

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

A MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL

ARTIGO DE PÓS-GRADUAÇÃO

VAGNER DE OLIVEIRA

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

A MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL

Vagner de Oliveira

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação em gestão Pública Municipal,
da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS),
como requisito parcial para obtenção do Grau de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Roberto da Luz Junior

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o artigo científico de Especialização**

A MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL

elaborada por
Vagner de Oliveira

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública Municipal

COMISSÃO EXAMINADORA:

ROBERTO DA LUZ JUNIOR, Ms.
(Presidente/Orientador)

JOSÉ ODIM DEGRANDI, Dr. (UFSM)

REISOLI BENDER FILHO, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 18 de julho de 2014.

A MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL

*Vagner de Oliveira*¹

*Roberto da Luz Junior*²

Resumo

O presente artigo teve origem a partir da percepção do aumento significativo do número de políticas públicas e leis municipais que não se tornam efetivas em razão de não envolverem a sociedade local. Com base nessa percepção, procedeu-se a uma revisão de literatura, cujos achados contribuíram significativamente para a conclusão de que a participação social na elaboração de políticas públicas e leis municipais as tornam mais eficazes, beneficiando a democracia, a administração pública e a sociedade. Nesse contexto, importante rememorar que a mobilização social tem origem nas primeiras civilizações, nas quais líderes de grupos ou castas sociais tinham de encontrar ou estimular seus semelhantes a reunirem esforços, por um objetivo comum. Atualmente, tem sido seguidamente debatida, dentro do contexto da ciência e da filosofia política, a necessidade do envolvimento social para a eficácia de políticas e leis, bem como a necessidade de entender melhor qual a demanda social mais urgente e é com o olhar voltado a esse debate e a essa necessidade que este estudo foi construído, na busca da compreensão de quais instrumentos podem se mostrar eficazes no aperfeiçoamento da administração pública local e no aumento da efetividade das leis municipais.

Palavras-chave: mobilização social, políticas públicas, leis municipais, democracia, administração pública, participação social, eficácia.

¹ Advogado, Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo/UPF, Ex- Secretário da Administração do Município de Barros Cassal – E-mail: vagner_adv@yahoo.com.br

² Professor, Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo/USP – e-mail: otreborluz@yahoo.com.br

SOCIAL MOBILIZATION IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

This article originated from the perception of the significant increase of public policies and local laws that end not reaching effectiveness by not involve the local community. Conducting a literature review, findings bring their contributions to the conclusion that social participation in public policy development and local laws to make it more efficient, benefiting democracy, public administration and society. Social mobilization originated in the early civilizations which requires that leaders of social groups or castes are or similar to encourage their efforts together for a common goal. Currently has subsequently been discussed within the context of science and political philosophy, the need for social involvement effectiveness of policies and laws, as well as the need to better understand what the most urgent social demand, which is why the present study carried out seeking instruments which may prove effective in improving the local public administration and increasing the effectiveness of municipal laws.

Keywords: *social mobilization, public policy, municipal law, democracy, public administration, social participation, effectiveness.*

1. Introdução

Na atualidade, cada dia mais, com o aumento da publicidade e do acesso a informações, pode ser observada a facilidade de se exercer a magnitude que representa a qualificação de cidadão. Porém, tal facilidade não vem sendo explorada em seu máximo potencial, nem pela administração pública, nem pela própria sociedade.

Nesse contexto, vemos, de um lado, a administração pública sem ter ainda um método adequado ou padronizado para inserir a sociedade no governo local e fazer com que esta assuma suas responsabilidades e coopere na busca do desenvolvimento do município e, de outro, a sociedade local demonstra-se, não raramente, inerte ao seu papel participativo e fiscalizador da vida pública, quer seja pelo individualismo, quer seja pela falta de alternativas oferecidas pelos entes públicos que viabilizem a participação das camadas mais pobres e humildes.

Conforme é de conhecimento, historicamente, o poder do Estado era centralizado nas mãos de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, geralmente alheios ao acesso do cidadão e até mesmo dos prefeitos, como é o caso de deputados federais e do Executivo federal, de forma geral. Frente a isso, toma corpo uma necessidade cada dia maior de mudança na estrutura participativa da sociedade local, pois os atores sociais – vereadores e prefeito, e o espaço comunitário – estão mais próximos dos agentes políticos locais, ou seja, o modelo participativo é, necessariamente, a via legítima para a discussão pública e igualitária sobre o que se espera de uma sociedade para o desenvolvimento de um país efetivamente democrático e autossustentável (DOWBOR, 1995).

Há que se levar em conta, ainda, que os municípios brasileiros constituem, em sua grande maioria, pequenas estruturas, que sustentam os demais governos estaduais e federais, motivo pelo qual deve ser fomentada a solidificação das estruturas locais com a participação social e cooperativa, no intuito de, com isso, ser resgatado o verdadeiro sentido da política e da democracia.

2. Metodologia

2.1. Tipo de pesquisa

Para a classificação da pesquisa bibliográfica tomou-se como base científica as classificações apresentadas, sendo discutidas ideias, métodos, técnicas, processos e resultados nas diversas áreas do conhecimento do caso em específico, passando pelas fases de escolha do tema; elaboração do plano de trabalho; identificação; localização; compilação; fichamento; análise e interpretação e culminando com a redação.

2.2. Método de abordagem

Nesse sentido, considerando os métodos de abordagem, a pesquisa é classificada quanto ao método de abordagem como sendo dedutivo. Durante os trabalhos, foi definida parte de teorias e leis mais gerais para a ocorrência de fenômenos particulares. E quanto ao caso ou problema particularmente especificado, visualiza-se a possibilidade do uso de

instrumentos viáveis para consecução de uma maior efetividade para as leis e políticas públicas municipais.

2.3. Instrumentos e coleta de dados

Realizou-se coleta de dados secundários através da literatura pertinente ao assunto encontrada em livros de doutrinadores e legislações específicas. Por ser bibliográfica, a pesquisa não se utilizou de dados primários, já que não se vislumbrou materiais que não tenham sido pauta de estudos ou análises anteriores. Foram pesquisadas, ainda, leis federais e municipais, recorrendo-se, para tal, à consulta a portais legislativos dos respectivos órgãos, bem como a teorias da filosofia e da ciência política sobre democracia e formas de participação social.

2.4. Análise e tratamento dos dados

Quanto ao método de análise e tratamento dos dados, a presente pesquisa apoia-se no método analítico-descritivo, no qual se contextualiza e é abordado o tema em análise de forma crítica.

2.5. Aspectos éticos

Foram seguidos todos os padrões metodológicos, na perspectiva de respeito aos direitos autorais pertinentes às obras consultadas, utilizando-se, para tanto, dos preceitos estabelecidos no Inciso III do Art. 46 da lei 9.610/98 (Lei do Direito Autoral).

3. Problema de pesquisa e objetivo

Nesse contexto, o estudo realizado procurou identificar estruturas já formadas dentro da administração municipal, em seus processos de participação social e legislativos, nas ações de elaboração de políticas públicas, identificando encaminhamentos que devam, ou possam, ser decididos em conjunto para a melhoria da qualidade desses processos e sua posterior efetividade. Na revisão de literatura, evidenciou-se uma breve abordagem pertinente ao

assunto, tomando-se como base leis e doutrinas relacionadas ao tema, levantando informações vitais para a exposição de apontamentos na conclusão.

Ante ao exposto, a presente pesquisa, intitulada *A mobilização social na elaboração de políticas públicas e leis municipais*, tem como objeto de estudo o regramento jurídico constitucional em face dos instrumentos de participação da sociedade nos processos de elaboração de leis e políticas públicas municipais. Parte-se, para tal, da problemática materializada pelo seguinte questionamento: como esses instrumentos podem se mostrar eficazes na viabilização do aperfeiçoamento da administração pública e no aumento da efetividade das leis municipais?

Com o presente estudo espera-se buscar esclarecer que se sucesso da eficácia das leis municipais e políticas municipais está ligado a um novo direito social, e que muito embora já exista tal direito legalmente, ainda precisa ser melhorado para que efetivamente represente o direito que tem cada pessoa a participar ativamente no processo de desenvolvimento de sua comunidade ou de seu município.

É tendo ainda analisar se a participação do cidadão na gestão pública contribui de forma direta ou indireta para o desenvolvimento social, bem como se à eficácia com este modelo de gestão, onde poderemos ao fim concluir se existira valorização do principal capital que o poder público pode ter que é o seu povo.

4. Revisão Bibliográfica

4.1. A constituição federal, as leis infraconstitucionais e a participação do cidadão na gestão pública.

A participação do cidadão na gestão pública está ligada à própria interpretação de cidadania prevista na Constituição Federal de 1988, que transcende a interpretação liberal de titularidade de direitos civis e políticos, sendo reconhecido o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, onde o funcionamento do Estado estará submetido à "vontade do povo", como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito (SILVA, 1992). É com essa concepção que a Carta Constitucional é considerada por muitos uma Carta cidadã.

Dallari (1996, p.13-51), ao abordar tal questão, destaca: “[...] a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público – que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais”.

Além desse princípio, ancorado na Constituição, vários outros artigos ressaltam a participação do cidadão na gestão pública, seja através da participação da comunidade, no sistema único de saúde e na seguridade social (art. 198, III e art. 194, VII), (BRASIL, 2014) seja como "participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" (art. 187, *caput*). Além disso, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente, a participação da população se dá "por meio de organizações representativas" (art. 204, 22) ou de conselhos.

Pertinente citar, ainda, a lei federal nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que traz um conteúdo ainda mais completo sobre as inovações introduzidas na Constituição de 1988, no que diz respeito à participação popular na discussão de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente. Assim, os conselhos da criança e do adolescente – obrigatórios, tanto a nível nacional, quanto estadual ou municipal – "deverão ter assegurados a paridade entre organizações representativas da população e os órgãos do governo" (art. 88, I).

Na área da saúde nacional, a legislação federal desenvolveu em todo o país um sistema de participação da sociedade na gestão pública, mediante conferências de saúde, constituindo-se como um órgão de caráter propositivo, bem como propôs a composição de conselhos de saúde, aos quais compete formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (BRASIL, 2014).

No que tange à educação, a lei federal nº 9.394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), pressupõe a participação do cidadão na gestão democrática do ensino público de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: dispostos no art. 14 da LDB: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes. Nesse raciocínio, podemos citar ainda a lei federal nº 9.424/96, que dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de

valorização do magistério (FUNDEF). Tal regramento legal dispõe que os recursos federais do FUNDEF serão objeto de controle social sobre a repartição, a aplicação e a transferência, junto aos respectivos governos, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo determinado pela lei, qual seja, de 180 dias a contar da data da vigência de referida lei.

Nessa mesma evolução, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, por iniciativa de seus legisladores, estenderam a participação popular a diversas outras áreas, notadamente aquelas referentes ao monitoramento das políticas sociais na esfera estadual e de participação direta do cidadão no planejamento municipal com destaque para os conselhos municipais, o orçamento participativo e as audiências públicas, na esfera municipal.

Nesse viés, o fato novo e de grande repercussão para os gestores públicos em geral foi a entrada em vigor da lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que se aplica à União, aos estados e aos municípios, e que estabelece o dever do gestor de divulgar os planejamento de distribuição do orçamento, oportunizando a participação social durante o processo de elaboração e discussão. Dispõe, ainda, que os processos de elaboração das leis orçamentárias devem ser transparentes, isto é, claros, públicos, com incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas (art. 48, § único); as contas deverão ficar disponíveis durante todo o exercício para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49); para o acompanhamento e avaliação da gestão fiscal, a lei prevê a criação de um conselho fiscal, constituído de representantes de todos os poderes, inclusive do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (art.67).

Podemos ainda observar, com isso, o surgimento de outras formas de participação, direta ou semidireta, como a criação de ouvidorias e a instituição de serviços de apoio à participação popular, que ampliam o campo de incidência da participação popular. Nesse mesmo contexto, pode ser citada a criação da lei federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência, que regulamentou o inciso XXXIII do Art. 5º da CF, que determinou que todos os órgãos da administração pública deveriam disponibilizar todas as informações inerentes aos gastos públicos.

As leis federais mais completas e inovadoras que representam um grande avanço na participação e na mobilização social e que ainda estão em fase de implementação em muitos

municípios, sendo inclusive pré-requisito para disponibilização de recursos federais, são a nº 11.445/2007, que trata das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, e a nº 12.305/2010, que trata do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, em que ambas exigem a participação da sociedade na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento e Destinação de Resíduos Sólidos, respectivamente em seu artigo 47 e artigo 3º, inciso VI, Artigo 15 § Único.

4.2. Estado constitucional democrático e a democracia participativa

Deste breve resumo, podemos concluir, num primeiro momento dentro da ciência e da filosofia política, que o sistema constitucional e infraconstitucional brasileiro traz os princípios de um Estado constitucional democrático mais conhecido como democracia participativa. Por via de consequência, podemos trabalhar com a concepção de que, de um modo geral, esta legislação busca articular a democracia representativa com mecanismos de democracia direta que é chamada de democracia participativa.

Essa democracia participativa se contrapõe tanto à concepção pluralista de democracia (democracia direta), quanto, e sobretudo, a uma concepção minimalista de democracia, que é denominada de "democracia legal" proposta pelos liberais.

A Constituição de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana, determinando que o regime político no Brasil é não apenas representativo, mas, também, participativo (MONTORO, 1999, p.17).

Para Lyra (2000, p.17), só há participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode "[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]", ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo, etc.).

Dessa forma, fica evidenciado que a democracia participativa não se confunde com a democracia representativa, embora ambas possam conviver harmoniosamente, como, aliás, ocorre em nosso país, e tem tomado cada vez mais proporções maiores. Ainda nas palavras de Lyra (2000, p.18), "[...] os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental".

Dentro desse marco introdutório ao presente estudo, devemos ainda ponderar que, segundo Rocha, um dos primeiros teóricos a falar da democracia participativa foi Macpherson. Este estudioso canadense considerava o regime soviético uma forma de institucionalização, ainda que falha, da democracia direta. Mesmo estando o estudo do caráter dos regimes ditos socialistas longe de ter avançado, poucos sustentariam hoje que eles tenham configurado algum tipo de democracia. Na verdade, muito pouco tem a ver as atuais experiências de democracia direta com os modelos conceituais formulados por Macpherson (ROCHA, 2011).

No seu livro *A democracia liberal*, Macpherson inclina-se a favor da democracia participativa, combinada com a representativa, em "um sistema piramidal com a democracia direta na base e a democracia por delegação em cada nível depois dessa base". Trata-se de um sistema de delegação sequenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, da região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional (MACPHERSON, 1978, p..110). O autor cita, ainda, nesta mesma obra, a necessidade de características básicas a formação da democracia liberal:

[...] a democracia liberal (como qualquer outro sistema político), tem dois ingredientes necessários que podem não aparecer na superfície: (a) para ser plausível, não deve estar muito além das necessidades e capacidades dos seres humanos destinados à pô-lo em execução; daí, o modelo de democracia deve conter (ou admitir) um modelo de homem; e (b), dado que precisa de consenso geral e apoio para que seja plausível, o modelo deve conter, explícita ou implicitamente, uma teoria eticamente justificativa (1978, p. 14).

No livro *A ascensão e queda da justiça econômica*, Macpherson se rende às dificuldades para a construção de uma democracia participativa nos moldes das democracias ocidentais, estimando que os grupos de pressão organizados na sociedade civil não teriam

condições de harmonizar a lógica interna de seu funcionamento e/ou defesa de seus interesses particulares, com o envolvimento de seus integrantes em práticas participativas voltadas para o bem comum (1991, p.80). As formulações de Macpherson sobre o tema mostram-se bastantes defasadas da democracia participativa na atualidade. Em particular da que floresce no Brasil, caracterizada pela rica diversidade de suas experiências.

Outra contribuição importante para a formulação da concepção de democracia participativa foi a teoria do estudioso grego Nicos Poulantz sobre a democracia direta formulada nos anos 1970. Na perspectiva de Poulantz, a disseminação da democracia direta, sob a forma de focos embrionários de poder popular, se confundiria com o desabrochar das instituições socialistas. Para Poulantz, a transição do capitalismo para o socialismo consistiria em impulsionar a proliferação de centros de democracia direta, a partir das lutas populares que extravasam sempre, e de muito, o Estado (POULANTZ apud ROCHA, 2011).

No Brasil, o cientista político paulista Weffort (1992, p.85) afirma que a luta pela consolidação da democracia participativa em nosso país se torna uma estratégia, utilizada pelos movimentos sociais, ONGs, igrejas, etc. para efetivação da cidadania e, conseqüentemente, a instalação de uma sociedade mais justa e igualitária. Para aqueles que consideram a democracia um regime fundamental e a reforma um instrumento válido para a transformação social, a democracia participativa se constitui em ingrediente indispensável.

Desse contexto legal e doutrinário embasado pela revisão literária, podemos concluir que a participação social está cada dia mais predominante na democracia brasileira, e, por conseguinte, emerge a necessidade dessa democratização nos municípios. Revela-se, portanto, necessário examinar a participação popular, seja através das leis locais, seja através das políticas públicas locais, sendo tal requisito essencial à cidadania e ao aprimoramento da administração pública.

4.3. A participação popular na gestão pública local

A sociedade civil brasileira tem demonstrado um significativo amadurecimento político, seja por parte da mobilização para reivindicação de direitos, por meio de manifestações, seja pela representatividade na formação de políticas públicas, características que, de forma direta ou indireta, vêm aumentando a participação social nos diversos setores

que constituem os processos de desenvolvimento na gestão pública marcantes da história atual. A troca das antigas formas paternalistas, autoritárias e clientelistas pelas práticas e processos democráticos, em que o cidadão passa a atuar, fiscalizar e tomar iniciativas, através de comunidades, grupos de múltipla atuação e movimentos sociais, passa a ser um pré-requisito para as sociedades e governos políticos que querem se considerar verdadeiramente democráticos, ou seja, cada dia está mais em foco pela própria sociedade a substituição do paternalismo pela participação, sendo esta uma característica imprescindível na moderna política social.

O sentido de cidadão, portanto, vai além de sua etimologia, não se tratando apenas de receber os benefícios do progresso por viver em sociedade exercendo seus direitos e deveres, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para realização de tais benefícios. Em lugar de ser tratado como “cliente” objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza humana, onde temos a necessidade de, durante nossa existência, deixarmos alguma conquista concreta, para que possa ser lembrado, ao menos de forma singela, pela história. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

Nota-se que, historicamente, desde as cidades romanas, os processos de governança local foram bem ou mal sucedidos, dependendo do poder de liderança local e do grau de envolvimento da sociedade em suas demandas.

Ao tempo da formação de exércitos, apenas se tinha um exército leal e aguerrido quando a própria sociedade entendia como essencial a formação de seu próprio filho como um grande soldado.

Ao tempo do desenvolvimento de infraestruturas necessárias ao escoamento de produção ou até mesmo ao combate de epidemias que esmagaram diversas gerações, apenas se realizavam grandes obras como pontes, estradas, ou a canalização de esgotos e água potável, quando a sociedade entendia a importância disso e auxiliava a execução dos projetos necessários.

Com o passar do tempo e a tomada do poder por pessoas individualistas, sem essa essência de que tudo que é construído depende do envolvimento humano de toda a sociedade desde o mais apoderado ao mais simples, atribuindo a si o ônus e o bônus pelas conquistas, e com a mescla de monarquia, império e república, é que hoje, um representante do executivo ou do legislativo se sente dono do poder que exerce, e se esquece que este poder digno de grandes pessoas com moral, honestidade e ética apenas tem valor e sentido se exercido com hombridade, assim como os grandes líderes do passado o exerceram, tendo como característica ímpar o envolvimento da sociedade em prol de uma causa justa e legítima e que é o desejo da ampla maioria. O poder de um verdadeiro líder é capaz de mover montanhas, construir esfinges e ganhar uma competição, mesmo tendo os piores atletas do ponto de vista técnico.

Nesse viés, a participação popular na gestão pública local ganha uma forte posição como característica essencial à socialização da democracia, bem como ao aprimoramento da administração pública local, a qual, ao envolver o cidadão em suas decisões, e fechar esse elo de ligação entre a vontade do povo e o foco de trabalho da administração pública nas demandas consideradas essenciais pela coletividade, causará, por conseguinte, um grande fortalecimento da sociedade local através de sua atuação organizada, com a elevação de deveres e responsabilidades políticas, e com a eficácia da criação e o exercício dos direitos coletivos conquistados.

Sabemos que o caminho a ser trilhado para alcançar tamanho ideal é árduo e pendente de diversas experiências teóricas e práticas, função não abrangida por este singelo estudo sobre o tema, mas acredita-se que existam meios, inclusive tecnológicos, pelos quais se possa, em um futuro não muito distante, tornar o sistema de mobilização e participação social local possível com características essenciais tais como agilidade, flexibilidade e participativo.

Acredita-se que, em parte, um grande experimento já vem sendo implementado a nível de estado que é a participação popular e cidadã³, ferramenta tecnológica simples e de fácil acessibilidade ao cidadão moderno, mas que, no entanto, não está ainda contemplando a ampla maioria da população, seja por ser usado em uma esfera muito ampla, seja pela falta de acesso virtual (inclusão digital) ou incentivo. Acredita-se, contudo, que, com algumas

³ Disponível em <http://www.participa.rs.gov.br/>, acessado em 28 abr. 2014.

adaptações de cunho cultural, poder-se-ia facilmente implementar tal recurso no âmbito local, ou seja, no município, aumentando significativamente a participação da sociedade, a exemplo do que já ocorre com alguns municípios.

Com a ampla aprovação da sociedade pelas demandas locais consideradas essenciais, tornando os atores sociais parte envolvida e consciente dos motivos que levaram à criação da lei ou da política pública local, pode-se evitar a ocorrência da chamada lei ou política pública “morta”, em que leis municipais ou políticas públicas idealizadas tornam-se letras frias sem qualquer eficácia, justamente por não ter o envolvimento da sociedade.

Um política pública é elaborada tendo por base uma determinada demanda social, a qual pode ter um contexto federal, estadual ou local. Geralmente, as políticas públicas seguem uma hierarquia piramidal, partindo da esfera federal que determina princípios, diretrizes e o respectivo orçamento, passando à esfera estadual, que avalia sua competência, e, com raras exceções, passa a responsabilidade pela implementação para seus municípios.

Em alguns casos, é facultado ao município realizar adaptações a tais políticas segundo sua realidade local, no entanto, muitas vezes, devido à falta de condições técnicas, de recursos humanos ou estruturais, muitos programas são feitos sem um envolvimento social.

Não é diferente a questão da elaboração de leis municipais para implementação de programas de governo local. Um exemplo clássico é o orçamento municipal feito a partir do Plano Plurianual, no qual os prefeitos que assumem a gestão municipal geralmente não têm conhecimento da realidade posta e, quando tomam conhecimento, já está quase no final de seu mandato, não restando, por conseguinte, muito a fazer, pois o orçamento municipal já fora engessado na fase inicial do mandato, com demandas que não eram a prioridade da população local.

Dessa forma, resta como caminho a mobilização social para uma maior efetividade das políticas e leis municipais. É fato incontroverso que o município é o local onde melhor o cidadão pode exercer sua cidadania, e onde devem ser cobrados resultados do poder local. Perius, citado por Hermany (2008, p.61) destaca que o município é a célula mãe, onde os indivíduos se relacionam na vida pessoal, social e laboral:

É no município que o homem nasce, vive e morre. Recebe os primeiros serviços de saúde, da educação. É no município que somos cidadãos, expressamos nossa cidadania, exercemos nossos direitos mais elementares e cumprimos nossos deveres mais essenciais. Chegou a hora, portanto, de mudar, começando a definir um novo Brasil a partir da cédula básica, que é o município. Com mais recursos, com independência administrativa, alcançar-se-á uma democracia mais participativa, soluções mais rápidas e mais adequadas aos interesses dos cidadãos, e por certo haverá menos burocracia e mais controle direto sobre as ações administrativas do Poder Executivo e maior participação no Poder Legislativo, pois prefeitos e vereadores vivem mais juntos à população, sentem de perto os problemas de seus habitantes e convivem com sua cultura e história (Hermany, 2008).

Da mesma forma, Dowbor, também citado por Hermany (2008, p.32), pondera, sobre a reprodução social, que “se olharmos o nosso cotidiano, desde a casa onde moramos, a escola de nossos filhos, o médico da família, o local de trabalho, até os hortifrutigrangeiros de nossa alimentação cotidiana, tudo se trata de atividades no espaço local, e não global”.

Dentro da ideia de que há algum tempo a ameaça de uma guerra mundial não era descartada como ameaça à soberania, e de que era pouco provável – para não dizer impossível – a criação de sistemas interligados de informação, ou até mesmo de um mecanismo que possibilitasse a publicidade de um determinado decreto ou ato federal, que muitas vezes demorava anos a chegar ao conhecimento da sociedade ou ser implementado, não se poderia esperar outra decisão a não ser a centralização do poder na esfera federal. Por outro lado, a situação que se configura atualmente nos revela uma distribuição desigual de orçamento e responsabilidades entre os entes federados, onde o município tem ficado cada vez com mais responsabilidades e menos orçamento.

Nessa perspectiva, a esfera local, que é o município que já tem característica de ente federado, deve ser considerada um espaço privilegiado para a construção de direitos e políticas públicas, partindo o desenvolvimento de políticas públicas e fomento a demandas sociais das comunidades locais que são legítimas para discutir e fazer parte da busca de caminhos para o bem comum e o bem-estar social.

Portanto, o sucesso da eficácia das leis e políticas municipais está ligado a esse novo direito social, que embora já exista legalmente, ainda precisa ser aprimorado e formatado para que efetivamente represente o direito que tem cada pessoa a participar ativamente no processo de desenvolvimento de sua comunidade ou de seu município.

Conclui-se ainda que a participação do cidadão na gestão pública irá contribuir de forma direta e indireta para o desenvolvimento social, bem como a sua eficácia, onde teremos a valorização do principal capital que o poder público pode ter, qual seja, o seu povo.

5. Conclusões

Analisando-se as informações coletadas, é possível concluir que a busca da eficácia das leis e políticas públicas municipais está ligada a um novo direito social, que, legalmente, já existe, mas precisa ser aprimorado e formatado para que represente efetivamente o direito que tem cada pessoa a participar ativamente no processo de desenvolvimento de sua comunidade ou de seu município, o poder local do município e seus cidadãos deve ser compreendido em seu entorno e a possibilidade de implementação de mecanismos de democracia participativa deve ser ágil, flexiva e abrangente.

Conclui-se, ainda, que a participação do cidadão na gestão pública irá contribuir de forma direta e indireta para o desenvolvimento social, bem como a sua eficácia, onde tem-se a valorização do principal capital que o poder público pode ter, que é o seu povo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Vade Mecum. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. atual. e ampl. Até a EC nº 76, São Paulo: Saraiva, 2014. Legislação.

BRASIL. Vade Mecum. **Consolidação de Leis Brasileiras**. Obra Coletiva de autoria da Editora com a Colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti - 17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. Legislação.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde -SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.ºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL, Universidade Federal de Santa Maria. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses: MDT / Universidade Federal de Santa Maria, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Biblioteca Central, Editora da UFSM. – 8. ed. – Santa Maria : Ed. da UFSM, 2012

.CHALITA, G. **O Poder**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, 1996, p. 13-51.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. In: **Seminário para que Participação nos Governos Locais**, 1996, Recife. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 1996. 72 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Participação da comunidade em órgãos da administração pública.** *Rev. Direito Sanit.* [online]. 2010, vol.1, n.1, pp. 36-45. ISSN 1516-4179.

DOWBOR Ladislau, Da **Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços**, São Paulo, junho 1995, Disponível em <http://dowbor.org/1995/01/da-globalizacao-ao-poder-local.html/>. Acesso em: 15 fev. 2014.

FÁVERO, A. A.; GABOARDI, E. A. **Apresentação de Trabalhos Científicos.** 5. ed. Passo Fundo: UPF, 2014.

GIL, A. C. **Projetos de Pesquisa.** Como elaborar. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 39.

HERMANY, Ricardo. Reflexões sobre o papel dos municípios dentro do federalismo brasileiro a partir da ideia de governança local. In: **Revista Direito, Cidadania e Políticas Públicas III, Direito do Cidadão e Dever do Estado.** Porto Alegre: UFRGS, 2008.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira.** João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000. 315 p.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **A ascensão e queda da justiça econômica.** São Paulo: Paz e Terra, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. O Município; Transcrições: Conceito; Art. 87 da Constituição de Alagoas, transcrita por Hely Lopes Meirelles, in *Direito Municipal Brasileiro*, 1ª ed. pág.70, Ed. Rev. dos Tribunais, 1957 Disponível em: www.ibam.org.br . Acesso em 22 de setembro de 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Direito administrativo Brasileiro.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 25. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19205>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. A legalidade da participação. In: TEXEIRA, Elenaldo; RIBEIRO, Isadora (Org.). **Políticas públicas e cidadania**. Salvador: UFBA, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 165 p.