

# A BOA GOVERNANÇA LOCAL E A ATIVIDADE ECONÔMICA: O PODER MUNICIPAL COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA JUSTIÇA SOCIAL

THE GOOD LOCAL GOVERNANCE AND THE ECONOMIC ACTIVITY: THE MUNICIPAL POWER AS INDUTOR TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND SOCIAL JUSTICE

---

Giovani da Silva Corralo<sup>1</sup>

## Sumário

1 Introdução; 2 O poder municipal na Federação brasileira. A atividade econômica e o interesse local. A intervenção direta e indireta do município na economia local; 3 A boa governança local. Aspectos históricos, conceituais e dimensões essenciais. Direito à boa governança e direito à boa administração; 4 A boa governança municipal e a intervenção na atividade econômica. O dever de indução ao desenvolvimento sustentável. A justiça social. 5 Considerações Finais; Referências.

## Resumo

O presente trabalho científico tem por foco de estudo a governança local e a atividade econômica, com ênfase no poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social. Longe de se buscar purezas metodológicas, este trabalho é elaborado pelo método dialético. Para esta finalidade busca-se compreender a amplitude do poder municipal na Constituição de 1988 e a sua competência para a intervenção na atividade econômica. Em sequencia, estuda-se a boa governança, seu desenvolvimento histórico, conceitual e respectivas dimensões, bem como a sua correlação com o direito à boa governança. Por fim, foca-se na boa

---

<sup>1</sup>Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul.

governança municipal e a atividade econômica, mais especificamente no dever de indução ao desenvolvimento sustentável e à justiça social. Conclui-se que a boa governança local requer a intervenção municipal na atividade econômica, tendo-se no município um agente indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

Palavras-chave: Boa governança municipal; poder municipal; intervenção na atividade econômica.

### **Abstract**

This scientific work studies the local governance and the economic activity, namely the municipal power as inductor of sustainable development and social justice. Far away from persecute purity methodological, this work use the dialectical methodology. In this way is the comprehension of the municipal power in Brazilian Constitution and your competence to intervention in economic order. In sequence, is studied the good governance, your historical development, conceptual and your core dimensions, as well the correlation with the right to the good administration. Lastly is focused the good municipal governance and the local economic activity, specifically in the duty of induction to the sustainable development and social justice. This work points out that the good local governance requires the municipal intervention in economic activity, with the municipality as an inductor agent of sustainable development and social justice.

Keywords: Good municipal governance; municipal power; intervention in economic activity.

## **Introdução**

O objetivo deste trabalho é estudar a boa governança local e a atividade econômica, mais especificamente o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social. Tem como grande motivação acadêmica a necessidade de estudos que entrelacem a autonomia municipal diante da atividade econômica, ou seja, a atuação dos entes locais na persecução do desenvolvimento via intervenção na ordem econômica. Para os desígnios citados utiliza-se o método dialético.

Desta forma, estuda-se o poder municipal na Federação brasileira, bem como a atividade econômica e o interesse local, com foco na intervenção direta e indireta do município na economia local. Em sequência, perpassa-se

à compreensão da boa governança local, seus aspectos históricos, conceituais e dimensões essenciais, a alcançar o direito à boa governança e o direito à boa administração. Por fim, foca-se na relação da boa governança municipal com a atividade econômica e o dever de indução ao desenvolvimento sustentável e à justiça social.

Espera-se poder colaborar nesta área de reflexões jurídicas, que possui elevado relevo jurídico e prático, afinal de contas, é nos municípios que as pessoas vivem; é na espacialidade municipal que os efeitos do desenvolvimento são notados; é na dimensão do poder municipal que as pessoas mais sentem a proximidade ou a distância das políticas públicas estatais; é junto aos poderes locais que os cidadãos manifestam a sua indignação ou a sua conformidade.

## **1 O poder municipal na Federação brasileira. A atividade econômica e o interesse local. A intervenção direta e indireta do município na economia local.**

As constituições consubstanciam a organização política de uma sociedade. Mais do que isto, delimitam a espacialidade estatal e consignam os direitos individuais da pessoa humana, a possibilitar que se vislumbre a disposição do poder do Estado. Não é diferente no caso brasileiro.

A Constituição de 1988 aferiu incontestável importância aos municípios. Diferente de outras ordens constitucionais que definiram várias dimensões do poder local, como é o caso de Angola (municípios, autarquias e poder tradicional),<sup>2</sup> a ordem constitucional pátria centrou as suas disposições nos municípios. Não que o poder local seja desconsiderado enquanto categoria sociológica, até mesmo porque não seria possível ignorar a sua existência fática,<sup>3</sup> mas trata-se de recrudescer a importância do município brasileiro enquanto instância jurídica, política, administrativa, econômica, sociológica e geográfica.

É por essa razão que o desenvolvimento histórico-constitucional do estado brasileiro nos remete a discorrer, mais apropriadamente, acerca do poder municipal. É este poder que sintetiza e compreende as mais diversas facetas do que seria possível denominar poder local. Mesmo com um processo de desenvolvimento da autonomia municipal intercalado por avanços (Constituições

<sup>2</sup> TEIXEIRA, Carlos. Administração e governação local em Angola. *Revista da Faculdade de Direito – Universidade Agostinho Neto*. Luanda: Lito-Tipo, nº 11, 2012.

<sup>3</sup> SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: *Empoderamento Social Local*. HERMANY, Ricardo (Org.). Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 419-434: "(...) o Poder Local, analisado a partir de noções democráticas, apresenta-se como uma alternativa pela qual os próprios indivíduos, mediante a participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, participam da definição da aplicação dos recursos públicos."

de 1934, 1946 e 1988) e retrocessos (Constituições de 1824, 1891, 1937 e 1967), é possível visualizar, desde os primórdios do desenvolvimento administrativo brasileiro, a locução poder municipal. É o que se apreende na primeira obra de Direito Administrativo no Brasil, datada de 1877, na qual Vicente Pereira do Rego discorre sobre este poder, alicerçado numa natureza eminente às localidades, posicionamento este devidamente atrelado às concepções da época que consideravam os municípios como corporações estritamente administrativas.<sup>4</sup> O administrativista Alcidez Cruz, no início do séc. XX, sob o jugo da Constituição de 1891, se manifestou da mesma forma.<sup>5</sup> Sem alterar o posicionamento dos juristas citados, o publicista Tito Prates da Fonseca, durante a Constituição de 1937, também afirmou existir um poder municipal, de caráter administrativo, nos limites das constituições estaduais e federal.<sup>6</sup> Imperou, nas ordens constitucionais em comento, o que significa afirmar que perdurou por mais de um século, a ideia do município despojado de prerrogativas políticas, somente com competências administrativas.

A Constituição de 1946, em continuidade à efêmera Constituição de 1934, realça o *status* dos municípios, o que impulsiona as construções acerca deste fenômeno, demonstrado por Yves de Oliveira, que no seu Curso de Direito Municipal defendeu a teoria do estado municipalista.<sup>7</sup> É na esteira desta ordem constitucional que a Constituição de 1988 vai empoderar os municípios de forma não vista na história brasileira. O poder municipal, antes concebido numa vertente estritamente administrativa, passa a ser compreendido em toda a sua dimensão política. Mais do que isto, é aceito, sem maiores discordâncias, como um ente integrante da federação brasileira.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> REGO, Vicente Pereira do. *Compêndio ou repetições escritas sobre os elementos de Direito Administrativo*. Recife: D.F. das Neves Guimarães, 1877, p. 85.

<sup>5</sup> CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 1914, p. 126-130.

<sup>6</sup> FONSECA, Tito Prates da. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939, p. 226-227.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Yves. *Curso de Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959, p. 63-88.

<sup>8</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 153-155; MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 273-275; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 39; COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 73; RAMOS, Dirceu Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 194; MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 188; ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999, p. 343; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 24; MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 85-86; BASTOS, Celso. *A Federação no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 40; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 18.

Esta condição municipal tem por base a repartição de competências operada pela Constituição de 1988, que remete a um plexo de autonomias municipais: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. A autonomia auto-organizatória denota o poder para a elaboração da Lei Orgânica Municipal, sem a interferência do Estado ou da União, a figurar no ápice do sistema normativo local enquanto condição de validade às demais normas. A autonomia política traduz a eletividade dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores pelos seus cidadãos, como também a possibilidade da cassação dos seus mandatos. A autonomia administrativa significa a liberdade para a disposição da organização administrativa e do funcionamento da máquina pública, o que engloba os serviços públicos, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta na economia. A autonomia legislativa diz respeito à elaboração de todo o sistema normativo municipal, consoante às espécies previstas no art. 59 da Constituição – adequadas à realidade local, a seguir o devido processo legislativo. Por fim, a autonomia financeira está calcada na instituição dos tributos próprios, bem como na aplicação das suas receitas e das transferências constitucionais obrigatórias, o que deve figurar nas leis orçamentárias, elaboradas autonomamente pelos municípios.<sup>9</sup>

É inquestionável a centralidade do interesse local para a compreensão das competências definidas na Constituição, bem como das respectivas autonomias gozadas pelos municípios. É com fulcro nestas considerações, cimentadas nas competências constitucionais e no plexo de autonomias locais que é possível apreender o poder municipal.

Destas considerações exsurge a seguinte questão: o poder municipal abarca a atividade econômica? Possui o município competência para disciplinar atividades econômicas? A resposta é positiva, enfaticamente positiva, até mesmo porque não se trata de uma novidade. A primeira legislação pátria a tratar dos municípios remonta a 1º de outubro de 1828, cujas disposições, no seu título III, estavam centradas na autonomia municipal relativa à polícia e à economia (obras e bens públicos, salubridade atmosférica, polícia, áreas públicas e verdes, pesos e medidas, pecuária, matadouros, feiras e comércio, vigilância sanitária, controle de explosivos, dentre outros).

Atualmente, a ordem econômica possui disciplina específica na Constituição de 1988, com base no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, a fim de assegurar a existência digna das pessoas e a justiça social. É balizada pelos princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da

---

<sup>9</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 54-55.

propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades, busca do pleno emprego e tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras.<sup>10</sup>

É inequívoca a atuação municipal para a concretude de muitos dos princípios expostos. Seria possível discorrer sobre a função social da propriedade humana sem a disciplina urbanística dos municípios? A defesa do consumidor seria devidamente alcançada sem a organização dos PROCON's municipais? A defesa do meio ambiente, competência comum de todos os entes, seria efetivada sem legislações locais disciplinadoras das licenças de atividades com impacto poluidor local ou sem normas municipais de proteção do ambiente? A busca do emprego também não é impulsionada pelo incentivo e a ação do poder público local,<sup>11</sup> o que também vem a reduzir as desigualdades?

A resposta óbvia aos questionamentos acima demonstra o relevo da atuação municipal na atividade econômica, o que decorre tanto de disposições expressas da Constituição (art. 182 da Constituição e a legislação urbanística, exemplificativamente), como também da contenciosa nuclear do interesse local. Não há como não observar a centralidade do interesse local para a identificação das competências e da autonomia dos municípios e a própria conformação do poder municipal. É neste sentido que importa trazer a lição de Hely Lopes Meirelles, calcada na compreensão de que as competências dos entes que integram a federação são definidas com base na predominância de interesse:

O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só há hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades – União-Estado-membro – Município) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. (...) Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos

---

<sup>10</sup> Art. 170 da Constituição Federal.

<sup>11</sup> NACIF, Vera Maria Simoni. O poder local no combate ao desemprego. In: *O Município Moderno*. GLIO, Celso (Org.). Goiânia: Editora MH Comunicação, 1998, p. 131: “cada vez mais o problema terá de ser encarado por toda a sociedade, cabendo ao nível local do governo, e mais precisamente ao Município, um papel fundamental no apoio à geração de oportunidades e de ocupações produtivas que assegurem aos indivíduos, aos grupos e às comunidades, as chances de trabalho remunerado, mesmo que alternativamente ao emprego clássico, este dependente muito mais dos padrões de crescimento da economia do país (...).”

afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual.<sup>12</sup>

É o interesse local que permite ao município complementar a legislação estadual e federal, com possibilidade de editar normas até mesmo nas situações previstas no art. 24 da Constituição – competências concorrentes, desde que presente o interesse local.<sup>13</sup> Por óbvio, trata-se de um conceito legal indeterminado, a permitir que a sua hermenêutica conduza a variações conceituais na sua aplicação.<sup>14</sup>

É neste sentido que se afirma a possibilidade de intervenção direta e indireta do município na atividade econômica. A intervenção direta pode ocorrer nos casos previstos em lei municipal que configure relevante interesse coletivo,<sup>15</sup> o que requer a criação de uma pessoa jurídica de direito privado - empresa pública ou sociedade de economia mista. Abarca, neste sentido, a atividade econômica em sentido amplo, logo, as situações previstas no art. 173 e as previstas no art. 175 da Constituição Federal de 1988 (prestação de serviços públicos).<sup>16</sup> No primeiro caso, pode a municipalidade intervir, em regime de concorrência ou em regime de monopólio, para suplementar a iniciativa privada; para concretizar o interesse social na promoção do emprego; para o abastecimento do mercado local, dentre outras possibilidades. No segundo caso exsurtem todas as situações, e não são poucas, em que um ente da administração indireta presta serviços públicos – serviços de transporte coletivo urbano, serviços de água e esgoto, dentre outros da competência local.<sup>17</sup>

A intervenção indireta na atividade econômica nada mais é do que a regulação estatal “sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais.”<sup>18</sup> Também pode ser conceituada como “todo o ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.

<sup>13</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 75

<sup>14</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Sistema Constitucional das Competências*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº01, p. 272-281, 1993, p. 272-273.

<sup>15</sup> Art. 173 da Constituição: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

<sup>16</sup> Art. 175 da Constituição, caput: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>17</sup> CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 143 -147.

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 532.

social, assegurados os direitos e garantias individuais.”<sup>19</sup> Em outras palavras, a regulação nada mais é do que uma opção de modelo econômico “em que o Estado não assume diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade.”<sup>20</sup> Tem por fundamento maior (não o único fundamento constitucional) o art. 174 da Constituição,<sup>21</sup> que requer a atuação estatal com base na fiscalização, planejamento e incentivo, o que é mais assente à atuação municipal, já que o controle de preços, o controle do abastecimento, a repressão ao abuso do poder econômico e ao monopólio se encontram na alçada a União (art. 170, 173 e 177 da Constituição).

A atividade de fiscalização está muito atrelada ao exercício da polícia administrativa, uma vez que tem por base o licenciamento das mais diversas atividades econômicas (licença de localização e funcionamento, licença sanitária, licença ambiental, dentre outras). Após a expedição da licença é crucial a respectiva fiscalização da atividade, a fim de evitar desvios inaceitáveis pelo ordenamento jurídico, o que pode remeter às sanções legais. O incentivo está englobado na atividade de fomento da administração municipal, que pode estimular certos setores da economia em prol do desenvolvimento e da geração de emprego, seja com a doação de áreas com a respectiva infraestrutura, seja com estímulos fiscais. Por fim, há o planejamento, essencial e imprescindível à dimensão pública local, vinculando-a, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, a abranger a dimensão orçamentária e a sua respectiva legislação (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), bem como a ordenação do território urbano e rural, usualmente feita pelos planos diretores ou legislações urbanísticas que o substituam no caso dos municípios com menos de 20.000 habitantes.

Estas considerações acerca da intervenção indireta encontram-se no cerne das reflexões sobre o poder regulador municipal, que também possibilita a criação de determinada pessoa jurídica de direito público para “executar a regulação de determinado setor da economia”.<sup>22</sup> É o caso das agências reguladoras, passíveis de instituição em nível local, a seguir, naturalmente, as conformações das suas congêneres em nível nacional e estadual.

<sup>19</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 683

<sup>20</sup> SUNDEFLED, Caros Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: *Direito Administrativo Econômico*. SUNDFELD, Carlos Ari (org.). São Paulo: Malheiros, 2006, p. 23.

<sup>21</sup> Art. 174 da Constituição, caput: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

<sup>22</sup> MENEZELLO, Maria D’Assunção Costa. *Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 100.

A compreensão da importância do poder localmente estruturado para o desenvolvimento não ocorre somente na ordem jurídica brasileira:

local authority activity in economic development has increased considerably since the mid-1970s. The range of activity is wide. Local authorities have promoted their areas, provided industrial units and science parks for new enterprises, supported the establishment of small businesses and co-operatives, provided training centres for information technology, and sought to use their own purchasing and employment powers to underwrite their local economies.<sup>23</sup>

Desta forma, demonstra-se que o poder municipal, a configurar um dever, abrange a intervenção direta e indireta (regulação) na atividade econômica, o que pode ser feito mediante diversos instrumentos legais, como a criação de pessoa jurídica de direito privado (empresa pública ou sociedade de economia mista), a criação de pessoa jurídica de direito público (agências reguladoras), o planejamento, a fiscalização e o incentivo.

## **2 A boa governança local. Aspectos históricos, conceituais e dimensões essenciais. Direito à boa governança e direito à boa administração.**

A palavra governança existe há muito. Em razão da sua etimologia acabou por ser identificada, durante séculos, com o governo, a denotar o mesmo fenômeno. Pode-se afirmar que a partir do final da década de 80 e início da década de 90 do século passado que a palavra governança ressurgiu com um significado próprio, impulsionado pelas construções do Banco Mundial em diversos documentos oficiais.<sup>24</sup> Diferentemente do conceito de governo, adstrito

---

<sup>23</sup> STOKER, Gerry. Inner Cities, Economic Development and Social Services. In: *The Future of Local Government*. STEWARD, John; STOKER, Gerry (Org.). London: Macmillian Press, 1992, p. 128 “A atividade da autoridade local no desenvolvimento econômico tem crescido consideravelmente desde a metade da década de 70. O escopo de atividade é amplo. As autoridades locais tem desenvolvido seu território, apoiado unidades industriais e parques científicos para novos empreendimentos, apoiado o estabelecimento de novos negócios e cooperativas, promovido centros de treinamento para a tecnologia da informação, e procurado usar aquisições próprias e o poder de emprego para reescrever a sua economia local.” (tradução nossa).

<sup>24</sup> GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006; PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013; MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 110; DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, vol. 57, p. 3-17, 2003.

à espacialidade estatal, a governança tem sido identificada, dentre outros fatores, pela abertura a uma gestão compartilhada do poder, a englobar a sociedade civil organizada, os cidadãos e os atores econômicos.

Dentre os documentos do Banco Mundial, ressaltam-se dois, o primeiro deles, que efetiva a primeira menção expressa à governança, em 1989, intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*,<sup>25</sup> conceituando-a como o “exercise of political power to manage a nation’s affairs”.<sup>26</sup> O segundo documento é de 1992, chamado *Governance and Development*,<sup>27</sup> e talvez seja aquele que mais enraizou uma definição de governança: “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.”<sup>28</sup>

O centro das reflexões sobre a governança encontra-se na gestão do poder, fenômeno natural à convivência humana, do qual não há como se desgarrar. É uma das questões mais relevantes no mundo social,<sup>29</sup> até mesmo porque as pessoas, na sua quase totalidade, vivem a pertencer a um Estado, concebido como associação, logo, regido por relações de poder e de dominação.<sup>30</sup> O poder não somente é um fenômeno presente, mas sim, onipresente, a permear a vida humana em prol da influência pela força, manipulação, persuasão e/ou autoridade.<sup>31</sup> Ademais, a vontade de poder não deixa de ser algo imanente ao ser humano, a almejar, permanente, o aumento de potência.<sup>32</sup>

O controle do poder, desde Montesquieu,<sup>33</sup> encontra-se no centro das reflexões jurídicas e políticas. Da mesma forma tem ocorrido, a partir da metade do séc. XX, o pensar sobre a gestão do poder em sociedades democráticas, o que remete a profundas reflexões sobre a democracia direta, a democracia representativa e a democracia participativa.

Desta forma, a gestão do poder de forma compartilhada com as pessoas que integram a sociedade e suas respectivas instituições, foco maior da governança, pode ser boa ou má, o que remeteu à definição da boa governança em documento

<sup>25</sup> WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank, 1989. “África subsariana: da crise para o desenvolvimento sustentável”. (tradução nossa).

<sup>26</sup> WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank, 1989, p. 60. “exercício do poder político para a gestão dos assuntos da nação”. (tradução nossa).

<sup>27</sup> WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. “Governança e Desenvolvimento”. (tradução nossa).

<sup>28</sup> WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992, p. 1. “governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

<sup>29</sup> RUSSEL, Bertrand. 1957, *O Poder: uma nova análise social*. São Paulo: Nacional, 1957, p. 5-6.

<sup>30</sup> WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, vol. 1, 2000, p. 31-33.

<sup>31</sup> WRONG, Dennis. *Power: its forms, bases and uses*. New York: Harper Colophon Books, 1980, p. 24.

<sup>32</sup> NIETZSCHE, Friedrich. *Vontade de Potência*. Porto Alegre: Globo, 1945, p. 307-308.

<sup>33</sup> MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

intitulado *Governance: The Bank's Experience*<sup>34</sup>, de 1994: “predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.”<sup>35</sup>

As construções desta instituição de fomento passaram a incorporar a ordem de importantes instituições, como a União Europeia, que previu a governança no Livro Branco, atrelada aos princípios da participação, da abertura, da responsabilização, da coerência, da responsabilização e da eficácia. O relatório ao Livro Branco, após centenas de manifestações na consulta pública efetivada, agregou os princípios da subsidiariedade e da legitimidade democrática.<sup>36</sup>

O mundo acadêmico também passou a focar este novo fenômeno, com inúmeras elaborações teóricas, compreendendo-o com foco na gestão das relações entre os variados atores da espacialidade estatal, da sociedade civil organizada, da cidadania e do mundo mercadológico para a solução dos problemas comuns e gestão dos recursos existentes.<sup>37</sup> Minoritariamente, há construções que compreendem a governança basicamente nos níveis da eficácia e eficiência governamental.<sup>38</sup>

Indubitavelmente, a ideia de boa governança está conectada ao que se compreende idealmente por bom governo, mormente na dimensão política e econômica,<sup>39</sup> da mesma forma que pode ser identificada com a boa administração,

<sup>34</sup> WORLD BANK. *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994. “Governança: a experiência do Banco Mundial”. (tradução nossa).

<sup>35</sup> WORLD BANK, *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994, p. vii. “previsível, aberta e esclarecida política (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito.” (tradução nossa).

<sup>36</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre a Governança*, 2001, p. 7-8; COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003, p. 34.

<sup>37</sup> PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels*, 2004, p. 1; HYDEN, Goran; COURT, Julius. *Governance and Development. World Governance Survey Discussion Paper 1*, 2002, p. 8-13; WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. *Global Governance and the UN: the unfinished journey*, Bloomington: Indiana University Press, 2010, p. 28; BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009, p. 3-14; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. *Governance without a State: can it work? Regulation & Governance*, vol. 4, p. 113-134, 2010, p. 114; O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006.

<sup>38</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013, p. 21; OF FINANCES OF NETHERLANDS. *Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: FEE Public Sector Conference, 9<sup>th</sup>, 2000; FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, 2013, p. 350.*

<sup>39</sup> MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo, op. cit, p. 37.

que requer a observância dos princípios que conformam o regime jurídico de direito administrativo em grau máximo.<sup>40</sup>

De maneira ampla, com alicerce nos documentos das organizações internacionais e nos estudos doutrinários de relevo, apresentam-se quatro dimensões indefectíveis e essenciais da boa governança, que devem ser compreendidas, também, em nível municipal, foco deste trabalho científico: a) democracia participativa; b) Estado de Direito; c) *accountability*;<sup>41</sup> d) transparência.

A dimensão democrática é fulcral no entendimento da boa governança: “participation is intrinsic to good governance. Indeed, participatory development can be thought of as a local-level reflection of good governance”.<sup>42</sup> Salienta-se o fator local como decisivo à participação e controle social.

A democracia surgiu, indubitavelmente, na Grécia, com procedimentos e uma espacialidade aberta à participação dos que detinham a condição de cidadão, o que é adequadamente relatado no discurso fúnebre de Péricles, no ano 460 a.C, que ressalta a igualdade, a transparência e o diálogo aberto.<sup>43</sup> Por questões fáticas este modelo de democracia, que pode ser chamada de democracia dos antigos, não teve com subsistir, substituída pela democracia dos modernos,<sup>44</sup> de caráter representativo, cujo embrião remonta ao início do primeiro milênio da era cristã, no norte europeu.<sup>45</sup> Este modelo representativo resistiu fortemente ao século XX e adentrou no séc. XXI.

O princípio democrático assume nova roupagem, especialmente a partir da segunda metade do século XX, a remeter à chamada democracia participativa, sem que as instituições da democracia representativa desaparecessem, logo, a reunir aspectos desta democracia representativa e da democracia direta.<sup>46</sup>

Um terceiro momento, todavia, já se vislumbra com a formulação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-

<sup>40</sup> FREITAS, Juarez de. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 75.

<sup>41</sup> É possível traduzir a palavra *accountability* por responsabilização. A sua origem latina remete à ideia de computar, contar e registrar, utilizada para denotar, na área pública, a ideia de controle e responsabilização de todos aqueles que atuam com poderes na espacialidade pública.

<sup>42</sup> WORLD BANK, *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994, p. 42: “participação é intrínseco à boa governança. Na verdade, o desenvolvimento participativo pode ser pensado como um nível local de reflexões da boa governança.” (tradução nossa).

<sup>43</sup> Péricles. *Oração Fúnebre*.

<sup>44</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 380-381.

<sup>45</sup> DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 27-31.

<sup>46</sup> ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços Públicos e Processos Deliberativos. In: *Cidadania, Direitos Humanos e Equidade*. BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). Unijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 153.

-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito.<sup>47</sup>

A democracia ultrapassa a tradicional representação e passa a incorporar os diversos mecanismos de participação e controle social sobre a espacialidade pública, calcada no insofismável direito à participação como condição democrática: “o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política.”<sup>48</sup>

A materialidade do Estado de Direito contemporâneo se altera a fim de incorporar esta dimensão da democracia participativa, calcada no princípio da participação<sup>49</sup> ou princípio participativo.<sup>50</sup> Diversos são os instrumentos disponíveis para que este direito seja exercido, ora vinculante aos agentes políticos, ora não vinculante, dos quais podemos citar, exemplificativamente: referendos, plebiscitos, iniciativa de leis, conselhos consultivos e deliberativos, ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas, mesas de diálogo, conferências, ambientes virtuais e fóruns.<sup>51</sup> O relevo do assunto é tamanho que neste ano de 2014 o governo federal, no uso do poder regulamentar, expediu o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a política nacional de participação social e o sistema nacional de participação social a fim de possibilitar a participação na criação, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na administração federal. O uso dos instrumentos da democracia participativa reforçam os princípios informadores do regime jurídico de direito público, especialmente o princípio da legitimidade,<sup>52</sup> o que inequivocadamente pode ser amplamente potencializado em nível local, logo, junto às municipalidades.<sup>53</sup>

O Estado de Direito também requer a limitação dos poderes estatais e a concepção de igualdade entre as pessoas, sob a centralidade do Poder Legislativo,

<sup>47</sup> 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, 2001, p. 35.

<sup>48</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 283.

<sup>49</sup> PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Monografia de dissertação da USP, 2001, p. 40-45.

<sup>50</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação: cidadania, direito, estado, município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 65-68.

<sup>51</sup> CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz: Editora IPR, p. 289-306, 2010.

<sup>52</sup> KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, Polity Press, 2011, p. 12.

<sup>53</sup> SANTIN, J. R. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. *Estudos Jurídicos* (UNISINOS), v. 40, p. 72-78, 2007, p. 76.

depositário da vontade geral do povo,<sup>54</sup> do qual é possível extrair características essenciais, como a submissão de todos à lei emanada pelo Legislativo, a divisão de poderes e o controle recíproco e a definição de direitos e garantias individuais às pessoas.<sup>55</sup> Em nível municipal significa a existência de um sistema normativo previsível, com disposições elaboradas com transparência e diálogo, garantidoras de um mínimo de segurança para as pessoas, os entes da sociedade civil organizada e os empreendedores econômicos, uma vez que a busca do desenvolvimento é um pressuposto.

A dimensão da *accountability* “means holding public officials responsible for their actions. Economic objectives of public accountability include congruence between public policy and actual implementation, and the efficient allocation and use of resources.”<sup>56</sup> Pode ser compreendida verticalmente e horizontalmente. A *accountability* vertical tem por escopo os processos eleitorais que conduzem, em nível local, à escolha dos governantes - Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, pressupondo-se um “juízo” político operado pelos cidadãos. Já a *accountability* horizontal tem por base os órgãos e entes com atribuições específicas de controle, como o controle interno da administração pública e os órgãos de conta.<sup>57</sup> O controle interno, oriundo da Constituição de 1988<sup>58</sup> enquanto um sistema de autorregulação busca, no interior da máquina pública, a eficiência, eficácia e efetividade da atuação estatal,<sup>59</sup> sem olvidar os demais controles expressamente previstos na ordem constitucional, também da competência dos órgãos de contas, como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sob os crivos da legalidade, legitimidade e economicidade.<sup>60</sup>

Por fim, a transparência, radicalização do princípio da publicidade, denota outra dimensão da boa governança, calcada no direito de acesso à informação, consignado enquanto direito fundamental pela Constituição de 1988,<sup>61</sup> que pode ser compreendido como o direito de uma pessoa de obter informações pessoais ou

<sup>54</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, . *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 89-93.

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 99-100.

<sup>56</sup> “significado lógico de assegurar aos agentes públicos a responsabilidade pelas suas ações. Os objetivos econômicos da responsabilização pública inclui a congruência entre as políticas públicas e a sua implementação, e a eficiente alocação e uso de recursos”. (tradução nossa).

<sup>57</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manolo, 2003, p. 103-105.

<sup>58</sup> Art. 70 a 75 da Constituição Federal.

<sup>59</sup> FRANÇA, Phillip Gil. *O Controle da Administração Pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 90.

<sup>60</sup> MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 232-252.

<sup>61</sup> Art. 5º, XXXIII da Constituição Federal.

de terceiros, de obter informações de interesse geral ou informações de interesse coletivo.<sup>62</sup> A exceção a este direito encontra obstáculo nas informações pessoais – imagem, honra e intimidade – bem como nas situações expressas e estritas em que o sigilo for imprescindível à segurança do Estado ou da sociedade.

A Lei nº 12.527/2011 disciplinou o acesso à informação em todos os níveis da federação, para todos os poderes, coadunando-se, como não poderia deixar de ser, com os mandamentos constitucionais. Além da já conhecida transparência passiva, a obrigar o agente público a disponibilizar as informações solicitadas, há o dever de transparência ativa, que faz com que inúmeras informações de interesse da coletividade estejam prontamente disponíveis, com o uso da *internet*.

Estas dimensões da governança se entrecruzam e se apoiam mutuamente, tal qual ocorre com os princípios jurídicos e com os direitos fundamentais.<sup>63</sup> Sem Estado de Direito é impensável a democracia, em qualquer das suas perspectivas, da mesma forma que esta se esvai sem uma transparência mínima do poder público, fulcral para que a *accountability* possa ocorrer. Uma boa governança municipal requer a radicalização dessas dimensões, a significar, naturalmente, a persecução do direito fundamental à boa administração pública, defendido por Juarez Freitas.<sup>64</sup> Neste diapasão, da mesma forma que é possível adstringir dos princípios constitucional que conformam o regime jurídico de direito administrativo um direito fundamental à boa administração pública é factível discorrer, também, de um direito fundamental à boa governança. Sem as dimensões esposadas da boa governança não há como se conceber uma boa administração pública, nem o cumprimento das disposições normativas cogentes aos agentes públicos.

### **3 A boa governança municipal e a atividade econômica. O dever de indução ao desenvolvimento sustentável. A justiça social.**

Conforme estudado, a boa governança municipal requer a articulação mínima de quatro dimensões, que devem estar presentes, num apoio mútuo: Estado de Direito, transparência, *accountability* e democracia participativa.

<sup>62</sup> MOTTA Sylvio; BARCHET, Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 123.

<sup>63</sup> ALEXY, Robert, *Teoría General de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 241.

<sup>64</sup> FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

A ordem constitucional brasileira remete à obrigação de concretude máxima destas dimensões, que também consubstanciam nuclearmente o que poderia ser chamado de boa administração, nas trilhas dos estudos de Juarez Freitas.<sup>65</sup>

O Estado de Direito em nível municipal requer a existência de um sistema normativo local com disposições claras e precisas acerca do papel do poder público na atividade econômica, mormente quando se tem por foco a regulação, pois afeta diretamente a atividade empresarial. Tais disposições devem ser construídas com o máximo de legitimidade, logo, com a participação e o envolvimento dos cidadãos, da sociedade civil organizada e dos atores econômicos. Mais do que isso, requer transparência máxima sobre a atuação estatal, o que permite o adequado controle da administração pública – *accountability*.

Significa afirmar, no campo da regulação das atividades econômicas, a existência de um planejamento orçamentário e territorial adequado ao desenvolvimento buscado pela municipalidade; de incentivos claros e acessíveis a todos os empreendedores econômicos que preencham os requisitos objetivos previstos na legislação; e da devida fiscalização de todas as atividades em desacordo com a ordem jurídica, com a respectiva repressão.

Isso tudo porque não se está diante de uma faculdade. Trata-se de um dever de propulsão ao desenvolvimento local, bem conceituado por Hely Lopes Meirelles:

É, pois, toda a ação incentivadora de atividades particulares lícitas e convenientes à coletividade. Fomentar o desenvolvimento econômico, cultural e social dos municípios é missão tão relevante quanto a contenção de atividades nocivas à coletividade. Juntos, portanto, devem ser exercidos o poder de contenção e o poder de propulsão do Município.<sup>66</sup>

O ponto nodal é a compreensão que esta propulsão deve ocorrer de forma integrada, na concepção de um projeto de desenvolvimento local<sup>67</sup> e de democracia econômica, pois “as leis locais de impulsão constituem instrumento para a realização de metas desenvolvimentistas e de crescimento qualitativo municipal.”<sup>68</sup>

Neste diapasão o planejamento é crucial para uma ordenação e orientação adequada do desenvolvimento, que deve estar repercutido na legislação local “the conditions of local government and its legal framework create shared characteristics for local government (...) environment sets conditions for the

<sup>65</sup> FREITAS, Juarez. *Discrecionairidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>66</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 506.

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 508.

<sup>68</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 334.

economy and polity of local government and hence for its workings.”<sup>69</sup> O planejamento, compreendido como “a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa (pública ou privada) e condiciona os meios para alcançá-los”,<sup>70</sup> deve ocorrer com base em princípios essenciais, como a inerência, a universalidade, a unidade e a previsão. Naturalmente, seja em virtude do princípio democrático na sua vertente participativa, seja por determinações legais, o planejamento deve ocorrer com a auscultação dos interessados e não somente por *experts* que se arvorem na condição de detentores do saber e do conhecimento.

Mais do que isso, o planejamento municipal é essencial num país com dimensões continentais como o Brasil, pois não é factível que a União e o Estado consigam prever as particularidades e singularidades locais nos seus respectivos planos desenvolvimentistas.<sup>71</sup> Dois grupos de instrumentos se sobrepõem no planejamento municipal. A legislação orçamentária (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e a legislação urbanística (centrada no Plano Diretor ou demais leis correlatas nos municípios com menos de 20.000 habitantes). A leitura conjunta destes instrumentos deve permitir que as pessoas antevejam o montante de recursos a serem aplicados em 4 anos, especialmente nas despesas de capital e nos programas de duração continuada, com suas respectivas metas; o quanto da despesa pública será concretizada por área de atuação governamental; os limites construtivos, de recuo, de domicílio e de ocupação do solo por zona municipal, como também o usos possíveis da área urbana e rural em cada região do município; as zonas nas quais incentiva-se o adensamento construtivo e os usos mais flexíveis, o que resulta, usualmente, em maior desenvolvimento, dentre outras inúmeras questões.

Ao planejamento do desenvolvimento somam-se, por óbvio, as políticas de fomento ao desenvolvimento econômico calcadas em incentivos estruturais (doação ou concessão de área e respectiva infraestrutura) e fiscais (isenção de tributos municipais), conforme os critérios e condições estabelecidas na legislação municipal, de conhecimento público e acessível aos interessados que se enquadrarem nos comandos legais. São estas ações que possibilitam o apoio muitas vezes insubstituível para o desenvolvimento de microempresas, pequenas empresas, do associativismo e do cooperativismo.

<sup>69</sup> STEWART, John. *Local Government: the conditions of local choices*. Gloucester: Alan Sutton Publishing, 1983, p. 41. “As condições do governo local e sua normatização legal criam características compartilhadas do governo local (...) o ambiente define condições para a economia e a política do governo local e portanto para seus trabalhos.” (tradução nossa).

<sup>70</sup> QUAGLIA, Vicente Celso. *Fundamentos de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 40-43.

<sup>71</sup> MARTORANO, Dante. *Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 192-193.

Por fim, a fiscalização, que sintetiza o exercício da polícia administrativa, denota mais este campo da intervenção indireta do município na atividade econômica. Também deve estar normatizada na legislação local, com a possibilidade da cobrança de taxa, usualmente identificada pela expedição das mais diversas licenças, sem as quais não se viabiliza a atividade econômica.

Observa-se, assim, que a intervenção indireta na atividade econômica é um imperativo que as municipalidades não podem se furtar. É preciso políticas públicas de planejamento, incentivo e fiscalização. Para que a boa governança exista, é preciso que as suas dimensões estejam presentes, o que remete à existência de uma legislação precisa e segura quanto aos contornos da intervenção estatal, a participação popular na elaboração das políticas de intervenção, a devida transparência do que é previsto e do que é feito, o que resultará num maior controle da atuação estatal - *accountability*.

O imperativo de intervir indiretamente na atividade econômica não pode estar dissociado do dever de indução do desenvolvimento sustentável e da busca da justiça social. O desenvolvimento sustentável impõe-se à administração pública, o que se depreende dos art. 225 e seguintes da Constituição Federal, em capítulo específico sobre o meio ambiente, vinculante aos empreendedores privados e ao Estado. Isso porque não é possível desvencilhar qualquer ideia de desenvolvimento da sua sustentabilidade, ou seja, do uso adequado e racional dos recursos sem o comprometimento das futuras gerações. O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – também definiu muito claramente a diretriz de concretizar cidades sustentáveis em todo o planejamento urbanístico. No mesmo sentido, mais recentemente, houve a inclusão do princípio da sustentabilidade no art. 3º da Lei 8.666/93, a nortear as contratações públicas de obras, bens e serviços, a estimular um ciclo virtuoso de proteção do ambiente em que se vive.

Neste ínterim os municípios também podem colaborar muito. Os planos diretores e demais leis urbanísticas podem definir regras específicas de proteção às regiões do território municipal que possuam relevante patrimônio natural a ser conservado, como uma baixíssima taxa de ocupação do solo, um baixíssimo índice de aproveitamento para construir, a definição de grandes lotes para fins de parcelamento do solo – o que impede o adensamento e a degradação, a proteção contra o adensamento nas imediações de riachos e córregos, dentre outras disposições. Além disso, os certames licitatórios devem buscar a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável ao definir regras para que pessoas jurídicas comprometidas com a preservação ambiental sejam contratadas pelo poder público. Isso sem contar a imensidade de atuação do poder público, com base no interesse local, a fim de promover a proteção ambiental, como leis de

combate à poluição sonora e visual; a adequada coleta e tratamento do esgoto e do próprio lixo, este com a reciclagem; as políticas de educação ambiental na rede pública de ensino e via mídias na publicidade oficial, dentre incontáveis ações legislativas e executivas.

Associado a esta finalidade está a concretização da justiça social, um das promessas da modernidade e um dos fins públicos definidos no constitucionalismo brasileiro.<sup>72</sup> Mais do que isso, a justiça social supera o individualismo liberal pela concretização dos direitos sociais,<sup>73</sup> a reforçar o princípio da igualdade na conformação da Constituição de 1988, que, alicerçado na dignidade da pessoa humana “abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social (...)”.<sup>74</sup>

Ao se compreender a intervenção do município na atividade econômica, mais especificamente as diversas formas de regulação, não se deve perder de vista um dos fins da ordem econômica que é a justiça social. A justiça social repugna as gritantes diferenças sociais, ainda presentes na realidade brasileira, e pugna pelos meios materiais para uma existência digna.<sup>75</sup>

O desenvolvimento sustentável e a justiça social se entrelaçam enquanto finalidades inescusáveis à espacialidade pública estatal e privada. Aos municípios competem agir com este escopo, afinal de contas, há o dever de intervir na atividade econômica, mormente através da regulação, na qual as atividades de planejamento, fiscalização e incentivo se sobressaem. Mais do que isto, esta atuação deve focar o desenvolvimento, na compreensão do dever que os entes locais possuem na propulsão ao desenvolvimento local. Tais considerações, por óbvio, devem estar sintonizadas com uma boa governança, o que vai requer o adequado e previsível regramento normativo, a participação popular nas políticas públicas de regulação, a necessária transparência da atuação estatal, e, consequentemente, o controle da máquina pública e seus respectivos gestores – *accountability*.

<sup>72</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 91 e 317.

<sup>73</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 59-268.

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 120.

<sup>75</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 789.

## Considerações finais

Com base nas reflexões feitas neste artigo é possível chegar às seguintes conclusões:

I – O poder municipal denota a mais legítima e histórica dimensão do poder estatal e assim tem sido retratado desde a primeira Constituição brasileira, de 1824. Neste intercurso histórico as municipalidades têm alternado momentos de limitadíssima autonomia (Constituições de 1824, 1891, 1937 e 1967) com períodos pautados por um maior respeito à autonomia local (Constituições de 1934, 1946 e 1988).

II – A Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados, o que não encontra similitude nas federações contemporâneas. Mais do que isto, operou uma repartição de competências que consignou um plexo de autonomias aos entes locais: auto-organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa.

III – É neste contexto que se observa a total competência dos municípios para intervir diretamente e indiretamente na atividade econômica, com fulcro nas disposições gerais sobre a ordem econômica, previstos, basicamente, nos art. 170, 173, 174 e 175 da Constituição Federal. O município pode criar entes da administração indireta, como é o caso de empresas públicas e sociedade de economia mista para a intervenção direta, como também dispor dos mais diversos mecanismos de regulação, como é o caso do planejamento, incentivo e fiscalização. Além das disposições constitucionais específicas, é inequívoca a existência do interesse local para a intervenção do poder municipal.

IV – A boa governança é o resultado das compreensões atuais sobre a governança pública, a extrapolar a dimensão estritamente estatal. Teve impulso há pouco mais de três décadas, com as construções oriundas do Banco Mundial. A boa governança requer quatro dimensões essenciais: a) Estado de Direito: consignado por um claro, preciso e seguro regramento jurídico para as mais diversas atividades estatais; b) democracia participativa: requer a utilização dos diversos instrumentos de participação e controle da sociedade civil, dos cidadãos e dos atores econômicos nas atividades administrativas, o que não significa, em hipótese alguma, substituir a democracia representativa, mas complementá-la em prol de um *plus* de legitimidade estatal; c) transparência: é a publicidade máxima daquilo que é feito pelo poder público, seja ativamente, com informações permanentemente disponíveis aos cidadãos, seja passivamente, com as respostas aos questionamentos sobre as mais diversas atuações da máquina administrativa;

e d) responsabilização – *accountability*: nada mais é do que a responsabilização dos agentes públicos, a remontar ao necessário controle da esfera pública, o que ocorre verticalmente, nos processos eleitorais, ou horizontalmente, com as diversas instâncias de controle.

V - Da mesma forma que as pessoas possuem o direito à boa administração é possível afirmar o direito à boa governança, uma vez que as dimensões da boa governança integram, conteudisticamente, o núcleo da boa administração. Ambas se alicerçam na concretude dos princípios que informam o regime jurídico de direito administrativo.

VI – É nesta perspectiva que é possível afirmar que a intervenção na atividade econômica é um dever do qual os municípios não podem se furtar, mais especificamente a intervenção indireta, o que requer o uso efetivo dos instrumentos de planejamento, fiscalização e incentivo. O planejamento municipal tem por pressuposto a legislação orçamentária e a legislação urbanística, fulcrais para nortear o desenvolvimento local. A fiscalização remete ao exercício da polícia administrativa, uma vez que inúmeras atividades econômicas necessitam do licenciamento municipal para a sua funcionalidade. O incentivo, por sua vez, diz respeito às políticas de apoio estrutural – doação de áreas e infraestrutura – e fiscal – isenção de tributos – para os setores da economia que observarem os requisitos da legislação local.

VII – A boa governança, desta forma, requer a estruturação legal adequada, precisa e segura acerca destas ações de planejamento, fiscalização e incentivo, até mesmo porque a administração pública está adstrita ao princípio da legalidade. Da mesma forma se requer a participação social na elaboração destas políticas, o que pode ocorrer mediante variados instrumentos (plebiscito, referendo, conselho, audiência pública, consulta pública, fórum, conferência, dentre outros), o que tende a conferir maior legitimidade na atuação governamental. A transparência significa o total conhecimento da sociedade, pois se trata de informação pública, destas políticas públicas e do seu resultado. Por fim, a responsabilização tem por base o controle da atividade administrativa, também decorrente da própria transparência e da democracia participativa.

VIII – Associado ao dever de intervenção está o dever de indução do desenvolvimento econômico local. Isso porque os municípios não podem renegar esta imprescindível dimensão da administração pública, também chamado de dever de propulsão. Mas não se trata de qualquer desenvolvimento, mas de um desenvolvimento sustentável, conforme consta na Constituição Federal, nos art. 225 e seguintes, como também no Estatuto da Cidade e na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Devem-se utilizar os recursos de forma a não esgotá-

los para as gerações futuras. Este desenvolvimento sustentável também tem por escopo a efetivação de uma justiça social, com a diminuição das desigualdades e a concretização de oportunidades minimamente iguais de desenvolvimento para todas as pessoas.

## Referências

- ALEXY, Robert, *Teoría General de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços Públicos e Processos Deliberativos. In: *Cidadania, Direitos Humanos e Equidade*. BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). Unijuí: Editora Unijuí, p. 151-196. 2012.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, Celso. *A Federação no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 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, 2001.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? *Regulation & Governance*, vol. 4, p. 113-134, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x/abstract>>. Acesso em: 03/06/2014.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre a Governança*, 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1401709632668&from=EN>>. Acesso em: 16/05/2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf)>. Acesso em: 17/05/2014.
- CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.
- CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz: Editora IPR, p. 289-306, 2010.

- CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.
- COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 1914.
- DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, vol. 57, p. 3-17, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FONSECA, Tito Prates da. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.
- FRANÇA, Phillip Gil. *O Controle da Administração Pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- FREITAS, Juarez de. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006.
- HYDEN, Goran; COURT, Julius. Governance and Development. *World Governance Survey Discussion Paper 1*, 2002. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>>. Acesso em: 02/06/2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008;
- KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, Polity Press, 2011.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- MARTORANO, Dante. *Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 110.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993 e 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENEZELLO, Maria D’Assunção Costa. *Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MILESKI, Helio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MINISTRY OF FINANCES OF NETHERLANDS. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: *FEE Public Sector Conference*, 9<sup>th</sup>, 2000. Disponível em: <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 07/05/2014.
- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
- MOTTA Sylvio; BARCHET, Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- NACIF, Vera Maria Simoni. O poder local no combate ao desemprego. In: *O Município Moderno*. GIGLIO, Celso (Org.). Goiânia: Editora MH Comunicação, 1998, p. 131-164.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Vontade de Potência*. Porto Alegre: Globo, 1945.
- OLIVEIRA, Yes. *Curso de Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959.
- PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Monografia de dissertação da USP, 2001.
- PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013.
- PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels*, 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_background\\_papers/bp2004\\_4.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf)>. Acesso em: 03/06/2014.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- REGO, Vicente Pereira do. *Compêndio ou repetições escriptas sobre os elementos de Direito Administrativo*. Recife: D.F. das Neves Guimarães, 1877.
- RUSSEL, Bertrand. 1957, *O Poder: uma nova análise social*. São Paulo: Nacional, 1957.
- SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: *Empoderamento Social Local*. HERMANY, Ricardo (Org.). Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 419-434.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990 e 2005.
- SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação: cidadania, direito, estado, município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- STEWART, John. *Local Government: the conditions of local choices*. Gloucester: Alan Sutton Publishing, 1983.
- STOKER, Gerry. Inner Cities, Economic Development and Social Services. In: *The Future of Local Government*. STEWARD, John; STOKER, Gerry (Org.). London: Macmillan Press, 1992, p. 121-137.
- SUNDFELD, Caros Ari. *Sistema Constitucional das Competências*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº01, p. 272-281, 1993.
- SUNDEFLED, Caros Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: *Direito Administrativo Econômico*. SUNDFELD, Carlos Ari (org.). São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Carlos. Administração e governação local em Angola. *Revista da Faculdade de Direito – Universidade Agostinho Neto*. Luanda: Lito-Tipo, nº 11, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, vol. 1, 2000.

WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. *Global Governance and the UN: the unfinished journey*, Bloomington: Indiana University Press, 2010. Disponível em: [www.scribd.com](http://www.scribd.com). Acesso em: 25/02/2014.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank, 1989.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992.

WORLD BANK. *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994.

WRONG, Dennis. *Power: its forms, bases and uses*. New York: Harper Colophon Books, 1980.

Submetido em: 07/09/14.

Aprovado em: 15/02/15.

