

## PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA: DESAFIOS DO PODER MUNICIPAL

Giovani da Silva Corralo\*

**RESUMO:** Este artigo faz reflexões sobre planejamento, desenvolvimento e governança nos municípios brasileiros. Utiliza-se o método dialético. Para tanto, discorre-se sobre a organização do Estado federal brasileiro, especialmente sobre o município, como também o desenvolvimento enquanto direito fundamental. Também foca na importância do planejamento e da governança para o desenvolvimento e conclui pela autonomia que os municípios possuem para dirigir o seu desenvolvimento através das mais diferenciadas políticas públicas interventivas na ordem econômica.

*Palavras-chave:* Desenvolvimento local. Governança. Poder Municipal. Planejamento.

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é refletir sobre o desenvolvimento, planejamento e governança em nível municipal. A motivação acadêmica reside na necessidade de estudos que entrelacem a autonomia municipal e o desenvolvimento, o que usualmente verifica intervenção direta ou indireta na ordem econômica. Utiliza-se o método dialético na elaboração deste artigo. Para tanto, torna-se imprescindível a compreensão do Estado federal brasileiro, especialmente do papel ocupado pelos municípios – a partir da Constituição de 1988 – enquanto entes integrantes do pacto federativo. Significa adentrar nas competências e na autonomia municipal, o que conforma o chamado poder municipal. Também é de extremo relevo o estudo da vinculação de todos os entes políticos à persecução do desenvolvimento, este na condição de direito fundamental. Na sequência, buscam-se delinear o papel do planejamento e da governança na efetivação do desenvolvimento municipal, conceitos que se apoiam e se afirmam no Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988.

79

Espera-se apresentar uma importante colaboração ao mundo acadêmico, seja pela intrínseca relação existente entre o direito e o desenvolvimento, seja pelo papel que as municipalidades desempenham na atual ordem constitucional. Não podem mais os municípios serem considerados entes de segunda importância. Ao contrário. É nos municípios que afloram os sofrimentos e as angústias das pessoas; é em nível local que os problemas são sentidos faticamente, muito mais do que reflexos em estatísticas; é nas

---

\* Especialista em Direito Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador do Curso de Direito e professor integrante do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Agostinho Neto – Angola. Email: gcorralo@upf.br.

localidades, em outra perspectiva, que muitas soluções podem ser encontradas e concretizadas, consoante os mandamentos maiores da ordem jurídica brasileira.

## **2 O PODER MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Este capítulo busca refletir sobre as competências municipais para a concretização do desenvolvimento, com base no papel definido pela Constituição aos entes locais.

É muito difícil compreender o Estado brasileiro sem o entendimento do pacto federativo que lhe é subjacente. Isso porque o Brasil, diferentemente de muitos outros países, adotou a forma federativa. Mais do que isso. Delineou-se um Estado sem similar no contexto dos países federais, pois considerou os municípios como entes integrantes do próprio pacto federativo, situação amplamente aceita pela doutrina pátria<sup>1</sup> e sem similar na contemporaneidade. Ao invés de pressupor unicamente a união de Estados para compor a Federação, englobou, também, os municípios, o que agregou ainda mais complexidade ao arranjo estatal.

80 À Constituição cabe definir as competências das pessoas políticas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – cuja logicidade reside nos art. 21 a 30 da ordem constitucional, ao qual se somam inúmeras fixações de competências em outros artigos espalhados no seu texto. De uma maneira geral pode-se afirmar que a Constituição define competências expressas à União (art. 21 e 22) e aos Municípios (art. 29 e 30), a caber aos Estados a competência residual (art. 25). Em razão do delineamento de um federalismo de cooperação, em superação ao clássico federalismo dual, há dois conjuntos de competências compartilhadas aos entes federados: a competência comum, que abarca todos os entes (art. 23), e a competência concorrente, para a União, Distrito Federal e Estados (art. 24).

Dentre as competências compartilhadas dos entes que integram a Federação as competências comuns são as que mais comportam conflitos, pois inexistente uma divisão rígida do que compete à União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A previsão de leis complementares para ajustar a atuação de cada esfera de competências – parágrafo único do

---

<sup>1</sup> A condição do município como ente integrante do pacto federativo é acatada amplamente pela doutrina publicista, a ressaltar Hely Lopes Meirelles (2006, p. 47), Alexandre de Moraes (2013, p. 282), Giovanni Corralo (2006, p. 153-15), Nelson Nery Costa (1999, p. 73), Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p. 194), Janice Helena Ferri Morbidelli (1999, p. 188); Augusto Zimmermann (1999, p. 343), Enrique Ricardo Lewandowski (1994, p. 24), Alexandre Mariotti (1999, p. 85-86), Celso Bastos (1985, p. 40), Janice Helena Ferreri (1995, p. 32), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997, p. 18), Janaína Rigo Santin (2007, p. 56-69).

art. 23 da Constituição Federal – somente se efetivou com a Lei Complementar 140/2011<sup>2</sup>, nas matérias do seu alcance. As competências concorrentes, por sua vez, delineiam a competência para União legislar com normas gerais sobre as matérias da sua alçada, a competir aos Estados e Distrito Federal as disposições específicas.

De qualquer forma, os municípios possuem competências expressas na ordem constitucional, cujo núcleo encontra-se nos art. 29 e 30 da Constituição. A fim de encontrar uma melhor compreensão deste plexo de competências locais é possível afirmar que o interesse local é o cerne dessas competências. Mais do que isso, as competências compartilhadas com os outros entes – como é o caso das competências comuns – como também as competências concorrentes – mesmo que não contemplem as localidades – devem ser interpretadas sob a lógica do interesse local. A existir o interesse local haverá a competência municipal<sup>3</sup>. A esse respeito importa trazer à colação clássica passagem de José Nilo de Castro, que sintetiza o interesse local na lógica da predominância do interesse:

O interesse local traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização. (CASTRO, 2006, p. 24).

81

É com fulcro na repartição de competências que é possível definir a autonomia municipal. Para este fim, utiliza-se a taxonomia quántupla: a) autonomia auto-organizatória: significa a auto-organização municipal, decorrente da elaboração da Lei Orgânica Municipal, verdadeira constituição local, nos termos do art. 29 da Constituição Federal, na qual definem-se as competências do município, a organização e funcionalidade dos poderes Executivo e Legislativo, a relação com os servidores públicos, as diretrizes às políticas públicas, dentre outras matérias; b) autonomia política: é a eletividade pelos eleitores da circunscrição municipal dos seus governantes – Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores - , em eleições periódica e sufrágio universal, além da possibilidade de cassação dos mandatos pelos edis; c) autonomia financeira: comporta a instituição dos tributos locais – impostos, taxas e

---

<sup>2</sup> Ementa da LC 140/11: “Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981”.

<sup>3</sup> Nesse sentido se manifesta Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000, p. 117): “Aceito como válido o critério do interesse local predominante para a fixação das competências materiais privativas dos Municípios, é natural que a maior parte dessas competências não estejam enumeradas na Constituição”.

contribuições – e a aplicação das transferências constitucionais, conforme estiver disposto na legislação orçamentária – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual; d) autonomia legislativa: refere-se à elaboração do sistema normativo local, nos termos do devido processo legislativo, composto das espécies previstas no art. 59 da Constituição: emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; e) autonomia administrativa: denota a organização e funcionalidade das atividades administrativas locais, quais sejam: serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta e indireta nas atividades econômicas (CORRALO, 2006, p. 182-214; 2001, p. 54).

Como não poderia deixar de ser, o gozo das competências definidas na ordem constitucional, sintetizadas no plexo de autonomias de cada ente, constitui um campo indevassável e não passível de controle ou tutela por outro ente político. Esta é uma das consequências da consideração do município como ente integrante da federação, disposição esta que pode ser compreendida como norma de direito fundamental (CORRALO, 2006b). Reforça-se a posição dos entes locais como nunca ocorrera na história político-administrativa brasileira. Não pode o Estado ou a União interferir naquilo que compete aos municípios. Por óbvio, excetuam-se as situações expressamente previstas no art. 35 da Constituição que permitem a intervenção do Estado nos municípios.

É neste contexto constitucional que é possível compreender a competência dos municípios diante do desenvolvimento local. Competências locais, compreendidas num plexo de autonomias, que denotam um verdadeiro poder municipal. Aliás, muito mais do que um poder, trata-se de verdadeiro dever de impulsionar o desenvolvimento, a apoderar-se da compreensão de dever e poder que faz Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 130) no seu Curso de Direito Administrativo. Um dever que vincula todas as pessoas políticas em todos os níveis da Federação, uma vez que resplandece os direitos humanos definidos em pactuações internacionais, como é o caso da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 e a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos de 1993<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> O parágrafo primeiro do Artigo primeiro desta declaração de 1986 é bastante elucidativo: “Artigo 1º §1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. §2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”. Em sentido análogo o ponto 10 da Conferência de Viena: “10. A Conferência Mundial

Ademais, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental, correlacionado ao direito fundamental de terceira dimensão – direito de solidariedade (PEIXINHO; FERRARO, 2006, p. 6952-6973), enquanto instrumento para a persecução de importantes finalidades previstas na ordem constitucional, com pressuposto elementar na dignidade da pessoa humana. A sua constituição enquanto direito fundamental faz com que se entrelacem com os demais direitos consignados na ordem constitucional, a vincular, por óbvio, todos os poderes em todos os níveis da federação. Por natural, os municípios estão englobados por este dever, do qual não podem se furtar. Muito mais do que a vedação em contrariar os direitos fundamentais, os entes municipais devem promovê-los.

### **3 PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA**

O dever dos municípios impulsionarem o desenvolvimento é decorrência da própria condição de direito fundamental desse direito. Não é sem razão que Hely Lopes Meirelles discorre sobre o dever de propulsão, do qual as municipalidades não podem fugir:

Poder de propulsão é a faculdade de que dispõe o Município para impulsionar o desenvolvimento local, através de medidas governamentais de sua alçada. É, pois, toda ação incentivadora de atividades particulares lícitas e convenientes à coletividade. [...] o Município pode e deve, nos limites de sua competência, controlar e incentivar o progresso no seu território em todos os setores de interesse local. (MEIRELLES, 2006, p. 506-507)

83

Este dever-poder de propulsão está focado no desenvolvimento local, compreendido como “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos” (BUARQUE, 2008, p. 25). Não seria possível conceber a autonomia municipal na ordem constitucional brasileira desconcatenada da busca pelo desenvolvimento cuja sustentabilidade integra-se com a necessária preservação dos recursos naturais, resguardando-os às futuras gerações<sup>5</sup>.

Entretanto, o desenvolvimento, por mais que possa exsurgir espontaneamente dos atores econômicos, deve ser norteado pelo poder público municipal. É esta indução que vai

---

sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais”.

<sup>5</sup> Giovani Clark (2001, p. 95) afirma que “[...] pode o Município intervir no domínio econômico, constituindo tal ‘ intervenção’ matéria de Direito Econômico. Outrossim, quando os artigos 173 e 174 de nossa Carta Magna tratam da intervenção no domínio econômico, determinando-a ao Estado, não a restringindo à União, incluem, portanto, os Municípios assim como os Estados-membros”.

garantir a persecução dos fins previstos na Constituição – consignados no art. 3<sup>o</sup><sup>6</sup>, bem como a tipologia desenvolvimentista buscada pela população local<sup>7</sup>. Esta condução requer o devido planejamento do desenvolvimento municipal.

Não é desmotivadamente que o art. 174 da Constituição, disciplinador da atuação reguladora estatal, refere-se ao planejamento<sup>8</sup>. Também chamada de intervenção indireta na atividade econômica, a regulação reflete uma das atividades administrativas (DI PIETRO, 2014, p. 55-57), existente em todos os níveis federativos, tão relevantes a ponto de conduzir reflexões acerca da existência de um novo modelo de Estado, o Estado regulador, em substituição ao anterior modelo de Estado – Estado de bem-estar ou Estado intervencionista. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 535; MARQUES NETO, 2006, p. 73; MENEZELLO, 2002, p. 41)<sup>9</sup>.

Dessa forma, a fiscalização, o incentivo e o planejamento são os instrumentos de que dispõe o poder público para concretizar a sua atividade reguladora e norteadora das atividades econômicas. Inequívoca é a proximidade que o poder de polícia e o fomento, imprescindíveis atividades administrativas estatais, possuem com a regulação estatal, integrando a sua efetividade. Isso porque a fiscalização já pressupõe uma atividade calcada na limitação da

84

---

<sup>6</sup> Constituição Federal: “Art. 3<sup>o</sup> Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

<sup>7</sup> A fim de demonstrar a variedade de ações que podem ser concretizadas pelos municípios, Giovani Clark (2001, p. 177) aponta que “as normas do Poder Local para as políticas econômicas intervencionistas podem ser – como as normas das outras esferas de poder (União e Estados-membros) – programáticas (Lei do Plano Plurianual), premiaias (lei de incentivos fiscais às pequenas e microempresas geradoras de empregos), proibitivas (lei de uso e ocupação do solo) e imperativas (lei de proteção ao usuário do transporte coletivo urbano)”.

<sup>8</sup> Constituição Federal: “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. § 1<sup>o</sup> - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2<sup>o</sup> - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3<sup>o</sup> - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4<sup>o</sup> - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei”.

<sup>9</sup> Para Marçal Justen Filho (2008, p. 532) a “regulação econômica social consiste na atividade estatal de intervenção indireta 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”.

liberdade ou da propriedade, típica da polícia administrativa<sup>10</sup>, como também o incentivo remete à ideia de estímulos ao desenvolvimento, a integrar o conceito de fomento<sup>11</sup>.

O planejamento, outrossim, constitui-se em “ferramenta administrativa fundamental para a consecução de objetivos e metas [...] processo dinâmico e que deve envolver continuidade” (NOHARA, 2013, p. 533), não configurando-se em forma de intervenção estatal, mas em instrumento de qualificação e racionalização da regulação (GRAU, 2006, p. 151). Se é possível diagnosticar uma dificuldade de a cultura empreendedora brasileira efetivar gestões privadas focadas em objetivos, calcadas em consistentes processos de planejamento (LUCENA, 2004, p. 52), tal quadro se agrava quando se tem por foco a gestão pública, usualmente tomada pela lógica do imprevisto e da falta de previsão. Pode-se afirmar, nesses novos tempos — talvez nem tão novos assim — que o planejamento “não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal.” (SILVA, 2008, p. 90).

Naturalmente, vários devem ser os instrumentos de planejamento para o desenvolvimento, todavia, a integração destes processos é crucial para a eficiência e eficácia governamental, logo, para que os municípios obtenham o máximo do poder público, da sociedade organizada e dos atores econômicos (REZENDE, 2007, p. 505-536). Dois instrumentos de planejamento estão previstos na ordem constitucional brasileira: os planos diretores e os planos plurianuais<sup>12</sup>. Os planos plurianuais são obrigatórios para todas as pessoas políticas e deveriam sintetizar o planejamento governamental para despesas de capital e programas de duração continuada pelo período de quatro anos, com programas, objetivos, metas e indicadores previamente fixados, a nortear finalisticamente a elaboração das leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. (CORRALO, 2011, p. 197-201; VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001, p. 17-33). Os planos plurianuais orientam os investimentos locais nas políticas públicas consideradas prioritárias. Os planos diretores, por sua vez, são obrigatórios para municípios com mais de 20.000 habitantes – não obstante se

---

<sup>10</sup> Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 787) polícia administrativa é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (non facere) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”.

<sup>11</sup> Maria Zylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 55) diz que o “fomento abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública”, a abranger tanto o empresariado quanto às pessoas públicas não estatais.

<sup>12</sup> Art. 165 e 182 da Constituição Federal.

recomende a existência mínima de diretrizes urbanísticas às municipalidades com população menor – e disciplinam o desenvolvimento municipal através de limitações do uso do espaço urbano e rural, seja com restrições construtivas, seja com óbices de uso. O plano diretor<sup>13</sup> ou diretrizes urbanísticas permitem antever a densidade populacional e construtiva, definir as áreas onde os estabelecimentos industriais poderão se instalar, determinar a absorção das águas das chuvas a fim de apoiar a drenagem urbana, delimitar as regiões ambientalmente relevantes que devem ser protegidas da ocupação humana, dentre inúmeras outras questões. Isso porque os efeitos das suas normas “saem, como feixes, do conjunto, para modelar o futuro colimado, mediante transformações do existente” (SILVA, 2008, p. 97).

Estes planos devem estar articulados num planejamento estratégico municipal que integre outros planos e políticas públicas (REZENDE, CASTOR, 2005), alicerçados em informações fidedignas do *status quo*, a permitir o detalhamento de onde se quer chegar, seus responsáveis e respectivos meios. Ou o planejamento é integrado ou será deficiente. Um planejamento bem elaborado norteia todo o *pool* de políticas públicas locais, além de otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

86

O planejamento deve definir quais as políticas de incentivo ao desenvolvimento serão efetivadas pelo município; se haverá a doação de áreas ou somente a alocação de infraestrutura para a geração de empregos, ou ambos, e quais os requisitos; se tributos municipais serão minorados para determinadas atividades econômicas; quais políticas municipais serão enfatizadas com o maior aporte de recursos; quais regiões do município poderão receber atividades industriais; enfim, o planejamento local deve ser o grande conjugador de esforços e interesses, a resultar numa união de esforços entre o governo, sociedade civil e atores econômicos.

É neste contexto que as considerações acerca da boa governança exsurtem. Na esteira fomentada pelo Banco Mundial, especialmente com o documento *Governance and Development*<sup>14</sup>, de 1992, elaborou-se um conceito próprio para a palavra governança, a abarcar centralmente as ideias de participação e desenvolvimento na gestão do poder: “[...] governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a

---

<sup>13</sup> Neste mesmo sentido, para Hely Lopes Meirelles (1994, p. 96): “Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ao afetem a coletividade”.

<sup>14</sup> “Governança e Desenvolvimento” (tradução nossa).



country's economic and social resources for development”<sup>15</sup>. Importantes outros documentos do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento<sup>16</sup> reafirmam esse entendimento, ou seja, sem participação nas decisões e o respectivo compartilhamento do poder ou sem a busca do desenvolvimento, não há como ter governança. Aliás, trata-se de um posicionamento respaldado por grande parte dos estudiosos do assunto, como Anne Mette Kjaer (2011, p. 3), Ledivina Cariño (2004, p. 1-4), Börzel e Risse (2010, p. 114), Mark Bevir (2009, p. 3-14), Thomas G. Weiss e Ramesh Thakur (2011, p. 28), Gerry Stocker (2002, p. 17), Goran Hyden e Julius Court (2002, p. 8-13), Suchitra Punyaratabandhu (2004, p. 1), a título exemplificativo.

O desenvolvimento é o grande fim a ser alcançado, porém, não de forma solipsista pelo governo ou pelos atores econômicos, mas de forma integrada, conjunta, a englobar todos os interessados, mais especificamente a espacialidade estatal, a sociedade civil e os empresários. É esta comunhão de esforços que deve conduzir ao planejamento do desenvolvimento local, com o delineamento das políticas públicas, orientação da atuação empresarial e da sociedade para a persecução deste fim.

A avançar, a boa governança deve ser compreendida com o bom governo (MATTOS, DIAS, 2013, p. 37), pautado pela participação, transparência, *accountability*, Estado de Direito, eficiência, eficácia e responsividade, apenas para citar as características que mais se sobressaem (WORLD BANK, 1994, p. VII e 66; OCDE, 1995, p. 6, 8 e 14; UNPD, 1997, p. 19; COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 34; PRADHAN, SANYAL, 2011, p. 2-3; DOORNBOS, 2003, p. 3-4). A efetivação da boa governança nada mais é do que concretizar os princípios que informam o regime jurídico de direito administrativo brasileiro.

Nesse sentido, a governança local remete a uma concreta articulação governo-sociedade-atores econômicos em prol do desenvolvimento. A autonomia gozada pelos entes municipais na federação brasileira faz com que inúmeros instrumentos de participação e controle social possam ser utilizados, dos instrumentos vinculantes aos instrumentos não vinculantes, dos quais se sobressaem o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, os conselhos consultivos, os conselhos deliberativos, as audiências públicas, as consultas

---

<sup>15</sup> “[...] 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>16</sup> *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth* - 1989; *Managing Development: the governance dimension – a discussion paper* – 1991; *Reconceptualising Governance* – 1994.

públicas, os fóruns, as mesas de diálogo, as ouvidorias, dentre outras possibilidades políticas e jurídicas.

Por essa razão é possível vislumbrar incontáveis diferenças entre os níveis de desenvolvimento dos municípios brasileiros – o que pode ser compreendido com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>17</sup>, exemplificativamente, e inúmeras políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento econômico e social e de participação popular. Com igual relevo aos resultados alcançados encontra-se o processo desenvolvido, razão pela qual os municípios que desenvolvem elevados níveis de governança possuem maior legitimidade nas ações públicas em relação aos que assim não procedem. Os resultados podem ser distintos em ambos os casos, porém, há uma tendência de se alcançar um melhor desempenho quando se está diante de uma boa governança. Inegavelmente, há questões que influenciam uniformemente todos os municípios brasileiros, como as questões macroeconômicas, mas há particularidades próprias, como afirma Johan Stewart (1983, p.19-20): “[...] no single condition is unique to local authorities. They share some conditions with central government [...]. Yet other conditions are not shared by central government – the closeness to the locality; the degree of openness; the degree of involvement by the ordinary elected member [...]”<sup>18</sup>

Nesta mesma perspectiva a compreensão do senso de comunidade compartilhado em nível local, capaz de encontrar soluções que melhor funcionem para os problemas localizados. (STOCKER, 1992, p. 129).

88

Talvez esta seja uma das grandes virtudes da federação brasileira ao consignar um considerável grau de autonomia aos entes locais, que resulta numa verdadeira autodeterminação local, impulsionadora do desenvolvimento pretendido pela comunidade, assim, diferenciado de localidade para localidade. Ao lado de municípios que podem não optar, por exemplo, pelo estímulo ao desenvolvimento industrial, há aqueles que assim podem proceder com políticas agressivas de incentivo; ao mesmo tempo em que uma municipalidade pode permitir a instalação de hipermercados, é possível que outras não permitam este tipo de estabelecimento na sua circunscrição territorial.

---

<sup>17</sup> Elaborado pelo Ipea e pela Fundação João Pinheiro Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>.

<sup>18</sup> “[...] não há condições únicas para as autoridades locais. Elas compartilham algumas condições com o governo central [...]. Ainda há outras que não são assim compartilhadas: a proximidade com as questões locais; o grau de abertura; o grau de envolvimento pelas pessoas eleitas ordinariamente [...]”. (Tradução nossa).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nas reflexões feitas nos capítulos deste artigo é possível chegar às seguintes conclusões:

I – A ordem constitucional de 1988 inovou no contexto dos Estados federais ao consignar os municípios como entes integrantes do pacto federativo, o que acabou por agregar mais complexidade ao arranjo federal;

II – A repartição de competências entre os entes federados remete às competências expressas à União (art. 21 e 22 da Constituição) e aos Municípios (art. 29 e 30 da Constituição) e à competência residual aos Estados-membros (art. 25 da Constituição). A fim de efetivar um federalismo de cooperação definiram-se competências concorrentes (União, Estados-membros e Distrito Federal – art. 24 da Constituição) e comuns para todos (art. 23 da Constituição). Por óbvio, trata-se da “coluna vertebral” desta repartição de competências, uma vez que em todo o texto da Constituição competências são definidas às pessoas políticas;

III – O cerne das competências municipais repousa no interesse local, que também fundamenta a suplementação da legislação federal e estadual pelas municipalidades. A partir destas competências é possível apreender um plexo de autonomias desfrutadas pelos entes locais: política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira. Competências e autonomia que denotam o poder municipal;

IV – Ao lado da compreensão do desenvolvimento como um direito fundamental, logo, vinculante a todos os poderes em todos os níveis da federação, encontra-se o poder municipal, também vinculado à persecução do desenvolvimento. É nesse contexto que se compreende o dever de propulsão dos municípios, ou seja, o dever de impulsionar o desenvolvimento local;

V – Para cumprir com este desiderato podem e devem os entes locais intervir direta e indiretamente na atividade econômica. Para tanto, o planejamento revela-se imprescindível, seja para induzir à tipologia de desenvolvimento buscada pela comunidade, seja para otimizar os recursos públicos e da sociedade. Não é sem razão que o art. 174 da Constituição refere-se expressamente ao planejamento.

VI – Por mais que o planejamento possa centrar-se na legislação orçamentária – especialmente o Plano Plurianual – e nos planos diretores – ou legislação urbanística para os municípios com menos de 20.000 habitantes, é crucial que estes planos estejam integrados num planejamento estratégico, norteador do desenvolvimento requerido pelos cidadãos no curto, médio e longo prazo;

VII – Entretanto, não basta e não é factível que o planejamento seja executado burocraticamente, por poucas e especializadas pessoas. Não há como prescindir do conhecimento técnico, porém, deve-se associar a permanente participação social na elaboração e controle do planejamento, em todas as suas dimensões. É por isso que a expressão governança tem ganhado espaço no mundo acadêmico, a denotar uma forma de gestão do poder e dos recursos de uma comunidade que concatene todos os agentes locais: governo, sociedade civil e atores econômicos. Mais do que isso, a governança remete à efetividade de importantes princípios do Direito Público, como a participação, a transparência, a *accountability*, o Estado de Direito, a eficiência, a eficácia e a responsividade,

VIII – De acordo com a autonomia gozada pelos municípios na federação pátria é possível afirmar a possibilidade da elaboração dos mais diversos modelos de desenvolvimento, variáveis para cada municipalidade, resultante de um processo único de elaboração do seu planejamento para o desenvolvimento, integrador de todas as forças sociais num processo de governança.

90

***Planning, Development and Governance: Challenges of Municipal Power***

**Abstract:** This paper studies the planning, development and governance in municipalities. The dialectical method is used. Thus deals with the importance of a Brazilian federal organization, in particular the condition of municipalities and local development as a fundamental right. Finally focuses on the importance of planning and governance for development and points out that municipalities have autonomy to decide on their development through various forms of public policies that reverberate in the economic order.

**Key-words:** Local Development. Governance. Municipal Power. Planning.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. London: Sage, 2009.
- 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 jun. 2014.
- BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

- CARIÑO, Ledivina. The Concept of Governance. **From Government to Governance** (UN Public Administration Network), 2004. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/monograph-worldcog-chap1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Del Rey: 2001.
- 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 maio 2014.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.
- \_\_\_\_\_. **A autonomia municipal como um direito fundamental na constituição brasileira**. Tese de Doutorado (UFPR), 2006.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.
- COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>
- DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of International Affairs**, vol. 57, p. 3-17, 2003. Disponível em: <<http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/670A1/documents/MDoornbos-GoodGovernance-Metamorphosis.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FERRERI, Janice Helena. A Federação. In: BASTOS, Celso (Org.). Por uma nova federação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 15-38, 1995.
- GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 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>>
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge, Polity Press, 2011.
- MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.) **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 72-98.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências reguladoras e o direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Participatory Development and Good Governance**. Paris: Head of Publications Service, 1995. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/governance-development/31857685.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LUCENA, Maria Diva da Salette. **Planejamento estratégico e gestão do desempenho para resultados**. São Paulo: Atlas, 2004.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15. **Anais...** Florianópolis: Editora Boiteux, 2006, p. 6952-6973.

PRADHAN, Rudra P.; SANYAL, G.S. Good governance and human development: evidence from Indian States. **Journal of Social and Development Science**, vol. 1, nº 1, p. 1-8, 2011. Disponível

em: <<https://www.econbiz.de/Search/Results?lookfor=%22Journal+of+social+and+development+sciences+%3A+JSDS.%22&type=PublishedIn&limit=20>>. Acesso em: 02 maio 2013.

REZENDE, D.A.; CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nos municípios e prefeituras**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.3, p. 505-536.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

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 jun. 2014.

RAMOS, Dirceu Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

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.

STOKER, Gerry. Inner Cities, Economic Development and Social Services. In: STEWARD, John; STOKER, Gerry (Org.). **The Future of Local Government**. London: Macmillian Press, 1992. p. 121-137.

STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**. Vol. 50, p. 17-28, 2002. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>>

STEWART, John. **Local Government**: the Conditions of Local Choice. London: George Allen & Unwin Ltd, 1983.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Reconceptualizing Governance**, 1997. Disponível em:

<<ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

VAINER, José Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Plano Plurianual**: o passo a passo para a elaboração do PPA para municípios, 2001. Acesso em: 15 jan. 2015. Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Ppa.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Ppa.pdf)>.

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 fev. 2014.

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

<[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

WORLD BANK. **Managing Development**: the Governance Dimension. Washington: The World Bank, 1991. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2014.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

WORLD BANK. **Governance**: The Bank's Experience. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em 03 fev. 2014.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

