

A contemporaneidade e os desafíos do réxime xurídico da organización da Administración pública local

## La contemporaneidad y los desafíos del régimen jurídico de la organización de la Administración Pública Local \*

The organization of Public Administration: its contemporaneity and its challenges

47  
Regap

CIRO DI BENATTI GALVÃO

Avogado. Profesor de Dereito Constitucional e de Teoría do Estado do IPTAN

Profesor de dereito do consumidor na Facultade SENAC-Minas  
Mestre en Ciencias Xurídico-Políticas pola Facultade de Dereito da Universidade de Lisboa (FDUL - Portugal)

Especialista en Ciencias Xurídico-Políticas pola Facultade de Dereito da Universidade de Lisboa (FDUL - Portugal)

Licenciado en Dereito pola UFJF (Brasil)

Membro da Academia Barbacenense de Ciencias Xurídicas (ABCX) e do Consello Editorial da *Revista da Procuraduría Xeral de Xustiza do Município de Juiz de Fora* - RPGMJF (Brasil)

dibenatti@yahoo.com.br

Recibido: 09/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local e o debate

**Resumo:** *A dinámica da evolución político-social dos séculos XX e XXI impuxo ao contexto comprensivo da Administración pública local, principalmente, no que respecta á súa organización, certos desafíos pendentes de solución. Non hai como negar tal afirmación. A propia organización administrativa estatal necesita ser estudada sobre o enfoque de novos parámetros. O obxectivo deste artigo é, consecuentemente, facer corresponder á organización pública das localidades administrativas novos elementos comprensivos hábiles para facelas máis proactivas, eficientes e adecuadas á contemporaneidade da realidade vivida. Adoptándose a investigación teórica, apoiada no método dedutivo, chegouse á conclusión de que os elementos paradigmáticos novos deben ser engadidos á organización administrativa para que esta estea en conformidade coa realidade contextual actual determinada polo fenómeno da gobernanza pública.*

**Palabras clave:** *Administración pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

**Resumen:** *La dinámica de la evolución político-social de los siglos XX y XXI ha impuesto al contexto comprensivo de la Administración Pública local, principalmente, en lo que respecta a su organización, ciertos desafíos pendientes de solución. No hay como negar tal afirmación. La propia organización administrativa estatal necesita ser estudiada sobre el enfoque de nuevos parámetros. El objetivo de este artículo es, consecuentemente, hacer corresponder a la organiza-*

\* Artigo baseado no estudio publicado orixinalmente por RPGMJF (Brasil).

*ción pública de las localidades administrativas nuevos elementos comprensivos hábiles para hacerlas más proactivas, eficientes y adecuadas a la contemporaneidad de la realidad vivida. Adoptándose la investigación teórica, apoyada en el método deductivo, se llegó a la conclusión de que los elementos paradigmáticos nuevos deben ser añadidos a la organización administrativa para que ésta esté en conformidad con la realidad contextual actual determinada por el fenómeno de la gobernanza pública.*

**Palabras clave:** *Administración Pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

**Abstract:** *The advent of reality determined by the changes of the XX and XXI centuries has imposed certain challenges that must be overcome related to understanding the context of local public administration, especially with regard to its organization. There is no denying that claim. Therefore, the local public administrative organization itself needs to be studied from the standpoint of new parameters. This is the challenge of this article: to make correspondence between local public administrative organization and new and skillful elements to make it more proactive, efficient and appropriate to the contemporary reality experienced. Adopting the theoretical research, based on the deductive method, came to the conclusion that new paradigmatic elements must be added to the administrative organization so that it is in affinity with the contextual reality determined by current public governance.*

**Key words:** *Public Administration; organization; challenges; public governance.*

**Índice:** *Introducción I) A organización administrativa: o contexto de cambios II) A abordaxe paradigmática da organización administrativa contemporánea III) A posición das estruturas administrativas diante do novo contexto IV) Conclusión V) Bibliografía citada*

## Introdución

Que se pode agardar da estrutura organizativa local da Administración Pública (en sentido amplo) no recente contexto en que os cambios de mentalidade e de xestión en relación á eficiencia se presentan como desafíos cruciais para unha real conformación social positiva? Hai novos parámetros que poidan ser establecidos ou que merezan ser potenciados, facéndose responsables pola melloría da actuación administrativa a partir da perspectiva organizativa? Hai, por outro lado, parámetros que necesitan ser superados nos termos da organización administrativa? Cales serían? Como as municipalidades se comportaron diante dese novo contexto que se presenta?

Estes cuestionamentos foron obxecto de reflexión persoal, desde hai algún tempo, pois non se verifica que tiveran a debida e axeitada consideración por boa parte dos estudosos do Dereito Administrativo, tanto no ámbito internacional como no ámbito nacional brasileiro.

Porén, independentemente das fronteiras xeográficas, unha certeza debe sinalarse con carácter xeral: a necesidade de superación tanto das perspectivas comprensivas de encadramento do Dereito Administrativo como dos arquetipos ou modelos da súa actuación, ata ese entón tradicionais, reflexo da realidade do Dereito Administrativo do século XIX e que co tempo foron volvéndose obsoletos e insuficientes para responder concretamente ás necesidades, aos cambios e aos desafíos sociais verificados intensivamente a partir da segunda metade do século XX, perdurando continuamente ata os días actuais.

É neste contexto de cambios significativos, unidos, principalmente, ao fenómeno da mundialización, con reflexos tanto económicos como sociais, búscase concretar a noción de boa gobernanza pública, que a importante temática da organización administrativa do Estado se impón. Pouco se escribiu ao respecto e moito o que pode debaterse ao respecto. Velái a proposta do presente artigo: partir de novas perspectivas xurídico-administrativas buscando

a súa sintonía co desafiante contexto contemporáneo dos Estados establecidos no contexto xurídico internacional.

## Capítulo I. A organización administrativa e o contexto de cambios

A proactividade da Administración Pública dos Estados contemporáneos, (opoñéndose á inadecuación do regulamento xurídico-administrativo dos séculos XIX e inicio do século XX) referiuse ao imperativo da busca de novos tratamentos analíticos por parte da dogmática administrativista do século XXI, dirixíndolle o alcance de novos institutos e de novas categorías aptos para mellorar a resposta aos desafíos que lle son propios, desafíos que ofrecen un notable potencial de complexidade.

Sergio Guerra (2009, p. 32) desenvolve o seu pensamento neste sentido, observando que o dereito administrativo da actualidade debe acompañar ás características e aos riscos polos cales a sociedade contemporánea pasa e que, por iso, a necesidade de reescribir as categorías, fórmulas e institutos xurídicos remata séndolle imposta.

Non obstante, antes diso, merece destacarse o feito insuficientemente discutido ou posto en pauta de discusión, referente á delineación da propia estrutura administrativa, ou sexa, da súa organización. Tamén a mesma está condicionada, sendo fortemente influenciada pola disciplina dada ao Dereito Administrativo. Os cambios que se introduzan nesta rama do Dereito, certamente, acabarán derivando en cambios sociais, podéndose, entón, mencionar a necesidade de novos institutos, categorías ou ferramentas de Dereito Administrativo.

Absorbendo os influxos xurdidos dos cambios e das necesidades sociais máis urxentes e actuais, a ciencia do Dereito Administrativo, principalmente no que respecta ao establecemento do seu estudo, invariablemente ten que pasar por transformacións que irán desde unha perspectiva externa referida, principalmente, ao alcance de bos resultados na súa actuación concreta de conformación social (sempre con fundamento na persecución do interese público), ata unha perspectiva interna, igualmente importante, oportuna e significativa, relativa, basicamente, ao modo da súa organización. Percíbese, porén, que non son perspectivas dispares, senón complementarias, estando intrinsecamente relacionadas, visto que soamente a partir de cambios estruturais e significativos no ámbito interno, atentos ou en afinidade cos propósitos da complexidade social, resultado tamén de acordo coa realidade social circundante poden ser xerados ou acadados. Son as dúas caras dunha mesma moeda.

Dáse a razón, polo tanto, ao pensamento exposto polo xurista portugués Luís Filipe Colaço Antunes (2001, p. 42) para quen a Administración Pública debe ser vista, de maneira ampla, principalmente como un instrumento utilizado pola orde xurídica estatal para satisfacer intereses estimados, sensibles e ata vitais á comunidade, facéndose innegable que para atender a tal desiderata, debe haber unha estruturación ou unha organización axeitada en ámbito interno. Non se chega a bos resultados públicos, dedicados á melloría social, se non hai a correspondente adecuación organizativa en termos administrativos.

Mais, que se pretende dicir exactamente ao referirse á expresión 'organización administrativa'? Cal é a súa axeitada comprensión? En conformidade co pensamento do profesor Marcello Caetano (2010, p. 174), pódese dicir que a comprensión semántica da expresión

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

‘organización’ está relacionada coa disposición de certos elementos capaces ou hábiles de acadar un certo fin ou obxectivo, de acordo cunha orde estable que garanta a axeitada integración e coordinación de determinada actividade humana. Percíbese, entón, que a *inclinación teleolóxica* (con fundamento nunha orde que propicie o exercicio axeitado dunha actividade) *élle inherente e significativa*.

Traendo tal razoamento ao ámbito do Dereito Administrativo, obtense que no contexto propio da Administración Pública, a cuestión organizativa está, polo tanto, presuposta pola verificación da existencia de unidades funcionais (ou como se prefire denominar: ‘elementos-medio’) que deben harmonizarse<sup>1</sup>, dalgunha maneira e con fundamento na xuridicidade administrativa, na conformación de determinada finalidade pública. Sustentando tal razonamento, tense a visión sempre lúcida do Profesor José Carlos Vieira de Andrade (2011, p. 74), ao alertar a debida captación do seu sentido ao expoñer que a expresión organización administrativa está relacionada co “conxunto estruturado de unidades organizativas que desempeñan, a título principal, a *función administrativa*”, acrecentándose a isto, especialmente, a súa vocación para o incremento da “actividade xurídica externa” da Administración Pública.

Ao referirse ao termo “unidades organizativas”, crese que o prestixioso autor pretendeu dar énfase, inicialmente, á existencia de entes dotados de personalidade xurídica pública, ás cales denomina de ‘persoas colectivas de dereito público’(2011, p. 74) que, necesariamente, ten como finalidade exclusiva a prosecución de intereses clasificados como públicos-administrativos, dispoñendo, en regra, de determinados poderes, estando, igualmente, sometidos a determinados deberes públicos.

Pois ben. Non hai que discordar do posicionamento presentado, ata entón, polo eminente Catedrático da Universidade de Coímbra. Porén, o propio autor complementa o seu raciocinio ao referirse, máis adiante, ás “tendencias actuais” (2011, p. 100) vividas pola organización administrativa estatal contemporánea. Inseridas na súa estrutura están os entes igualmente dotados de personalidade xurídica, non necesariamente con derivación xurídica de dereito público, senón que exercen ou están cada vez máis dedicados a exercer, de forma adecuada, e coa correspondente sumisión a algunha especie de control, funcións públicas hábiles para atender ao interese público ou a intereses de relevancia social.

Velaí a razón pola cal se cre que tamén eses entes (amparados na súa formación por parámetros de principios expostos abaixo) deben ser tipificados como “unidades organizativas” vinculadas á Administración Pública. Así, a cuestión organizativa da estrutura administrativa estatal como un todo debe abranguer novos actores aptos para potenciar e mellorar o exercicio e a correspondente xestión da función pública.

E non causa estrañeza que así sexa. Despois de todo, os desafíos relativos á perspectiva interna ou organizativa da estrutura da Administración Pública actual e que merecen ser sinalados, do que din ao respecto, basicamente, sobre a necesidade de alteración da *mentalidade sobre a xestión pública* (hoxe, fortemente influenciada pola noción de gobernanza pública) e ademais da *adopción doutros parámetros de principios (principiolóxicos)*

---

1 Aquí, a harmonización está relacionada tanto coa complementación de certa actividade administrativa centrada no axuizamento dalgún obxectivo vinculado ao interese público, como coa mera abstención de interferencia na actividade para ser exercida por outra de maneira que este mesmo fin sexa adecuadamente alcanzado.

e *institucionais* que poidan guiar esa mesma mentalidade, facéndose responsables, pola adopción de novos métodos e/ou institutos de actuación administrativa concreta. A cada un deses aspectos pasarase a texer algunhas significativas consideracións, e non obstante precisas.

Con relación ás formas comprensivas de xestión pública e á mentalidade a ela vinculada, cítase, por exemplo, a necesidade de ser superada a perspectiva de carácter excesivamente burocrática que facía ao Estado un todo inflexible, e ao mesmo tempo, inapto ou incompetente na solución da carga substancial de demandas sociais ou problemáticas de relevancia pública.

Bresser Pereira (2006, p. 241), lembrando o éxito traído polo tipo de administración pública de carácter burocrático e de base esencialmente weberiana no que se refire á superación dos males do anterior modelo patrimonialista de xestión pública, no cal se verificaba a nítida confusión entre o patrimonio (en sentido amplo) público co individual ou particular do rei (fonte de situacións de nepotismo e corrupción), sinala cara a súa insubsistencia, nunha escala evolutiva, a partir do século XX co advento do Estado Post-Social.

Diante do complexo crecemento das demandas e/ou esixencias sociais, o modelo burocrático volveuse lento, autorreferido e moi pouco orientado para o atendimento das necesidades colectivas de forma eficiente; inclusive, e principalmente, no que respecta ás máis esenciais ou básicas (BRESSER PEREIRA, 2006, pp. 241 e 242). O Estado e a súa pública administración pasaron a ter que enfrontar unha seria crise de eficiencia, no sentido de que as referidas demandas de cuño social tiñan un custo financeiro elevado, case que expoñencial a punto de non permitir que, ao mesmo tempo, se verificase a calidade adecuada dos servizos efectuados. Verificábase unha seria distorsión entre o binomio 'eficiencia - calidade técnica' do servizo para ser realizado socialmente polo Estado.

Igualmente importante, e fortemente comprometida polo desaxuste entre o referido binomio, tense a necesidade de satisfacción social vinculada, basicamente, ao que Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 105) denomina de "visión funcionalista do Dereito Administrativo". Presénciase a necesidade de atribuir un enfoque á capacidade do Dereito Administrativo de producir non calquera resultado, senón resultados lexítimos (que se xustifican mediante aceptabilidade social espontánea) e de utilidade comprobada para a colectividade.

Nese sentido, non se fai difícil visualizar que, a partir da realidade ou do contexto post-social, especificamente a partir da segunda metade do século XX, formas alternativas de composición das características da xestión pública na súa xeneralidade e en diversos niveis gobernativos pasaron a ter cada vez máis relevancia. Aproximándose a ese mesmo razoamento, tense a visión de Moreira Neto (2008, pp. 105-106) para quen mellor sería falar de "organizacións administrativas funcionalmente orientadas" que deben buscar unha medida adecuada de concentración para facerse eficientes.

Crese que con tal colocación o autor pretende dicir que as formas organizativas de cuño administrativo acaban por presupoñer métodos ou institucións moitas veces de agregación de esforzos, sexan eles cales for (públicos, privados ou mixtos) para facerse hábiles para producir bos e pertinentes resultados públicos.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Innegable e urxente presentouse, entón, o cambio de foco. A busca pola eficiencia administrativa, relacionada non só cos custos dos servizos efectuados, senón igualmente, cos resultados alcanzados e condicionados, obviamente, pola satisfacción dos intereses individuais e de relevancia social (comprobada, á súa vez, pola real utilidade que tales resultados poidan ter) pasou a ser un tónico crucial para a subsistencia ou preservación da idea de boa xestión pública.

Desa maneira, dise que a realidade actual da Administración Pública ven sendo pautada, esencialmente, pola noción da gobernanza pública, efusivamente tratada en ámbito externo, pero con tratamento refractario e con poucas referencias na realidade xurídica brasileira.

Trátase, obxectivamente falando, dun *fenómeno relativamente novo que*, vindo dos procesos de globalización iniciados na década de 90 do século XX, *coida basicamente ás cuestións de resolución* (en sentido amplo) ou *conformación de problemáticas de cuño político-administrativo*, gañando sobrelevada importancia en termos de procedementos decisorios no exercicio da función pública, e ademais, na realización ou concretización da actividade administrativa, *propiciando o brote dunha nova mentalidade analítica e resolutiva* (principalmente, no ámbito do Dereito Administrativo denominado “global” —expresión usada con pertinencia por Sabino Cassese—, pero que necesariamente, posúe reflexos administrativos internos nas realidades estatais).

Pódese dicir que tal pensamento en termos de *xestión* garda proximidade esencial coa noción de *boa administración pública* ao tratar, xeralmente, as necesidades de elaboración racional de decisións de cuño administrativo, especialmente, as relacionadas co atendimento e/ou a melloría dos intereses públicos ou socialmente relevantes.

Así, afirmase, indubidablemente, que eses mesmos intereses, actualmente, só poden desenvolverse de forma adecuada e partir da realidade administrativa de organización interna, mediante o reforzo e, tamén, a adopción de novos paradigmas ou vectores de principios (principiolóxicos) coherentes co contexto da gobernanza pública. Pásase, polo tanto, á indicación de tres deses paradigmas, considerados de fundamental importancia para o ámbito da estrutura organizativa dos Estados contemporáneos.

## Capítulo II. A abordaxe paradigmática da organización administrativa contemporánea

Conforme se mencionou no apartado anterior, percíbese que a estrutura estatal en termos de organización e do establecemento de unidades elementais aptas e dirixidas ao establecemento e á melloría de resultados públicos, mediante actividades de relevancia social, presupón, dentro do contexto da gobernanza pública moderna, novos parámetros de principios (principiolóxicos), responsables da ‘vestimenta’ axeitada para ser dada á organización administrativa do Estado.

Priorizarase a análise da descentralización, da subsidiariedade e do consenso administrativo, por entendelas como normas-principio que, relacionadas entre si, veñen proporcionando mellores resultados prácticos en termos de organización administrativa, con reflexos inmediatos sobre os procesos de boa gobernanza pública.

Con relación á descentralización administrativa, dise que se trata dun principio, *cuxa relevancia e pertinencia* en termos de aplicación *se revelou máis incisiva e necesaria no contexto público actual*. Entendida, inicialmente, como método de distribución de competencias políticas, lexislativas e administrativas con vistas ao combate ao centralismo ou á centralización decisoria. Porén, non é só iso. De conformidade coa contemporaneidade xurídica na cal incide, a descentralización debe ser comprendida como *elemento normativo de pluralidade da organización do poder estatal* (en sentido amplo) con vistas ao desenvolvemento máis axeitado do interese público, mediante “desconxestión ou fraccionamento de poderes entre diferentes entidades públicas”, podendo asumir “diferentes configuracións tipolóxicas” (OTERO, 2010, pp. 142 e 143).

Un pertinente exemplo pode ser verificado a partir da tipoloxía político-administrativa, na cal se verifica o fraccionamento tanto do poder administrativo como do propio poder político (como é constatado na realidade federativa brasileira), ou meramente, a tipoloxía administrativa, na cal é constatado o fraccionamento das simples atribucións integrantes da función administrativa a entes personalizados diversos do ente central (pénsase nas actividades das empresas públicas; das concesionarias de servizo público, etc.)

En calquera desas modalidades, o importante é que se está diante, principalmente, da *pulverización* ou da *pluralización do exercicio da función administrativa do Estado*, sexa este formalmente considerado unitario ou federal. Despois de todo, considerándose o significativo e coherente pensamento do Profesor Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 106), sen a división interna de competencias coa respectiva atribución do exercicio de funcións administrativas, por entidades autónomas, pero detentoras de personalidade xurídica propia, “non sería posible á Administración Pública” como un todo “actuar adecuadamente na sociedade complexa e pluralista que posuímos”.

Dise que é para optimizar ou perfeccionar as actividades administrativas estatais, ben como para garantir que haxa, en forma concomitante, non só o alcance de maiores posibilidades de eficiencia dos servizos efectuados, senón tamén, á súa aproximación ás poboacións (fenómeno que se denomina de democratización da actividade administrativa), propiciándose, inclusive, maior participación social nos procedementos decisorios, que a descentralización administrativa en sentido amplo vén sendo adoptada como principio da organización administrativa estatal<sup>2</sup> de fundamental incidencia.

Fortemente unida os procesos descentralizadores en ámbito administrativo, tense a incidencia da noción da subsidiariedade administrativa. A expresión está relacionada coa capacidade e a eficiencia de determinada organización político-administrativa en exercer as súas funcións, competencias ou incumbencias de maneira autónoma sen a intervención doutro ente, debendo as estruturas mellor preparadas e/ou estruturadas asumilas, soamente, cando haxa a comprobación da súa ineficiencia ou insuficiencia en determinado ámbito governativo.

A subsidiariedade é moi ben analizada por Gomes Canotilho (2003, p. 363), ao aseverar que se trata, ao mesmo tempo, dun principio estruturalmente relacional, baseado en “esquemas de relación constituídos entre entidades diversas” e tamén, dun principio de

2 Neste sentido, hai que conferir a obra do Profesor Fernando Alves Correia (2001, pp. 24-25) en que ese papel atribuído á descentralización administrativa é sobrelevado.

preferencia, ao dispoñer que as decisións deban ser tomas polo ente que garda maior proximidade co ámbito social. Porén, como será visto, para que poida ser dada relevancia e aplicabilidade á preferencia de ámbito de actuación, moitas veces os entes deberán valerse doutro importante principio para resgardala, principalmente en contextos complexos como o actual. Refírese á forma consensual.

Unha vez fortalecidas as necesidades de diversificación e de intervención pluralizada de actores, así como a incidencia práctica da idea de subsidiariedade administrativa, preservándose e estimulando a proximidade da estrutura administrativa xunto cos desexos da sociedade civil para a adecuada marcha do interese público, con lucros en termos de externalidades positivas para o contexto social, falándose, pois, en organización administrativa plúrima, indágase como esa perspectiva pluralizada e con base na subsidiariedade poderá sustentarse e cal é a dinámica para ser concretizada para que poida subsistir. Certamente, o cuestionamento traído a reflexión busca algunha marxe de explicación na igualmente importante incidencia da noción de consensualidade administrativa.

Debe ser subliñado con relación a este punto, que o consenso ou o acordo administrativo aínda que sexa desexable para o perfeccionamento do acto administrativo, non pode substituír, de forma aleatoria, á actuación unilateral da Administración Pública. Debe ser incentivada, fomentada, facéndose un *concepto principiolóxico unido ao modo de exercicio da función e da actividade administrativa*; non se trata, polo tanto, dun concepto absoluto e substitutivo, sendo, en verdade, un concepto para ser sumado, acrecentado a outras formas de actuación administrativa.

Neste sentido, prudentemente é observado polos xuristas españois Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (1999, pp. 664-5) que o réxime de consenso debe ser realizado en virtude de autorización legal e en conformidade con determinadas circunstancias específicas que permitan que sexa tido como un réxime positivamente útil, e tamén, necesario.

Tal concepto aínda tratado de maneira incipiente (principalmente, en termos prácticos) é de suma importancia para a formulación e atribución de racionalidade ás decisións administrativas nun contexto de gobernanza pública. Quérese dicir con iso que mediante a súa previsión legal, así como mediante a súa utilización máis frecuente (e en hipóteses aconsellables) haberá maiores posibilidades de maduración tanto do procedemento administrativo decisorio como dos propios resultados que deben ser alcanzados.

A racionalidade presente no consenso está, xustamente, na posibilidade de (mediante intervención pluralizada, debatida e argumentada entre unha inmensidade de participantes no procedemento de elaboración decisoria) acadar acordos (aínda que sexan aproximados) respecto a determinadas temáticas e problemáticas ávidas ou que carecen de tratamento xurídico-administrativo pertinente, afastándose, polo tanto, do trazo marcante da unilateralidade da actuación administrativa e da dogmática decimonónica que a rexía no pasado.

Velaí, polo tanto, a relevancia da incidencia do consenso no ámbito organizativo ou estrutural das Administracións Públicas actuais. Dentro do escenario dogmático, e ata en termos prácticos, podemos sinalar situacións exitosas da súa concretización.



Pénsase, por exemplo, nas diversas manifestacións asociadas ou asociables, elaboradas, dentro do escenario brasileiro<sup>3</sup>, a partir da Lei Federal 11.107/05 entre os entes públicos (principalmente, en termos intermunicipais, resaltándose, e sobrelevándose, a noción de subsidiariedade administrativa) para a formalización dunha nova entidade xurídica que a todos aproveita co intuito ou a finalidade primordial de obter resultados mellores en moitos sectores básicos, esenciais e fundamentais para moitos dereitos dos que compoñen os parciais núcleos sociais directamente vinculados ao ente público-político. Igualmente merece unha valoración favorable, na realidade portuguesa, a incidencia do instituto das Asociacións de Municipios, constituídas e reguladas, máis recentemente, a partir da Lei 45, de agosto de 2008.

Outra situación que, realizada de maneira coherente, acaba por propiciar resultados públicos adecuados, ao respecto da constitución das chamadas “asociacións público-privadas” (inclusive, as realizadas en ámbito local, recomendándose a simbiose entre o sector privado e o sector público local) nas cales o consenso amplía a súa relevancia argumentativa, propiciando a simbiose entre sectores non tan contrapostos como o eran anteriormente, cando preponderaba a nítida dicotomía entre os sectores Público e Privado. O consenso administrativo apróximao, mediante o debate, evitándose a asunción de concretización ou de busca do interese público de forma singularizada na figura exclusiva do Estado, sen sequera, imaxinarse a hipótese de colaboración do feito xurídico (fáctica) polo sector privado.

### Capítulo III. A posición das estruturas administrativas ante o novo contexto

Como este novo réxime normativo-principiolóxico se reflectiu nas realidades das estruturas locais de gobernación pública? É posible afirmar que hai unha tendencia á formación ou constitución dunha liña de pensamento administrativo en ámbito local baseado, cada vez máis na noción de descentralización administrativa de base subsidiaria con vistas ao consenso en termos de solución de problemas urxentes do plan urbano, tutela ambiental e xestión pública propiamente dita e dirixida ao alcance de externalidades sociais positivas?

Innegablemente, as localidades administrativas (municipios e autarquías locais, basicamente) puideron, a partir do contexto xurídico-administrativo mencionado inicialmente, presentarse (sempre e cando teñan certa creatividade viable xuridicamente) como significativos ámbitos reguladores de complexas situacións-problema, que carecen de conformación resolutiva urxente.

Amparadas na noción máis contemporánea de *multi-level governance*, as estruturas administrativas locais, preséntanse como *lócus* de realización máis democrática na captación das necesidades sociais, filtrándoas para que poidan, de feito, ser obxectivo dunha iniciativa governativa conformada, mediante, principalmente, a elaboración de políticas públicas específicas.

3 Pénsase, aínda, nas denominadas Asociacións Públicas portuguesas regulamentadas de maneira máis actualizada pola Lei 45/2008, do 27 de agosto, así como nos chamados “*Conzorzi intercomunale*” da realidade xurídica italiana, nos “*Syndicat de Communes*” do dereito francés, e finalmente, a título de exemplificación, as chamadas “*Mancomunidades de Municipios*” e os “*Consortios (asociacións) Locais*” do dereito español.



A fin de contas, o ámbito local é o contexto máis inmediato de impacto de calquera medida decisoria en termos administrativos; non tendo sentido deixalas illadas no procedemento de elaboración e concretización decisoria. Se se divide desa forma, soaría incoherente, inclusive xuridicamente, diante dos novos parámetros principiolóxicos presentados.

Porén, non abonda que se chegue á constatación de que as localidades administrativas sexan necesarias para o perfeccionamento decisorio do Estado (en sentido amplo). Hai que posibilitar as condicións para que se fagan, de feito, aptas para acadar ou auxiliar no cumprimento de obxectos e finalidades de relevancia social. Tales condicións reflíctense, necesariamente, nos mecanismos que por elas serán escollidos para concretizar as súas decisións. O incremento de novos paradigmas en termos de xestión pública visa, xustamente, ao incentivo creativo xuridicamente viable para que novos arranxos gobernamentais sexan pensados e postos en práctica no ámbito local, facéndooos indispensables, e se así fose feito, para o bo traxecto da conformación social de determinado Estado.

Neste sentido, achegándose á intención proposta no presente artigo, tense a visión de Reinhold Zippelius, que precisamente observou que hai a necesidade constante de preservar e crear novos ámbitos de vida e de función (1997, p. 505), querendo dicir con isto que, polo que nos parece, deba haber a necesidade de, desde que sexa xuridicamente posible, que sexan formulados contextos de benestar administrativo, pensados e estimulados para existir, a maneira de perfeccionarse, basicamente, dereitos fundamentais localmente exercidos e/ou aproveitados. Tal realidade, certamente, non exclúe ás localidades ou ámbitos locais da Administración Pública democrática.

## Conclusión

Pretendeuse atribuir un cadro comprensivo xusto, en termos da composición estrutural da Administración Pública, á desexable incidencia da necesidade de maior eficiencia, proactividade e lexitimidade estatal. Tal marco esixe, necesariamente, e cada vez máis, a presenza participativa das localidades administrativas.

Mediante a inserción ou, aínda máis, a partir da melloría de determinadas directrices normativas de carácter principiolóxico, cuxa funcionalidade é, xustamente, servir de parámetros para o establecemento de mellores contornos organizativos para o Estado, forzándoo a comportarse administrativamente de maneira preventiva e programática, constatouse a necesidade de superación de importantes aspectos ata entón rexentes da mentalidade administrativa do Estado: a centralización decisoria coa respectiva unilateralidade, responsables pola atribución dunha hermeticidade organizativa improdutivo, custosa e en desconformidade co contexto contemporáneo de obtención dun bo escenario de gobernanza pública.

En termos das realidades xurídicas brasileira e portuguesa, pode ser dito que moito xa se pensou para facer que haxa un novo aliñamento ou un axuste no marco de mentalidade en termos de xestión pública, evitándose o casuismo da actuación administrativa do Estado, forzándoo a valer se, soamente, de institutos extremadamente unilaterais. A partir do anteproxecto de lei sobre a nova organización pública brasileira son evidentes os serios contornos que a cuestión da renovación administrativa pasou a presentar, levando á sistematización en termos de constitución de alternativos e viables comportamentos administrativos,

cuxa sostenibilidade se fundamenta, xustamente, na nova normatividade principiolóxica ou, polo menos, no perfeccionamento necesario e incuestionable da xa existente.

Brasil, 2014

## Bibliografía citada

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (coord.). 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORREIA, Fernando Alves. *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª ed., vol. I. Madrid: Civitas, 1999.

GUERRA, Sérgio. Por um direito administrativo para o século XXI: a busca por novas categorias e novos institutos. In *Transformações do Estado e do Direito: Novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português, vol. I - Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate