meio – e não como fim – para a concretização do direito social à informação, à participação e à boa administração.

O item 5.4 aprofundou o papel do poder local como espaço efetivo de exercício da cidadania ativa, com foco

especial nos conselhos e demais mecanismos participativos instituídos no campo das políticas públicas educacionais. Ao longo da análise, ficou evidente que a participação social, quando institucionalizada e dotada de efetividade, constitui não apenas um princípio democrático abstrato, mas um componente essencial do próprio processo de construção e implementação de políticas públicas, em especial no contexto de um federalismo cooperativo e de uma governança multinível comprometida com a justiça social.

Os conselhos de educação, as conferências públicas, as audiências e as demais formas de deliberação coletiva foram compreendidos como dispositivos centrais para o empoderamento da comunidade local. Essas instâncias, quando devidamente fortalecidas, funcionam como canais legítimos de escuta, articulação e controle social, promovendo a interlocução entre gestores públicos e a sociedade civil, e permitindo que as decisões relativas à política educacional reflitam as reais demandas e prioridades da população.

Entretanto, a efetividade desses mecanismos depende de uma série de condições estruturais e políticas: autonomia institucional, capacitação dos participantes, acesso à informação, reconhecimento jurídico das deliberações e, sobretudo, disposição do poder público para acolher e dialogar com a participação popular. A atuação dos conselhos, para ser transformadora, precisa escapar das armadilhas do formalismo e da captura institucional, assumindo caráter deliberativo e vinculante na formulação, no acompanhamento e na avaliação das políticas educacionais.

No contexto da governança multinível, a inserção dos mecanismos participativos no processo decisório não representa uma concessão do Estado, mas uma exigência da própria lógica federativa e constitucional. O empoderamento social local é, nesse sentido, um vetor de

qualificação democrática das decisões públicas, especialmente em áreas sensíveis como a educação, onde se jogam as possibilidades de inclusão, mobilidade social e realização plena da cidadania.

A análise permitiu reafirmar que o direito social à educação não se realiza apenas por meio de normas e prestações estatais, mas exige a constituição de uma cultura democrática em que a população possa atuar como sujeito político ativo. O Município, como Ente federativo mais próximo da realidade social, revela-se como o território por excelência para essa experiência de co-produção da política pública, onde o conhecimento local e o compromisso comunitário se convertem em instrumentos efetivos de transformação social.

Portanto, o fortalecimento dos conselhos e dos demais mecanismos de participação não é um tema acessório na gestão educacional, mas um imperativo constitucional. Trata-se de reconhecer que a democracia não se esgota no voto e que a construção de políticas públicas justas e eficazes passa, necessariamente, pela valorização da escuta, do diálogo e da corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil.

Logo, o quinto capítulo desta obra procurou consolidar os fundamentos teóricos discutidos anteriormente, examinando como a lógica da governança multinível pode ser concretamente incorporada à Administração Pública brasileira e aos mecanismos de controle e participação democrática, especialmente em âmbito local. Ao longo dos quatro itens que compõem este capítulo, buscou-se demonstrar que a governança multinível não se limita a um rearranjo institucional de competências, mas representa uma nova racionalidade política, administrativa e social, voltada à promoção de decisões públicas mais cooperativas, plurais e responsivas.

O primeiro eixo de análise centrou-se nas transformações necessárias à própria Administração Pública

diante dos desafios contemporâneos. Em suas dimensões política, administrativa e social, a gestão pública deve ser redesenhada para funcionar em rede, escutando os cidadãos, coordenando esforços entre os Entes federativos e incorporando mecanismos que ampliem sua legitimidade. A governança multinível, nesse cenário, é apresentada como modelo que favorece a horizontalidade, a transparência e a corresponsabilidade no exercício da função pública.

No segundo eixo, a atuação dos Tribunais de Contas – com destaque para o Tribunal de Contas da União – foi analisada como fator estruturante do controle democrático em ambientes federativos complexos. A fiscalização de políticas públicas, especialmente no campo educacional, mostrou-se não apenas como atividade de verificação de legalidade, mas também como instrumento de promoção de boas práticas, indução de resultados e fortalecimento da cooperação entre níveis de governo. O controle, nesse contexto, se apresenta como um processo pedagógico e transformador, coerente com os valores do direito social.

O terceiro eixo trouxe à tona o potencial das novas tecnologias, em especial da inteligência artificial, como ferramentas de apoio à transparência e ao controle social. Contudo, ao mesmo tempo em que se reconhecem os avanços proporcionados por essas ferramentas, destacou-se a necessidade de que sua utilização seja orientada por princípios democráticos e constitucionais, de modo a evitar o tecnocratismo opaco e fortalecer, verdadeiramente, o protagonismo cidadão. A tecnologia, quando utilizada com finalidade pública, pode ampliar o alcance da governança aberta e qualificar a atuação das instituições.

Por fim, ao tratar do empoderamento social local nas políticas públicas educacionais, reafirmou-se que a participação efetiva dos sujeitos coletivos no planeja-

mento e na gestão das políticas não é um adereço institucional, mas um elemento constitutivo do próprio Estado Democrático de Direito. Os conselhos, os fóruns e os espaços deliberativos locais são expressões da cidadania ativa e instrumentos fundamentais para a coprodução de políticas públicas mais legítimas e eficazes.

Assim, a governança multinível, ao ser articulada com o direito social, oferece um modelo normativo e institucional compatível com as exigências do constitucionalismo democrático contemporâneo. Trata-se de uma proposta que reconhece a complexidade da estrutura federativa brasileira, mas também aposta na sua potencialidade transformadora, desde que baseada em diálogo, participação e compromisso com a justiça social. O direito social, nessa perspectiva, deixa de ser um ideal distante e se concretiza nos processos, nas instituições e nas práticas que conectam o Estado à sociedade, sobretudo a partir do território.

Por conseguinte, a presente obra propôs-se a (re) discutir o espaço local a partir de uma articulação entre o direito social e a governança multinível, visando à construção de um paradigma jurídico que reconheça o Município não apenas como Ente federativo autônomo, mas como espaço efetivo de concretização da Constituição e de seus valores fundamentais. A proposta partiu do reconhecimento das limitações do modelo tradicional de produção normativa, centrado no Estado como único *locus* de legitimação jurídica, e da urgência em repensar a legitimidade democrática à luz das transformações contemporâneas da sociedade e da administração pública.

Ao longo dos capítulos, sustentou-se a hipótese de que a teoria do direito social de Georges Gurvitch, especialmente na forma do direito social condensado, oferece bases teóricas sólidas para compreender o papel ativo da sociedade na construção das normas e na definição das políticas públicas. Em Gurvitch, o direito nasce da pró-

pria sociabilidade, e sua eficácia não se reduz à sanção estatal, mas encontra fundamento no reconhecimento social e na legitimação democrática. Essa concepção foi enriquecida por referenciais complementares, como a ação comunicativa de Habermas, a sociedade aberta de intérpretes de Häberle e o comunitarismo de Etzioni, compondo um arcabouço teórico plural e integrado.

O diálogo com a governança multinível, especialmente a partir da teoria de Gary Marks, possibilitou a expansão desse paradigma para além da crítica teórica, oferecendo elementos institucionais para a reorganização da gestão pública e do controle social em contextos federativos. A descentralização, a corresponsabilidade e a participação deixaram de ser princípios abstratos e foram compreendidos como exigências estruturantes de um novo modelo de Estado – um Estado em rede, que reconhece as múltiplas vozes da sociedade e constrói soluções compartilhadas para problemas complexos.

Nesse sentido, os capítulos finais da obra buscaram aplicar essas categorias ao contexto brasileiro, com especial atenção ao papel do Município na realização dos direitos sociais. O direito urbanístico, os instrumentos de participação institucionalizada, os conselhos de políticas públicas, os Tribunais de contas e o uso responsável de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, foram apresentados como mecanismos concretos de viabilização da proposta teórica delineada.

A centralidade do poder local foi reafirmada como espaço privilegiado para o exercício da cidadania ativa, onde a proximidade entre instituições e população permite a vivência cotidiana dos valores democráticos. Contudo, essa valorização do local não prescinde de controles eficazes, marcos normativos claros e mecanismos de articulação com os demais níveis de governo. O desafio, portanto, é equilibrar autonomia e integração, descentralização e coesão, eficiência e legitimidade.

Ao final, reafirma-se que o direito social, como categoria jurídico-normativa, não pode ser compreendido como uma concessão estatal, tampouco como um enunciado programático desvinculado das práticas sociais. Ele é, antes de tudo, um processo: um modo de construir o direito a partir da escuta ativa da sociedade, da deliberação pública e da corresponsabilidade na definição dos rumos do espaço público.

Nesse contexto, o Município aparece como o cenário em que o constitucionalismo social pode se tornar realidade viva, desde que a sociedade esteja disposta a ocupar esse espaço e o Estado esteja aberto a compartilhá-lo. O direito administrativo social multinível, como aqui proposto, não se resume em fórmula acabada, mas como caminho possível – e necessário – para a reconstrução do elo entre direito, democracia e justiça social no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALOMAR, Juliano Souza de Camargo. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. *In:* Encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional (Enanpur). **Perspectivas para o planejamento urbano e regional.** 27. ed. São Paulo: Anpur, Anais do 27º Encontro Nacional da Anpur: Perspectivas para o Planejamento Urbano e Regional, 2017.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à Cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In:* COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito.** Frederico Westphalen: Editora da URI, 1998.

ARISTÓTELES. **A política.** Tradução: Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE

CONTAS DO BRASIL. **Carta de Foz do Iguaçu:** compromisso com a efetividade da fiscalização de políticas públicas. Foz do Iguaçu: Atricon, 2019. Disponível em: <https://atrimon.org.br/carta-de-foz-do-iguacu-2019/>. Acesso em: 24 abr. 2025.

AUBY, Jean-Bernard. Globalización y descentralización. **Revista de Administración Pública**, n. 156, sep/dic, p. 7-21, 2001.

AUTARQUIAS LOCAIS. **Competência, Organização, Funcionamento**. Lisboa: DisLivro, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Introdução: A dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. Themes and Issues in Multi-level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. (Orgs.). **Multi-level Governance**. Oxford: University Press, 2004.

BAGO, Josep Mir I. **El sistema español de competencias locales**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 1991.

BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

BANCO MUNDIAL. Sub-Sahara Africa. **From crisis to sustainable growth:** a long-term perspective study. Washington, DC: World Bank, 1989.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, nov., p. 83-108, 2003. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/>

view/3647. Acesso em: 26 abr. 2025.

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

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral da Cidadania. A Plenitude da Cidadania e as Garantias Constitucionais e Processuais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Coimbra, v. XXXVIII, n. 1., p. 29-78, 1997.

BARRO, Gabriel Gómez. Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el tribunal constitucional por los entes locales. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – ano 19, n. 57, sep./dic., p. 165- 202, 1999.

BARROS, Sérgio Resende de. A iniciativa das leis tributárias. **Revista Jurídica “9 de julho”**, n. 2, jul., p. 45-53, 2003.

BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo. De la simplificación de la administración publica. **Revista de Administración Pública**, n. 147, sep./dic., p. 7-37, 1998.

BECKER, Dinizar Fermiano. **Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. Pró-RS: estratégias regionais: pró-desenvolvimento do Rio Grande do Sul. 2 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

BELO HORIZONTE. Portaria CTGM 004/2019. **Termo de Adesão ao Programa de Fomento à Integridade Pública e Gestão de Riscos (PFIP/ BH) da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, 2022. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2023/Termo_de_Adesao_PFIP_SMPU. Acesso em: 10 jul. 2025.

BEMQUERER, Marcos. Alice, Monica, Adele, Sofia,

Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Contexto**, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2021. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/59>. Acesso em: 24 abr. 2025.

BENZ, Arthur. **Policy changes and innovation in multilevel governance**. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2021.

BERBERIAN, Cynthia de Freitas; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. **Revista TCU**, n. 131, set./dez., p. 30-39, 2014.

BERCOVICI, Gilberto; SALGADO, Rodrigo O. Direito urbanístico como regulação econômica do espaço. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (rgs.) **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BEST, Nathan James. **Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. 2011. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006**. Cambridge: Harvard University, 2007.

BINGHAM, Lisa Blomgren; FOXWORTHY, Susanna. **Collaborative governance and collaborating online**. Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Anais: Speyer, 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller; FRIEDERICH, Denise Bittencourt. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a covid-19.

Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 25, n. 3, p. 49-77, 2020.

BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023.

BLANCO, Ismael; VÍCTOR, Jordi; PÉREZ, Enric. Gobernanza local: hacia un nuevo sistema de gobierno local. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 102, p. 253-275, 2003.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. União, estados, municípios e os sistemas de educação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 31, n. 122, abr./jun. 1994.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4. ed. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, p. 49-60, 2001.

BORGES, Alice Gonzales. O controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 192., abr/jun., 1993.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. 5.

ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 2000.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of “good local governance”, **International Review of Administrative Sciences**, v. 67, n. 1, p. 9-24, 2002.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. **Public Management and Governance**. 2. ed. Routledge: Nova York, 2009.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e do reescalamento territorial do Estado: trajetórias e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto 8.777**, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, que trata do regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de maio de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional 29**, de 17 de setembro de 2000. Altera os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 168 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao ato das disposições constitucionais transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial [da] república federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de set. 2000. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de jun. 1993. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de jul. 2001. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 6 fev. 2025.

BRASIL. **Lei complementar 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial [da] república federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de jun. 1973. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Lei complementar 101**, de 4 de maio de

2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e de outras providências. Diário Oficial [da] república federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Atas de Comissões da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Ata da reunião de instalação da comissão de sistematização. Disponível em:

<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672**, Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341**, Distrito Federal. Relator: ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BREWER-CARÍAS, Allan R. **Corrupção, controle e responsabilidade**: o papel do direito público na proteção da boa administração. Belo Horizonte: Fórum,

2019.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, jul./set., p. 114-122, 1992.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M. e GAGNON, A. (orgs.), **Comparative Federalism and Federation**. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CABRAL, Dafne Reichel. **Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALERA, Nicolás María López. **Yo, el Estado. Colección Estructuras y Procesos**. Serie Derecho. Madrid: Editorial Trotta, 1992.

CAMPELO, Valmir. O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA, Alfred José de, et. al. (Coord.). **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2005. Disponível em: <https://www.hic-net.org/es/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, Responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia. **Saúde e democracia, luta do Cebes**. São Paulo: Lemos, 1997.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

CASTRO, José Nilo de. O controle social nos consórcios públicos. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 9, n. 27, jan./mar., p. 11-32, 2008.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

COMISSÃO EUROPEIA. **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001a.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro branco sobre a governança europeia**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Funasa priorizar cidades com até 60 mil habitantes pode prejudicar Municípios pequenos**. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/funasa-priorizar-cidades-com-ate-60-mil-habitantes-pode-prejudicar-municipios-pequenos>. Acesso em: 26 abr. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estatuto da Cidade completa 19 anos**: CNM reforça importância do plano diretor, 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-completa-19-anos-cnm-reforca-importancia-do-plano-diretor>. Acesso em: 6 fev. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sugestões de Decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção em Municípios**. Brasília: Ministério da Transparência, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Alice** – Analisador de Licitações, Contratos e Editais. CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/alice>. Acesso em: 24 abr. 2025.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (Orgs.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social**: subsídios para a capacitação de conselheiros. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. **Controle Externo**: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun., p. 11-34, 2020. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/59>. Acesso em: 24 abr. 2025.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhardt. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ORIENTADA POR DADOS: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, [S. l.], v. 6, n. 1, ago., p. 1-24, 2020.

CRUZ, Arthur Votto. **A cidade como direito fundamental**: pressupostos jurídicos para o

reconhecimento do Direito à Cidade como norma de direito fundamental. Editora Dialética. Edição do Kindle, 2021.

CRUZ, Arthur Votto; MELO, Camila Lemos de. Política pública de integridade na formação dos planos diretores. In: **XIX Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**: XV Mostra Internacional de Trabalhos Científicos, 2024, Santa Cruz do Sul. Anais eletrônicos. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2024. Disponível em: <https://online.unisc.br/seminariodedireito/index.php/demandas/article/view/23681>. Acesso em: 6 fev. 2025.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 1, n. 2, jul./dez., p. 73-97, 2003.

DELMONDES, Edna. **A interação do Tribunal de Contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DELORS, Jacques. The principle of subsidiarity: contribution to the debate. In: EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION (Ed.). **Subsidiarity: the challenge of change**. Maastricht: EIPA, 1991, p. 33-43.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de Direito e controle estratégico de contas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DIVAY, Gerard; PAQUIN, Stéphanne. L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale: état de la question et perspectives. **Télescope**: revue d'analyse comparée en

administration publique, v. 19, n. 1, p. 1-24, 2013.

DOWBOR, Ladislau. **Governabilidade e descentralização**. São Paulo, ago, 1994.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. 1. ed. Coleção Primeiros Passos, v. 285. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao Poder local: a nova hierarquia dos Espaços**. São Paulo, jun. 1995.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Imperatriz: Ética, 2016.

DRAIBE, Sônia Miriam; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, fev., p. 53-78, 1998.

DROMI, Roberto. **El control de la Administración Pública**. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2015.

DUARTE, Paulo Otero. **O princípio da subsidiariedade**: das origens à sua consagração jurídico-constitucional. Coimbra: Almedina, 2000.

ELSTER, Jon. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2001.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust**. a theory of Judicial Review. Cambridge: Mass, 1980.

ENNES, Juliana; GOERCH, Luciana. O controle social e a atuação dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, p. 343-360, 2023.

ESCALA BRASIL TRANSPARENTE (EBT). **Controladoria-Geral da União**: Mapa Brasil Transparente. 2020. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em:

10 jul. 2022.

ESTERUELAS, Cruz Martinez. **La agonía del Estado.** Un nuevo orden mundial? Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

ETZIONI, Amitai. **La nueva regla de oro:** comunidad y moralidad em uma sociedade democrática. Barcelona: Paidós, 1999.

ETZIONI, Amitai. **La tercera vía hacia una buena sociedad:** propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada.** 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. O Direito como sistema de garantias. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades (Org.). **O novo em Direito e Política.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 89-109, 1997.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón.** Teoria del garantismo penal. Prólogo: Norberto Bobbio. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública:** elementos para a compreensão dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo constitucional e reforma federativa:** poder local e cidade-estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1995.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual

e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun., p. 211-259, 2000.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, out., p. 119-138, 2004.

GARCIA, Eloy. **El Estado Constitucional ante su Momento Maquiavélico**. Madrid: Civitas Ediciones, 2000.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones Del Estado contemporáneo**. Madrid: Alianza Editorial, 1977.

GARELLI, Franco. Controle Social. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coords). **Dicionário de políticas**. 11. ed. v. I. Trad. Carmen C. Varrialeet al. Brasília: EdUN, 1998.

GIACOBBO, Guilherme Estima. **Participação e controle social na gestão municipal no Brasil e em Portugal: uma análise à luz do Direito Social de Gurvitch**. 2014. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

GIACOBBO, Guilherme Estima. **O regime urbanístico a partir de Henri Lefebvre e David Harvey: o Direito à Cidade e a responsabilidade dos governos locais na efetivação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, 321p., 2021.

GIACOBBO, Guilherme Estima; CRUZ, Arthur Votto. O Direito à Cidade e a responsabilidade dos governos locais na definição do conteúdo da função social da propriedade urbana. In: Filipe Madsen Etges; Daniela Arguilar Camargo; Jamile Brunie Biehl. (Org.). **Os Grandes Temas do Municipalismo Meio Ambiente e Urbanismo**. 1ª ed. Porto Alegre: Assembleia

Legislativa do Rio Grande do Sul, v. 5, p. 1-96, 2018.

GIACOBBO, Guilherme Estima; CRUZ, Arthur Votto. O impasse da política urbana e o direito à cidade: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana. *In: XIX Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea: XV Mostra Internacional de trabalhos científicos*, 2019, Santa Cruz do Sul. Anais eletrônicos. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seminariodedireito/index.php/demandas/article/view/19548>. Acesso em: 6 fev. 2025.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. A emergência do pluralismo jurídico na ordem jurídica brasileira – o direito de laje – Lei 13.465/2017 – na perspectiva do direito social condensado de Gurvitch. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 9, p. 198-221, 2017.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Os impasses da política urbana frente à garantia do direito à cidade no Brasil: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana e recuperação de mais-valias urbanísticas. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 6, n. 14, 2019.

GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY. **Moving toward the implementation of the right to the city in Latin America and internationally**. 2015. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br>. Acesso em: 13 abr. 2025.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. *In: CARVALHO, Maria Cecília Andrade Araújo; TEIXEIRA, Ana Cláudia Costa (Org.). Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola 1997.

GÓMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: Movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTINS, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política: os desafios do século XXI**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2018.

GRIN, Eduardo. A atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, maio/jun., p. 425-444, 2020.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 141, fev., p. 90-99, 2013.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da administração pública**. 4. ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética, 2002.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil**. In: Teoria social da Administração Pública – Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, p. 9-96, 1999.

GURVITCH, Georges. **Le Temps Présent et l'Idée du Droit Social**. Paris, J. Vrin, 1931.

GURVITCH, Georges. **L'Idée du Droit Social**. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinale depuis le xvii^e siècle jusqu'à la fin du xix^e siècle. Paris: Libraire Du Recueil Rirey, 1932.

GURVITCH, Georges. **Sociología del Derecho**. Tradução de Angela Romera Vera. Rosario: Editorial Rosário, 1945.

GURVITCH, Georges. **Tratado de Sociología**. 2. ed. Rio de Janeiro: Iniciativas Editoriais, 1968.

GURVITCH, Georges. **Between Facts and Norms**. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Tradução de William Rehg. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1996.

GURVITCH, Georges. **Direito e democracia: entre facticidade e validade I**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1. 1997a.

GURVITCH, Georges. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2. 1997.

GURVITCH, Georges. **Teoría de La Constitución como ciencia de La cultura**. Tradução: Emilio Mikunda. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.

GURVITCH, Georges. **La idea de derecho social. Noción del sistema de derecho social, historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el fin del siglo XIX**. Tradução de José Luis Monereo Pérez e Antônio Márquez Prieto. Comares: Granada, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Teoría de La Constitución como ciencia de La cultura**. Tradução: Emilio Mikunda. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Tradução de William Rehg. Cambridge:

Massachusetts Institute of Technology Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997b.

HAQUE, Akhlaque. **Surveillance, Transparency, and Democracy:** Public Administration in the Information Age. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2015.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEIDEGGER, Martin. **Conferências e escritos filosóficos.** Os pensadores. Tradução, Introdução e Notas de Ernildo Stein. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HERMANY, Ricardo. TOALDO, Adriane Medianeira. Gestão local da política pública: redimensionamento do pacto federativo em prol da eficácia da saúde pública no Brasil, 2016. In: **XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea:** II mostra nacional de trabalhos científicos.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O papel do Tribunal de Contas no exercício do controle externo como agente regulador de gestão das políticas educacionais municipais no Rio Grande do Sul. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 45, n. 1, 2021.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. **Processo legislativo municipal:** guia para pequenos Municípios. Brasília: CNM, 2024.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luis Afonso Heck. 20. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HOBSBAWM, Eric J. Identidad. *In*: GORSKI, Hector C. Silveira. **Identities comunitarias y democracia**. Madrid: Editorial Trotta, p. 47- 62, 2000.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Types of Multi-Level Governance**. Les Cahiers européens de Sciences Po. n. 3., 2002.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance**. American Political Science Review, v. 97, n. 2, mayo, p. 233-243, 2003.

HRYNIEWIECKA, Karolina Boroska. Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications. **Cuadernos Europeos de Deusto**, n. 45, p. 177-207, 2011.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios (Pnad)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP 9020 – Avaliação de políticas públicas**. 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Princípios Fundamentais das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP – Nível 1). Brasília: IRB, 2020. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-Nivel-1-Principios-Fundamentais.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Good governance in the public sector**. Consultation draft for an international framework, 2013. Disponível

em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 28 mar. 2025.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS.

International Framework: Good governance in the public sector. Consultation draft for an international framework, 2014. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

INTOSAI. **Declaração de Moscou.** XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – Incosai, 2019a. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpcontent/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

INTOSAI. **GUID 9020** – Evaluation of Public Policies, 2019b. Disponível em: <http://www.issai.org/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas:** o controle do tribunal de contas. Florianópolis/SC: Conceito Editorial, 2014.

ISMAIL FILHO, Salimão. **Boa administração pública e controle:** caminhos para concretização dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

IVAN, Adrian; CUGLESAN, Natalia. Multi-level governance and decentralization in the unitary states of the European Union. **Case Study:** France and Romania. NEJ, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 47-59, 2009.

JACHTENFUCHS, Markus. The governance approach to European integration. **Journal of Common Market Studies**, v. 39, n. 2, p. 245-64, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 7. ed. São

Paulo: Dialética, 2000.

JOÃO PAULO II. **Centesimus Annus**, 1991. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html. Acesso em: 25 abr. 2025.

KELER, Rene José. Economia Política: Direito, Estado e Relações econômicas: a Mercantilização jurídica como forma de privatização do Direito à Cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (orgs.) **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KITTHANANAN, Anuchat. Conceptualizing governance: a review. **Journal Societal & Social Policy**, v. 3, n. 3, p. 1-19, 2006.

KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions**. London: Sage, 1993.

KOTLINSKI, Ana Maria Benavides. O novo paradigma de políticas públicas: estado e sociedade civil, uma esfera ampliada. **Revista Direito em Ação**, v.8, n.1, p. 299-319, 2012.

KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

LAPIERRE, Jean-William. **Que es ser ciudadano**. Paris: Presses Universitaires de France. 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado e poder político na Modernidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**. Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

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

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos interlocutivos da boa administração pública: algumas matrizes reflexivas. **Revista Direito e Justiça**, São Ângelo, ano 13, n. 22, abr., p. 19-36, 2014.

LEMES, Ricardo. Uso de inteligência artificial no controle externo: o caso do sistema Larissa no TCE-RS. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 3, p. 45-62, 2022.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. p. 399-416. *In*: SACHSIDA, Adolfo (org.). **Políticas Públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

LOUREIRO, Roberto Debacco. A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. *In*: PALOTTI, Pedro; LÍCIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da (orgs.). **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. A governança multinível e o controle externo em políticas públicas de saúde no âmbito local: a possibilidade indutora dos pareceres do Tribunal de Contas. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 12, n. 3, dez., p. 387-414, 2022.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal**:

paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2017.

MARKS, Gary. Structural policy in the European Community. In: SBRAGIA, Alberta. (Ed.). **Euro-politics**. Institutions and policymaking in the "new" European Communit. Washington, DC: The Brookings Institution, p. 191-224, 1992.

MARKS, Gary. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, Aalan. W.; ROSENTHAL, Glenda. **The state of the European Community**. Harlow: Longman, v. 2, p. 391-410, 1993.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Contrasting visions of multi-level governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (orgs.). **Multi-level Governance**. Oxford: University Press, 2004.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

MARTINS, Salema D'Oliveira. O princípio da subsidiariedade na constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional. In: MIRANDA, Jorge (org.). **Perspectivas Constitucionais**. Nos 20 anos da constituição de 1976. Coimbra: Coimbra editora, v.2, p. 851-879, 1997.

MARTINS, Salema D'Oliveira. **O Princípio da**

subsidiariedade em perspectiva jurídico política.

Tese de Doutorado – Universidade de Lisboa, Doutorado em Direito, Lisboa, v. 2, p. 463-814, 2001.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. Reflexiones sobre las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: divergencias y convergencias en los sistemas administrativos europeos. **Civitas – revista española de derecho administrativo**, Madrid: Editorial Civitas, n. 73, ene/mar., p. 5-15, 1992.

MATHEUS, Ricardo; RIBEIRO, Manuella Maia; VAZ, José Carlos. New perspectives, for electronic government in Brazil: the adoption of open government data in national and subnational governments of Brazil, *In: 6th International Conference on Theory and Practice Of Electronic Governance*, Albany, New York, USA: Association for Computing Machinery, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEDEIROS, Jeanine Lykawka; RECK, Janriê Rodrigues. O Tribunal de Contas: ator ou coadjuvante na implementação das políticas públicas na perspectiva do direito constitucional contemporâneo? *In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, p. 233-245, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Gabriel Dantas de. **Auditoria Operacional: Teoria e Prática no Controle Externo**. São Paulo: Editora

Atlas, 2023.

MENDIETA, Manuel Villoria. El buen gobierno. *In*: TRANCOSO, Antonio (org.). **Comentarios a la Ley 19/2013 de 19 diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno**. Madrid: Thomson-Reuters, 2017.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MILLON, Lara Vanessa. Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação. **Revista de Direito**, v.13, n.17, p. 59-71, 2010.

MIOLA, César. Tribunais de Contas: controle para a cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 14. n. 25, jan/jun., p. 204, 1996.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DOS PAÍSES BAIXOS. **Government governance**: corporate governance in the public sector, why and how? Government Audit Policy Directorate (DAR): Niederlande, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Constituições de Diversos Países**. 3. ed. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, v.1, 1986a.

MIRANDA, Jorge. As associações públicas no direito português. Separata de: **Revista da Faculdade de Direito**, Lisboa, 1986b, p. 57-90.

MIRANDA, Jorge. **Constituições de Diversos Países**. 3. ed. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, v. 2, 1987.

MIRANDA, Jorge. Princípio Republicano e Poder Local. Acórdão 364/1991 ao Tribunal Constitucional. **Separata de: Revista O Direito**. Lisboa: Diário da República 1ª série A, ano 124, n. 193, jul./ set., p. 451-467, 1992.

MIRANDA, Jorge. **Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, v.1, 1996a.

MIRANDA, Jorge. **Ciência política** – Formas de Governo. Lisboa: Pedro Pereira Artes Gráficas, 1996b.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Actividade Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, t. 5. 1997.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Direitos Fundamentais. ed. Coimbra: Coimbra, t. 4, 1998a.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional do Estado. 4. ed. Coimbra: Coimbra, t. 3. 1998b.

MIRANDA, Jorge. Estudo com vista a uma nova lei dos Partidos Políticos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra: Coimbra, v. XL, n. 1 e 2, p. 541-571, 1999.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Direitos Fundamentais. ed. Coimbra: Coimbra, t. 4. 2000.

MIRANDA, Jorge. Deputados e votações parlamentares. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra: Coimbra, v. XLII, n. 2, p. 809-824, 2001.

MIRANDA, Jorge; SILVA, José Pacheco da. **Constituição da República Portuguesa**. 3 ed. rev. acesc. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do

Advogado, 1996.

MORAIS, José Luis Bolzan de. A ideia do Direito Social. **O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Constituição, democracia e direitos sociais**: elementos para uma teoria crítica dos direitos sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MOREIRA, Vital. **Administração Autônoma e Associações Públicas**. Coimbra: Coimbra, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**: (história-teoria-prática). São Paulo: Saraiva, 1988.

MUÑOZ, Jaime Rodrigues-Arana. Administración Única y Pacto Local. **Revista de Estudios de la Administración Local Y Autonómica**. Madrid, n. 271-272, jul./dec., p. 567-580, 1996.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. **A questão do controle no debate de governança pública**. Boletim de Análise Político Institucional, n. 19, dez. 2018.

OLCZEVKI, Ariane; REIS, Mohana. A internacionalização do controle externo: alinhamento com as práticas globais. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências

públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 21, p. 161-172, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Tadeu Goulart de. Ferramentas de inteligência artificial aplicadas ao controle externo: o caso do TCE-RS. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n. 2, p. 65-84, 2021.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP). **Declaração de Governo Aberto**, de setembro de 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Gobierno Abierto. In: **sección del Departamento para la Gestión Pública Efectiva**: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD), 2016. Disponível em: http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp. Acesso em: 7 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The OECD and the Middle East & North Africa: MENA – OECD Open Government**, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/mena-oecd-open-government.htm>. Acesso em: 7 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Revisão da OCDE sobre Governo Aberto no Brasil**: avançando para uma agenda de Governo Aberto integrada, 2022. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1150_1150753-0jb6duhpek&title=Revisao-da-OCDE-sobre-governo-aberto-no-Brasil-Avan%C3%A7ando-para-uma-agenda-de-Governo-Aberto-integrada%20OECD. Acesso em: 7 abr. 2025.

ORTEGA, Luis. La carta Europea de la autonomía local y el ordenamiento local español. **Revista de Estudios de la Administración Local Autonómica**, n. 259,

jul./sep., p. 475-497, 1993.

OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileira**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997 (Tese de doutoramento em Direito).

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAES NETO, José. **Direito à saúde: o papel do município na execução de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

PAZOS-VIDAL, Serafín. **Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas**. London: Taylor & Francis Ltd, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

PEREIRA, Margarida. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). **Prospectiva e Planeamento**, Lisboa: DPP, n. 16, p. 77-102, 2009.

PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). **DRd – Desenvolvimento Regional em debates**. v. 4, n. 2, jul./dez., p. 4-20, 2014.

PEREZ, José Luis Monereo; PRIETO, Antonio Márquez. Studio Peliminar: La "Idea del Derecho Social" en la Teoría General de los Derechos: El pensamiento de Gurvitch. In: GURVITCH, Georges. **La Idea Del**

Derecho Social. Noción y Sistema Del Derecho Social, Granada: Comares S.L., 2005.

PESCATORE, Gabriele et al. **Costituzione e Leggi Sul Processo Costituzionale e sui referendum.** Annotate con la giurisprudenza della corte costituzionale e delle magistrature superiori. 2 ed. rev. ampl. Milão: Dott a Giuffrè Editore, 1992.

PETERS, Bert Guy.; PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy & Politics**, v. 29, n. 2, p.131-135, 2001.

PIATTONI, Simona. **Multi-level governance in the EU: does it work?** Globalization And Politics: A Conference In Honor Of Suzanne Berger, MIT. Cambridge: Massachusetts, 2009.

PIATTONI, Simona. **The Theory of Multi-level Governance:** Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PIERRE, Jon; PETERS, Bert Guy. **Governing complex societies:** trajectories and scenarios. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Comunicação e direito à saúde.** Sevilla: Punto Rojo Libros, 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43 (6), nov./dez. 2009.

PIO XI. **Quadragesimo Anno.** 1931. Disponível em: https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html. Acesso em: 25 set. 2018.

PRADO, Sergio. **A questão fiscal na federação brasileira:** diagnóstico e alternativas. Comissão econômica para América Latina e o Caribe, mar., 2007.

QUINTANA, Glênio Borge; HERMANY, Ricardo. **Políticas públicas de saúde em Municípios de fronteira**. Brasília: CNM, 2022.

RAMOS, Ricardo Affonso. **Tribunal de Contas no Combate à Corrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

RECH, Adir Ubaldo e RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul, EDUCS, 2016.

REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo fiscal: controle e limites aos incentivos fiscais e suas repercussões nos fundos de participação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RHODES, Roderick Arthur William. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Milton Keynes: Open University Press, 1997.

RHODES, Roderick Arthur William. Governance and public administration. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, p. 54-90, 2000.

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

ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. São Leopoldo: Unisinos, 1998.

RODRÍGUEZ, José Manuel Martínez Pereda *et al.*

Constitución Española. Con la doctrina del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, los Tratados Internacionales suscritos por España y la relación de las leyes dictadas en desarrollo de la Constitución. Madrid: Editorial Colex, 1993.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado:** providência. Tradução: Joel Pimentel Ulhôa. Goiânia/Brasília: Editora da UFG/UnB, 1997.

ROSENAU, James. N. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without government:** order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-29, 1992.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 48, n. 3, set./dez., p. 133-152, 1997.

SAN RÓMAN, José Antonio Ruiz; PEDROSA, Leticia Porto. Conflicto ético, diálogo e intervención social: la propuesta de "diálogos morales" de Amitai Etzioni. Comunitania: **Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales**, Madrid, v. 3, Ene., p. 44-53, 2012.

SÁNCHEZ, Jordi. Internet como instrumento de participación. In: FONT, Joan (coord.). **Ciudadanos y decisions públicas.** Barcelona: Editorial Ariel, p. 141-152, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada.** Introdução Crítica do Direito. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília (UnB), 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, B. S. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana:** incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. FASE, 2009.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revistada.** Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, v. 1. 1994.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro.** Ordenamento Constitucional da Política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana:** novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, p. 77-119, 2002.

SELLER, Enrique Pastor. **Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales.** Murcia: Universidad de Murcia, 2009.

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

SIERRA, María Teresa. **Derecho indígena y acceso a la justicia en México.** México: CIESAS, 2005.

SILVA, André Garcia Xerez. **Tribunais de contas e inelegibilidade:** limites da jurisdição eleitoral. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SILVA, Leonardo Seixlack; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Democracia e cidadania entre o simulacro e espetacularização: estudo de caso e diagnóstico sobre

o funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Mossâmedes-GO. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 4, n. 61, 2020 p. 611-647.

SILVA FILHO, João Antonio da. **Estado, Democracia e Controle Externo das Contratações Públicas**. São Paulo: Editora Thoth, 2023.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. The concept of multi-level governance in studies of federalism. *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION: **International Conference**: International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives. Concordia University: Montréal, 2008.

STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica (jurídica) e Estado Democrático de Direito: uma análise crítica. **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito**. São Leopoldo, p. 77-120, 1999.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000a.

STRECK, Lênio Luiz. A hermenêutica e o acontecer (ereignen) da constituição: a tarefa de uma nova crítica do direito. **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito**, São Leopoldo, p. 105-139. 2000b,

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do

Advogado, 2001.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma explosão hermenêutica da construção do Direito**. 7.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**. 2 ed. New York: The Foundation Press, 1988.

STOKER, Gerry. **Governance as theory: five propositions**. International Social Science Journal, v. 50. Issue 155, p. 17-28, mar. 1998.

SWAROVSKY, Aline. **A importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas: um estudo a partir da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa**. 2011. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

TANURE, Fabricio. **Tribunais de contas e o bom governo: a experiência internacional e a realidade brasileira na prevenção à corrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, out./dez. 2022, p. 171- 205.

TORRES, Juliana Castro; PINA, Selma Cristina Tomé; OLIVEIRA, Zaira Garcia de. O planejamento urbano e o Plano Diretor: um desafio para as cidades. **Ciência et**

Praxis, v. 11, n. 22, p. 43-48, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas**. Brasília: TCU, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Pedido de acesso à informação**. 2024a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Pesquisa integrada**. 2024b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União**. Portal TCU, 2024c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Conheça o Zello, assistente virtual do TCU que atende pelo WhatsApp**. Portal TCU, 2024d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/pages/8A81881E91680EC40191E33E89EA47BE.htm>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Fale com o TCE-AM**. Manaus: TCE-AM, 2023. Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/?page_id=40460. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Conheça TiCianE, a assistente virtual da nova**

versão do Sistema Mirante. Salvador: TCE-BA, 2022. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/conheca-ticiane-a-assistente-virtual-da-nova-versao-do-sistema-mirante>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Tribunal de Contas do Ceará lança ferramenta de Inteligência Artificial.** Fortaleza: TCE-CE, 2023. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/6126-tribunal-de-contas-do-ceara-lanca-ferramenta-de-inteligencia-artificial-ana-julia>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **HubIA, a inteligência artificial do TCE-ES, integra catálogo com soluções de IA dos Tribunais de Contas.** TCE-ES, 2024. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias/hubia-a-inteligencia-artificial-do-tce-es-integra-catalogo-com-solucoes-de-ia-dos-tcs/>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Tribunal de Contas lança inteligência artificial com múltiplas funções.** Goiânia: TCE-GO, 2023. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/-/tribunal-de-contas-lanca-inteligencia-artificial-com-multiplas-funcoes>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Indicador de Risco de Irregularidades em Contratações (IRIS).** Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2022. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/documents/454798/82510815/Indicador_de_Risco_de_Irregularidade_em_Contratacoes_IRIS_CTO.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução 1.050/2015.** Dispõe sobre o envio e a disponibilização, por meio do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon, de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos dos poderes, órgãos e

entidades jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcers>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de atividades:** anual – 2022. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/relatorio_atividades/Anual2022.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de atividades:** anual consolidado – 2023. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/relatorio_atividades/Anual2023.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de atividades:** 1º trimestre de 2024. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/relatorio_atividades/1TRIM2024.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. **TCE-RO lança sua inteligência artificial.** TCE-RO, 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2024/02/06/tce-ro-lanca-sua-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **TCE-RO terá ferramenta própria de Inteligência Artificial.** TCE-RO, 2023a. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-tera-ferramenta-propria-inteligencia-artificial>. Acesso em: 24 abr. 2025.

UNESCAP. **What Is Good Governance?** United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, p. 1-3, 2009.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **UN-Habitat annual report 2010.** Nairobi: UN-Habitat, 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO TOCANTINS. **Tribunal de Contas lança ferramenta de fiscalização desenvolvida por alunos e professores da Unitins.**

Palmas: Unitins, 2021. Disponível em: <https://www.unitins.br/nPortal/portal/noticias/details/3266-2021-1-14-tribunal-de-contas-lanca-nesta-6-ferramenta-de-fiscalizacao-desenvolvida-por-alunos-e-professores-da-unitins>. Acesso em: 24 abr. 2025.

VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. 2. ed. Caxias do Sul/RS: Universidade de Caxias do Sul, 2015.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. Florianópolis, SC, 2013. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2013.

VIEITEZ, Diego Losada. **Controle de políticas públicas por tribunais de contas e govtechs**. 2018. 171 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8330>. Acesso em: 25 abr. 2025.

VILHENA, Maria do Rosário. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito**. São Paulo: Alfa Omega, 1994.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. São Paulo: Alfa Ômega, ed. 3. 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

WORLD BANK. Governance and management (Chapter 12). In: WORLD BANK. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards**. Washington, DC: World Bank, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

XAVIER, Fábio Correa. ANIA: **A Revolução da Inteligência Artificial no TCESP**. TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-ania-revolucao-inteligencia-artificial-tcesp>. Acesso em: 24 abr. 2025.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sul-americano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI). **Governança global e novos atores**. 3. ed. São Paulo: ABRI, Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI: Governança global e novos atores, v. 1, 2011.

YÁNEZ, Clemente J. Navarro. Límites al nuevo localismo: gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada. **Revista de Estudios Políticos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 100, abr./jun., p. 273-289, 1998.

YOUSSEF, Laís Menego. **Entre as normas, o discurso e a prática: Onde está o controle das políticas públicas do TCU? Uma análise crítica do controle a partir das auditorias operacionais de políticas de educação** (Dissertação de Mestrado). Fundação

Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2024.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed.
Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971.

A presente obra propõe-se a defender as seguintes teses:

1. a integração entre Estado e sociedade, não numa lógica totalitária de fusão ou absorção, mas no sentido de interface e interpenetração;
2. em consequência da crise do Estado – por causas internas e externas –, a relativização do seu monopólio de criação do Direito e de jurisdição;
3. a Constituição, todavia, sempre como elemento fundamental estatutário do Estado e da sociedade e a salvaguarda dos direitos fundamentais por meio do desenvolvimento dos mecanismos de controle da constitucionalidade;
4. a hermenêutica constitucional como esforço concretizador de valores constitucionais;
5. o alargamento da democracia da tradicional esfera política *stricto sensu* para a esfera administrativa, com participação dos administrados nas decisões da Administração que lhes respeitem;
6. o espaço público local como espaço privilegiado de democracia participativa, não só em nome do princípio da subsidiariedade, mas também pela menor complexidade de estruturas e por aí mais imediatamente se tornarem presentes os actores sociais;
7. a necessidade, pois, de comunicação entre o espaço local e o espaço nacional, contrapondo ao alargamento das atribuições de Municípios mecanismos de limitação dos seus poderes, tendo em conta os riscos que as oligarquias locais trazem para o exercício da cidadania.

(Prof. Dr. Jorge Miranda - Prefácio da 1ª edição)

As contribuições à segunda edição estão direccionadas para a introdução e para o desenvolvimento da teoria da governação multinível, formulada originalmente por Gary Marks, e a sua interface com o direito social de Gurvitch, no contexto brasileiro. O objectivo é aprofundar o estudo das conexões possíveis entre estas duas vertentes teóricas e as suas implicações práticas para o federalismo e o controlo democrático da gestão pública, sempre articuladas na ampliação da responsividade na administração pública, com a valorização do empoderamento social, seja no direito social de Gurvitch, seja na governação multinível de Marks.

(Prof. Dr. Jorge Miranda - Prefácio da 2ª edição)

