



## **AS AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS E OS DISTRITOS NO BRASIL: análise a partir da concepção de poder local**

Aneline dos Santos Ziemann<sup>1</sup>  
Felipe Dalenogare Alves<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente texto buscou analisar a concepção de “poder local” e sua manifestação no âmbito municipal português e brasileiro. Com este objetivo, o primeiro tópico realizou a análise do que se entende por “poder local”, de forma a introduzir as primeiras noções a respeito da temática. Em um segundo momento, buscou-se trazer ao texto os aspectos conformadores das autarquias locais portuguesas, realizando a sua relação com a ideia de “poder local”. Por fim, o tratamento constitucional reservado aos Municípios no Brasil e, notadamente, a sua relação com o poder local e com a figura dos “distritos” encerraram a breve abordagem aqui documentada. Percebeu-se que as diferenças entre a autonomia das autarquias locais e a instituição dos distritos municipais no Brasil são mais profundas que as suas semelhanças. O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico, a partir da análise da literatura jurídica especializada no assunto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autarquias Locais, Distritos, Poder Local.

### **ABSTRACT:**

This paper seeks to analyze the concept of "local government" and its manifestation in the municipal portuguese and brazilian context. To this end, the first subject performed the analysis of what is meant by " local government" in order to introduce the rudiments of the theme. In a second step we sought to bring the text the comforting aspects of Portuguese local authorities , making their relationship with the idea of " local authority " . Finally , the constitutional treatment of the municipalities in Brazil and , in particular , its relationship with local authorities and with the figure of " districts " ended the brief here documented approach. Was realized that the

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC com bolsa Capes/Prosup (Tipo II). Mestre em Direito pela UNISC, com bolsa Capes/Prosup (Tipo II) e com dupla titulação em Direitos Humanos pela Universidade do Minho (UMINHO, Portugal). Integrante do grupo de pesquisas "Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado", sob coordenação do prof. Pós- Dr. Jorge Renato dos Reis, junto ao PPGD - UNISC. Advogada. Email: aneziemann@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Doutorando (com bolsa Capes/Prosup – tipo II) e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – UCAM, em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Professor Adjunto na Graduação em Direito da Faculdade Antonio Meneghetti – AMF. Membro do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta”, coordenado pela Profª Pós-Dra Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado e financiado pelo CNPq e à Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst, desenvolvido junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP), ligado ao PPGD da UNISC. Membro docente do Instituto Brasileiro de Direito – IbiJus e da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano. Email: felipe@estudosdedireito.com.br



differences between the autonomy of local authorities and the institution of municipal districts in Brazil are deeper than their similarities . the research method used was the literature , from the legal literature analysis specialized in the subject.

**KEYWORDS:** Local Authorities , Districts, Local Government.

## 1 INTRODUÇÃO

O atual cenário político e até mesmo jurídico brasileiro tem suscitado o surgimento de variados debates em torno de temáticas talvez até então não tão prestigiadas: democracia, representatividade, legitimidade, participação cidadã, dentre outros aspectos relacionados ao exercício do poder político. Dentro desta atual conjectura, alguns aprofundamentos teóricos parecem ganhar relevância.

Repensar as formas de exercício da cidadania é um dos aprofundamentos possíveis, por exemplo. Existem, porém, outros aspectos da democracia brasileira que precisam ser repensados. Entre tantas possibilidades que se descortinam dentro do grande tema em comento, elegeu-se para a presente pesquisa a temática do “poder local”.

Por este motivo, o primeiro tópico do presente trabalho irá tratar de introduzir o assunto “poder local”, buscando traçar os seus contornos mais elementares. Adiantando, de certa forma, as ideias que serão exploradas no decorrer do texto menciona-se que o segundo tópico será dedicado às autarquias locais, figuras jurídicas pertencentes à Administração Pública portuguesa, que serão abordadas com o intuito de verificar se podem ser apontadas como um exemplo de ferramenta para o exercício do poder local.

Encerrando a breve abordagem aqui proposta, será realizada uma rápida comparação entre as autarquias locais portuguesas e os distritos municipais brasileiros. Partindo deste comparativo, se pretende responder o seguinte problema: os distritos municipais brasileiros, assim como as autarquias locais portuguesas, podem ser consideradas, ou não, figuras jurídicas que possibilitam a prática do, assim chamando, “poder local”?

Para tanto, utilizou-se do tipo de pesquisa bibliográfico, servindo-se, ainda, do método dedutivo para fins de abordagem e monográfico a título



procedimental, a partir da análise qualitativa da literatura jurídica especializada no assunto.

Por fim, em sede conclusiva, será possível perceber, dentre os resultados, que as diferenças entre a autonomia das autarquias locais e a instituição dos distritos municipais no Brasil são mais profundas que as suas semelhanças.

## **2 Noções Iniciais Sobre a concepção de “poder local”**

A noção que servirá de base para o desenvolvimento das ideias aqui estudadas é a concepção de “poder local”. Por tal razão, é pela análise dos aspectos conformadores do “poder local” que se deve iniciar.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 traz como princípio fundamental a formação da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF/88). Também, denota-se o fato de que a Constituição Federal resguarda tanto o exercício da soberania popular através do voto, plebiscito, referendo ou iniciativa popular (art. 14, *caput* e incisos) quanto a participação dos usuários na Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, XXII, § 3º) (BRASIL, 1988).

Porém, não se pode perder de vista o fato de que tais previsões talvez careçam de aplicabilidade prática e efetividade social. A conclusão, formal, de que o Brasil é um país democrático é bastante simples, basta a leitura fria do texto constitucional e, prontamente, se alcançará tal entendimento. No entanto, importa seja feita uma leitura mais profunda da ideia de democracia, no sentido de verificar que não basta a posituação deste regime para que, de fato, seja vivenciado um regime materialmente democrático. É preciso mais. Primeiramente, é importante retomar a noção elementar de democracia.

Em sentido estrito, democracia é um sistema de organização política no qual a direção dos interesses da coletividade pertence ao povo. Em sentido substancial, democracia é um ambiente baseado no reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana (MALUF, 2013). A democracia, conforme menciona Maluf (2013), deve ser dinâmica, ou seja, deve conseguir acompanhar as evoluções e novas realidades que constantemente surgem no âmbito social.



Ainda quanto á democracia, convém mencionar o entendimento de democracia quando conjugada à qualificadora “participativa”. Isso porque a Constituição Federal brasileira, já em seu artigo primeiro, demonstra a conjugação de dois tipos de democracia: a representativa, ao mencionar que o poder emanado do povo será exercido pelos seus representantes, e a democracia direta ao contemplar em seu texto a expressão “ [...] ou diretamente” (SILVA, 2005).

Conforme explica Hermany (2007, p. 250), “de fato, a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à consequente participação no processo de obtenção do consenso”.

Dito de outra forma, a democracia participativa pressupõe o acesso aos respectivos espaços democrático-participativos, sem os quais a participação se acha absolutamente frustrada. Muito próxima à ideia de democracia, e por vezes até confundida com esta, está a concepção de “cidadania”.

No Brasil, tradicionalmente, cidadão é, cartesianamente, visto como o indivíduo que possui a titularidade dos direitos políticos, podendo, assim, tanto votar, quanto ser votado (SILVA, 2005)<sup>3</sup>.

Etimologicamente, a palavra “cidadania” retoma a noção de “cidade”, ou seja, cidadão é aquele que vive na cidade. Esta expressão que, já na Grécia e em Roma, apresentava diversos significados, traz até mesmo aos estudiosos da área algumas dificuldades conceituais. Ocorre que para falar em “cidadão” é necessário, antes de mais nada, identificar o tempo e o contexto cultural que permeiam esta concepção, já que esta varia conforme sejam mutáveis o tempo e o contexto cultural. Trata-se, portanto, de um termo pluriforme, até por tratar-se de uma concepção construída historicamente, ou seja, em constante modificação (GORCZEVSKI; MARTIN, 2011). De qualquer forma, explicitando-

---

<sup>3</sup> Neste ponto, torna-se importante a crítica de Leal (2012, p. 336), no sentido de que a noção de cidadão não pode ser concebida “como um conceito abstrato e meramente formal, como quer o normativismo jurídico vigente, com sua lógica interna, inscrito em um ordenamento de condutas e comportamentos que deve ser observado, em nome da ordem e da estabilidade social/global, mas, dialetizando seus possíveis significados – e com isso afirmamos que se trata de um signo polifônico e polissêmico, deve-se compreendê-lo como componente orgânico de formação social, jurídica, política e econômica, enquanto ser de cultura e de conhecimento”.



se a complexidade do assunto, traga-se a lição de Gorczewski e Martins (2011, p. 29) que explicam:

Dito de outro modo, cidadania significa um *status* (pertencer a um Estado) e um direito (poder exercer direitos neste espaço definido). A essas duas dimensões agrega uma terceira que é o poder de influenciar na vida desta comunidade (participação política).

Ou seja, ressalvada a complexidade e profundidade do tema, é possível defender que a cidadania pressupõe o pertencimento a um determinado Estado, no qual se possam exercer direitos e participar politicamente.

Prosseguindo em busca do alcance do entendimento do que venha a ser “poder local”, Dowbor (2008, p. 27) explica que os instrumentos básicos do poder local “[...] são a participação comunitária e o planejamento descentralizado”. Como exemplo de busca por decisões mais racionais e conscientes por parte da população, o autor menciona a possibilidade da realização de consulta à comunidade, sob a forma de pequenos plebiscitos.

Ainda sobre este tema, parece ser o município, ao menos no cenário brasileiro, o local privilegiado para manifestação do poder local, já que se trata de um sistema organizado de consenso dentro da sociedade civil em um espaço limitado (Dowbor, 2008). Conforme o autor, “trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo” (DOWBOR, 2008, p. 22).

Assim, somando a concepção de poder local com a concepção de democracia participativa, percebe-se que é no âmbito local que se encontra o terreno mais apropriado para o exercício democrático-participativo, já que a participação política pode ser fortalecida em espaços mais restritos.

Afinal, é no âmbito da cidade que efetivamente se vive: é o local da escola, do médico, do comércio, etc. Os governos locais, muitas vezes, se mostram incapazes de atender as demandas sociais, diante das inúmeras e profundas transformações ocorridas no último século, aliadas a um forte êxodo rural que engrossa diariamente as tarefas municipais. Diante deste quadro, “seguindo a tendência geral moderna rumo à democratização, descentralização e gestão participativa, as administrações municipais terão de lutar para melhorar seu nível de organização política, econômica e cultural” (DOWBOR, 1999, p. 372).



No caso brasileiro, existem ferramentas de empoderamento do cidadão e de exercício da democracia participativa, tais como os plebiscitos, referendos e conselhos deliberativos, somando-se, ainda, as audiências e consultas públicas, os conselhos consultivos, ouvidorias, orçamento participativo e a iniciativa popular (CORRALO, 2010, p. 303). Destaque-se a respeito da relevância deste empoderamento, que “o cidadão tem sido empoderado, constantemente, através desses instrumentos, gerando um importante capital social, multiplicador de uma cidadania ativa e crítica”(CORRALO, 2010, p. 304).

Para explicar de maneira sucinta a relação existente entre o poder local e o exercício efetivo da cidadania recorra-se às palavras de Hermany e Rodembusch (2010, p. 77-78), que explicam:

Hoje verifica-se a importância do empoderamento social, estando o mesmo diretamente relacionado à condição da cidadania, pois implica os agentes a participarem de forma atuante na busca de soluções para os problemas sociais, assim, percebe-se que somente se pode falar em cidadania se houver aumento do espaço discursivo, permitindo aos indivíduos e grupos participarem na constituição de transformações sociais.

Em outras palavras, o empoderamento local é uma forma de alçar a participação democrática e cidadã realizada na esfera municipal a um patamar de maior relevância no âmbito da Administração Pública. Da mesma forma, o poder local demanda uma forma contemporânea de compreensão do modo de prestação de serviços públicos que têm como fundamento o interesse local para a sua concretização.

Partindo deste pressuposto inicial, o segundo tópico do presente artigo busca analisar as autarquias locais portuguesas como uma forma de privilégio ao espaço local.

### **3 AS AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS COMO *LOCUS* DE EXERCÍCIO DO PODER LOCAL: uma breve análise dos seus aspectos conformadores**

As experiências jurídicas lusitanas não raro são observadas pelos operadores jurídicos brasileiros como possíveis fontes de pesquisa para possíveis aproximações com a realidade brasileira. Guardadas as devidas proporções e diferenças entre os dois países, merece atenção a análise da figura jurídica das autarquias locais, pelas razões que se seguem.



Prevê o artigo 6º, nº 1º, da Constituição portuguesa que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (PORTUGAL, 1976). Percebe-se, até pela localização privilegiada da previsão constitucional, a relevância que o Estado português dá à questão da autonomia local.

Naquele país, a questão da autonomia local é abordada pela Constituição tanto de forma qualitativa quanto de forma desenvolvida. Isto porque aquele texto constitucional traz a autonomia local como um princípio fundamental (qualificação) e também porque o tema é desenvolvido ao longo de um título inteiro, além de outros artigos espalhados ao seu decorrer (OLIVEIRA, 2013).

Entre os princípios que regem as autarquias locais, a partir da revisão constitucional de 1997, passou a figurar também o princípio da subsidiariedade, o que significa dizer que assuntos que possam ser resolvidos no âmbito das autarquias locais (mais próximas aos cidadãos), não devem ser levados aos níveis superiores (e, portanto, mais afastados dos cidadãos). Entre outras características, as autarquias portuguesas possuem poderes tributários próprios, quadro próprio e podem realizar consultas diretas aos cidadãos eleitores. O princípio da autonomia local deve ser sempre interpretado em conjunto com o da subsidiariedade da descentralização democrática da Administração Pública. Ou seja, dizer que deve haver uma descentralização democrática significa dizer que deve existir, na medida do possível, uma maior aproximação dos serviços públicos dos cidadãos a partir da quebra de barreiras burocráticas e do incentivo à participação cidadã na Administração Pública (OLIVEIRA, 2013).

Veja-se, portanto, o quão destacada é a questão da autonomia local no cenário jurídico e social português. As autarquias locais figuram como a esfera mais próxima aos cidadãos, permitindo o intercâmbio entre demandas sociais e serviços públicos da forma mais próxima possível ao âmbito de vivência local.

Contemporaneamente, as constituições adquirem legitimidade a partir da concretização de formas democráticas e sociais, cumprindo o papel de verdadeiras transformadoras da sociedade, tal como ocorre em países como a França, Portugal e Espanha, entre outros (BARACHO, 1995, p. 31).



Por conseguinte, uma Administração Pública verdadeiramente comprometida com as necessidades sociais e com a abertura para a participação cidadã pode melhorar as entidades municipais e federativas, já que é nesta esfera que se concretizam os direitos humanos. As esferas centrais, normalmente burocráticas e autoritárias se opõem à tendência descentralizada e local. O Município é o local privilegiado por excelência para fomentar a relação entre autoridades e cidadãos, pois é o local do reconhecimento, onde a percepção dos problemas sociais é facilitada e onde a participação dos grupos sociais na busca de soluções para os problemas vivenciados é motivada (BARACHO, 1995, p. 13).

Ainda a respeito do princípio da subsidiariedade, convém colacionar a explicação de Baracho (1995, p. 21), que menciona:

A multifuncionalidade do Estado contemporâneo conduz ao realce que vem sendo dado à relação entre *Estado e Comunidade*, principalmente nas sociedades onde ocorre sólida base comunal, propiciando maior interação entre o poder central e os poderes periféricos (*federalismo, regionalismo, municipalismo*).

Percebe-se, pois, que o Estado português, atento à necessidade de integração entre poder central e poder local prevê em sua Constituição a fundamentalidade da autonomia local. Há, àquele país, um sistema previamente pensado com a finalidade de maior aproximação entre Poder Público e cidadão.

Não parece demais sugerir que esta maior aproximação possui ao menos dois reflexos significativos, de um lado a maior facilidade de controle da tomada de decisões dos representantes políticos por parte dos cidadãos, de outro, a necessidade de fomento à cultura da participação cidadã. Busca-se, ainda, no texto constitucional, a potencialidade de que este seja um verdadeiro agente de transformação social, e não apenas um mero “manual” de organização do Estado.

Com relação à autonomia das autarquias, explica Bilhim (2004, p. 12):

Os municípios portugueses no Estado Novo viveram a tensão entre o centro e a periferia, hoje, experimentam a tensão entre um leque alargado de competências e um certo espartilho financeiro. É possível ainda olhar para esta realidade na perspectiva anterior centro/periferia, com um centro (Governo) que até já alargou as fontes de financiamento, mas reserva para si um leque de competências cobiçadas pelos municípios.



De forma geral, os Estados têm enfrentado uma crise no que diz respeito à consolidação da democracia. Na Europa, nos últimos cinquenta anos, com o intuito de preservar a democracia e de construir mecanismos de participação cidadã, busca-se um profundo processo de descentralização política. Portugal pode ser apontado como exemplo desta descentralização, para a qual a Revolução de 25 de abril de 1974<sup>4</sup> foi um evento paradigmático em relação ao rompimento com o centralismo e respectivo aumento da autonomia do poder local. As bases da autonomia local são encontradas, além das previsões constantes da Constituição da República Portuguesa, em previsões da Carta Europeia de Autonomia Local (HERMANY; GIACOBBO, 2014).

As autarquias locais adquiriram uma dinâmica própria, profundamente diferenciada do modelo de Município que vigorava no Estado Novo. Trata-se da periferia à frente de seu destino querendo, inclusive, estender sua influência sobre o centro (BILHIM, 2004).

Ou seja, em Portugal, a busca pela legitimidade democrática perpassa necessariamente pelo privilégio ao espaço local e pela preservação da sua autonomia. Já a um período considerável, aquele país busca, embora enfrentando possíveis percalços financeiros, instalar uma lógica de autonomia local e de subsidiariedade das esferas centrais. Por fim, com o intuito de concluir as breves notas aqui trazidas, será realizada a análise da operacionalização da autonomia local no Brasil, analisando-se, especialmente, a possível relação entre a autonomia local e os distritos municipais.

#### **4 OS DISTRITOS NO BRASIL: a realidade do poder local no Brasil e suas (des)semelhanças com as autarquias locais portuguesas**

Por fim, para que o presente trabalho alcance o objetivo proposto, se faz necessário verificar o tratamento legal dispensado ao município (e seus distritos) pelo ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>4</sup> Nos dizeres de Bilhim (2004, p. 10) “A 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo”.



Muito embora, historicamente, as Constituições brasileiras dispusessem em seus textos a respeito da “autonomia municipal”, esta era apenas formal, ao menos até a Constituição de 1946. A partir desta, com as Constituições Estaduais e leis orgânicas, é que, de fato, as administrações locais passaram a desfrutar de alguma autonomia. Os municípios brasileiros são os próprios responsáveis pelas eleições de seus vereadores e prefeitos, bem como realizam seu próprio governo de acordo com suas orientações políticas e administrativas. Além disso, atuam em tudo o que diz respeito ao interesse local sem que, para isso, dependam de autorização estadual ou federal (MEIRELLES, 2001, p. 45-46).

Percebe-se, conforme as lições de Meirelles, já não se tratar o Município de uma entidade meramente administrativa, trata-se, em verdade, “[...] de um largo poder de autogoverno [...]” de forma que “[...] sua posição atual no seio da Federação é de entidade *político-administrativa* de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição” (grifo no original, MEIRELLES, 2001, p. 46).

Em suma, a Constituição Federal, ao tratar da autonomia municipal, contempla o mais significativo avanço na história constitucional brasileira, o contemplando como Ente da Federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, sendo possível, por si próprio, estabelecer sua administração, sua normatização, e o seu governo (BONAVIDES, 2004, p. 344-347).

Quanto à autonomia municipal, sucintamente, explica Bonavides (2004, p. 347):

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia.

Importa, no entanto, verificar especificamente a questão dos distritos, para que seja possível, assim, observar suas semelhanças ou dessemelhanças com relação às autarquias locais portuguesas.

De acordo com a Constituição Federal brasileira, o Município possui competência para organizar-se, mas cabe ao Estado a competência para sua



criação. No que tange aos Distritos, a Constituição Federal atribui aos Municípios a competência para a sua criação, organização e supressão (art. 30, IV). Por extensão lógica, a criação de subdistritos obedece a mesma forma, observados os interesses locais (MEIRELLES, 2001, p. 67 - 68).

Destaque-se que esta divisão deve obedecer às disposições da legislação estadual, e que, constitucionalmente, não há uma limitação com relação ao número de distritos (BRAZ, 2006, p. 69).

A divisão municipal em distritos e subdistritos é simplesmente administrativa, ou seja, tais circunscrições não se tornam pessoas jurídicas, não adquirem autonomia política ou financeira e não têm representação partidária. O Distrito segue sendo administrado pelo Município, configurando apenas uma área administrativa que contempla alguns serviços públicos tais como delegacias de polícia e registro de imóveis, entre outros, buscando um atendimento mais qualitativo aos usuários (MEIRELLES, 2001, p. 75).

Por ser uma mera circunscrição municipal, o Distrito não possui personalidade jurídica e, por conseguinte, capacidade processual, de modo que suas pretensões são manifestadas pelo Município. Da mesma forma, ocorre com os subdistritos, que dependem também do Município e servem como uma forma de descentralização ou desconcentração de serviços locais ou estaduais, conforme o caso.

Por fim, destaque-se que as leis orgânicas dos Municípios podem prever consulta plebiscitária e fixar condições para que sejam admissíveis as divisões e subdivisões administrativas. Com relação à figura do “subprefeito”, Meirelles explica que “o *subprefeito* - nos Municípios que o admitem - exerce funções delegadas pelo prefeito, nos limites distritais, na forma prevista na lei orgânica local. Não é agente político, nem servidor público no sentido próprio”(grifo no original, MEIRELLES, 2001, p. 75-76/688).

Percebe-se, portanto, que a criação de distritos se assemelha às autarquias locais no que respeita à intenção de possibilitar uma maior aproximação dos cidadãos da prestação de determinados serviços públicos. Porém, as dessemelhanças entre os distritos e as autarquias locais parecem ser mais profundas, visto que os distritos não possuem autonomia, característica que marca com maior profundidade as autarquias locais portuguesas.



A questão da autonomia local no Brasil também possui as suas particularidades. O conceito de autonomia vigente no Brasil é bastante restrita ou seja, as possibilidades de orientação dos governos locais ainda é muito limitada. Esta realidade contraria a possibilidade de uma real integração entre os diferentes níveis de Estado para uma prestação de serviços públicos de maior qualidade (KRELL, 2003, p. 83).

Nas palavras de Krell (2003, p. 83):

Esse preceito arcaico de autonomia opõe-se a um federalismo cooperativo que tem por objetivo a atuação coordenada dos entes federados e visa à diminuição e à compensação das dificuldades causadas pela distribuição vertical das competências entre os diferentes níveis governamentais.

Em vez disso, as três esferas governamentais insistem, na maioria dos casos, e maneira rígida, na divisão de suas respectivas competências.

A verdadeira cooperação entre as três esferas estatais, necessariamente, teria como objetivo a melhoria da qualidade dos produtos administrativos finais que são entregues aos cidadãos, sendo que esta cooperação pode ser realizada de diferentes maneiras, dentre as quais a celebração de convênios administrativos (KRELL, 2003, p. 85).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o federalismo cooperativo, no sentido de melhorar a cooperação entre os três entes federativos: União, Estados/Distrito Federal e Municípios<sup>5</sup>. Para alcançar esta finalidade constitucional, “[...] deveria buscar mais realização do princípio da *solidariedade funcional* entre as diferentes esferas de competência administrativa e estabelecer um equilíbrio dinâmico, cuja consequência poderia ser até uma ‘aflição da rígida partilha de competências’” (grifo no original, KRELL, 2008, p. 49).

---

<sup>5</sup> Conforme os artigos da Constituição Federal brasileira mencionado por Krell: arts. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Com relação à autonomia municipal no Brasil, Meirelles (2001, p. 93) explica que a Constituição enumera um conteúdo mínimo de autonomia da qual desfrutam os municípios: poder de elaboração de lei orgânica própria, poder de autogoverno, poder normativo próprio e poder de auto-administração, ou seja, poder de criar e manter a prestação de serviços de interesse local.

Importante ressaltar o paradoxo existente entre a posição de destaque ocupada pelo Município no texto constitucional brasileiro e a sua limitada capacidade de atuação prática.

Ou seja, formalmente, o Município brasileiro é o ente local de mais ampla autonomia. Por outro lado, em oposição a este posicionamento profundamente forte, há uma capacidade profundamente limitada de atuação prática (KRELL, 2003, p. 47). Neste mesmo sentido, explica Corralo (2010, p. 304) que "as municipalidades passaram a desfrutar de uma nova posição no contexto estatal brasileiro, por mais que os recursos destinados na repartição da receita pública nacional comprometam esta autonomia."

Ou seja, se, por um lado, o Município é consagrado como um ente federativo, dotado de, em tese, uma ampla autonomia local, de fato, esta autonomia se acha tolhida pela ausência de recursos que tornem possíveis o atendimento às inúmeras demandas locais e, de outro, pela parca cooperação existente entre os Municípios e os demais entes federativos.

Desta forma, embora formalmente alçado a uma esfera privilegiada de possibilidades, materialmente, o Município, no Brasil, encontra dificuldades em concretizar as políticas necessárias para que, efetivamente, seja o ente concretizador das demandas sociais e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais sociais. No que tange aos distritos, por fim, esta realidade municipal é idêntica, posto que os distritos não deixam de ser apenas uma divisão administrativa pertencente aos próprios municípios.

## 5 CONCLUSÃO

As breves notas acima expostas permitem algumas conclusões. Primeiramente, é possível observar a íntima conexão existente entre o exercício efetivo da democracia participativa e a esfera local. Isto porque é



exatamente na esfera local que inicia o processo de participação já que antes de pertencer a um Estado-membro ou a uma nação, é no Município que nasce a concepção de pertencimento ao local.

A desburocratização que a esfera local possibilita é também um elemento decisivo na participação efetiva e qualitativa da esfera pública. Em Portugal, ao que indicam as leituras realizadas, estas noções de espaço local, descentralização democrática e subsidiariedade parecem estar mais desenvolvidas do que no Brasil.

No contexto brasileiro, embora o Município desfrute de um *status* diferenciado e relevante, sendo tratado como ente da federação, em Portugal as autarquias locais fazem parte dos princípios fundamentais que regem aquele país, o que qualifica e distingue fortemente as autarquias locais no contexto da organização político-administrativa nacional.

No Brasil, o poder local ainda encontra obstáculos a serem combatidos, tais como a burocracia, a disputa de poder entre os entes federativos e a dificuldade de acesso à recursos financeiros que permitam a materialidade desta autonomia.

A constatação da necessidade de uma maior prevalência da esfera local parece ser a mais adequada aos anseios expressos pela Constituição Federal brasileira, já que esta traça uma perspectiva social e de cooperação entre os entes federativos para a construção de uma sociedade plural, justa e solidaria.

Além disso, a atual crise de legitimidade que as democracias ao redor do mundo parecem vivenciar, não deixa de trazer ao cenário brasileiro profundos questionamentos a respeito do futuro da democracia. Neste sentido, a discussão a respeito de temas como a autonomia local e a subsidiariedade ganham destaque entre as temáticas em relevo no âmbito acadêmico e jurídico o que revela a importância e atualidade do debate aqui proposto.

Por derradeiro, há de se dizer que, dentre os resultados encontrados, objetivando-se responder ao problema que motivou a pesquisa, percebe-se que os distritos municipais brasileiros, assim como as autarquias locais portuguesas, podem ser consideradas figuras jurídicas que possibilitam a prática do, assim chamando, “poder local”, ainda que se possa ressaltar que as diferenças entre a autonomia das autarquias locais e a instituição dos distritos municipais no Brasil são mais profundas que as suas semelhanças.



## REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e revolução. In: *Revista de Direito Administrativo*. V. 200, abr./jun. 1995, p. 21-54. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>>. Acesso em: 01/07/2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01/07/2016.

BILHIM, João. In: *A governação nas autarquias locais*. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias Locais. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na constituição*. 6 ed. Leme: J. H. Mizuno, 2006.

CORRALO, Giovani. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, R. (Organizador). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DOWBOR, Ladislao. *A reprodução social*. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. *O que é poder local?* Edição revista e atualizada em 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html>>. Acesso em: 01/07/2016.

GORGZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: Movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponível em: [www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books.html](http://www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books.html). Acesso em: 20.07.2016.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o Espaço Local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO Guilherme Estima. Participação democrática e poder local: as contribuições da subsidiariedade europeia na democracia brasileira. In: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Outubro 2014, <[www.eumed.net/rev/cccss/30/poder-local.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/30/poder-local.html)>. Acesso em: 01/07/2016.



HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, R. (Organizador). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. *As múltiplas cidadanias no Brasil: aspectos integrativos e fundamentalizantes sob a perspectiva constitucional*. In: MONTEIRO, Matheus Vidal Gomes; AGUIAR, Renan; GARCIA, Ivan Simões (Orgs). *Estado, Direito e Democracia: Perspectivas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

KRELL, Andreas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

OLIVEIRA, Antônio Candido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra Editora, 2013.

PORTUGAL. Constituição (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Assembleia da República, 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 29/04/2017.