

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

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

ARTIGO DE PÓS-GRADUAÇÃO

VAGNER DE OLIVEIRA

**Camargo, RS, Brasil
2014**

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

Vagner de Oliveira

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

Orientador: Prof. Roberto da Luz Junior

Camargo, 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 - EaD**

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

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

elaborada por
Vagner de Oliveira

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

COMISSÃO EXAMINADORA:

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

JOSÉ ODIM DEGRANDI, Dr. (UFSM)

LÚCIA REJANE DA ROSA GAMA MADRUGA, Dra. (UFSM)

Camargo, 22 de agosto de 2014.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

*Vagner de Oliveira*¹

*Roberto da Luz Junior*²

Resumo

O presente artigo tem origem no estudo da participação social na gestão pública nacional, dando enfoque especial ao novo Decreto Presidencial que visa instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), realizando um estudo desta nova diretriz. Seus achados trazem contribuições para a conclusão de que, apesar de ser uma política nova, a participação social na gestão pública a torna mais eficaz, sendo possível, ainda, alçar um prévio reflexo e vislumbrar uma forma da aplicabilidade desse novo instrumento legal na administração pública e na sociedade brasileira que possui dimensões continentais.

Palavras-chave: Participação social, política pública nacional, gestão pública, aplicabilidade e eficácia.

POPULAR PARTICIPATION IN PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

This article originates from the study of social participation in the national public management, giving special attention to the new Presidential Decree towards establishing a National Policy for Social Participation (PNPS) and the National System for Social Participation (SNPS), conducting a study of this new guideline. Their findings bring contributions to the conclusion that, despite being a new political, social participation in public administration to become more efficient, and also can raise a reflection prior to glimpse a way of applicability of this new legal instrument in public administration and Brazilian society that has continental dimensions.

Keywords: *social participation, national public policy, public management, applicability and effectiveness.*

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

1. Introdução

Com o advento da Constituição Federal de 1988, chamada por muitos de “Constituição Cidadã”, novos preceitos e princípios sociais tomaram-se lei constitucional. Nesse contexto, relevante ponderar que nosso país, por ter sido descoberto/colonizado e não ter tido, por conseguinte, uma origem histórica mais autônoma, teve certa dificuldade em encontrar um pacto federativo que fosse ao mesmo tempo rígido e flexível. Rígido no que tange aos princípios essenciais e flexível no sentido de se adaptar às reivindicações dos diversos povos e culturas de um país tão grande e com diversidades singulares aos povos do restante do mundo.

Por ter sido colonizado por diferentes culturas e etnias, realizou uma fusão de diversos princípios sociais em sua constituinte e inovou mais ainda, trazendo autonomia administrativa a três entes federados.

Com a criação dessa inédita República Federativa, que primou pela democracia, assegurando que o poder emana do povo e para o povo, é que se propõe a análise da participação social na gestão pública.

Pode ser observado que, atualmente, com o advento da troca e do cruzamento de informações em tempo real, a sociedade está em transformação, querendo cada dia mais saber como é o funcionamento e o desenvolvimento do sistema público e também participar desse sistema, mesmo não tendo representatividade por meio de um cargo eletivo. Nesse raciocínio, é visualizado ainda a possibilidade de muitos cidadãos poderem contribuir, expondo o seu ponto de vista em conformidade com sua realidade, a qual pode levar o nordestino a interpretar determinado tema de uma forma e o gaúcho, por seus costumes, a dar um enfoque totalmente diferente.

E, para que essa diversidade caminhe em prol do desenvolvimento da sociedade como um todo, é necessário que seja instituída uma espécie de fórum de discussão para debate e participação do cidadão, para que esse tenha conhecimento da aplicação de seus tributos e possa contribuir para a melhor gestão dos recursos públicos no desenvolvimento de políticas públicas de interesse social.

Por outro lado, enfrentamos, ainda, uma cultura dentro da sociedade muitas vezes individualista e que demonstra um repúdio à política, por julgá-la ligada à corrupção, segundo a qual isso parece não fazer parte da vida social do cidadão. Por tais motivos, somados à falta de alternativas oferecidas pelos entes públicos que possam viabilizar a participação das camadas mais pobres e humildes, os cidadãos brasileiros tornam-se inertes ao seu papel participativo e fiscalizador da vida pública.

Dessa forma, deve ser levado em conta que toda nova iniciativa que vise a uma maior abrangência da participação social deve ser estimulada a partir de um sistema integrado na promoção do verdadeiro sentido da política e da democracia em todo o território nacional.

2. Metodologia

Para a classificação da pesquisa bibliográfica, tomou-se como base científica as classificações apresentadas discutindo 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 redação.

Nesse sentido, considerando os métodos de abordagem, a pesquisa é classificada como dedutiva, tendo sido, ao longo dos trabalhos, definida parte de teorias e leis mais gerais e acontecimentos sociais, para a ocorrência de fenômenos e situações específicas. E quanto ao caso ou problema particularmente especificado, visualiza-se a eficácia do Decreto nº 8.243/2014 e dos seus mecanismos de participação popular na gestão pública, bem como evidencia-se em que termos deve haver a participação para que isso não prejudique a democracia.

Realizou-se coleta de dados secundários por recurso à literatura pertinente ao assunto encontrada em livros de doutrinadores, legislações específicas e acontecimentos sociais. Por ser bibliográfica, a pesquisa não se utilizou de dados primários, já que não se vislumbrou materiais que não tenham sofrido estudo ou análise anterior. Foram pesquisadas ainda decretos e leis mencionados no artigo extraídos de portais legislativos dos respectivos órgãos,

bem como teorias da filosofia e da ciência política sobre democracia e formas de participação social.

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

Para a disposição dos dados coletados na pesquisa bibliográfica, utilizou-se o processador de textos Microsoft Word.

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

O presente estudo realizado procurou levantar estruturas já formadas dentro da gestão pública em seus processos de participação social, nos processos de elaboração de políticas públicas, identificando ações que devam, ou podem ser tomadas em conjunto para a melhoria da qualidade desses processos e sua posterior efetividade. Na revisão de literatura, evidenciou-se uma breve e pertinente abordagem ao assunto, tomando-se como base a constituição federal, leis infraconstitucionais e decretos, em especial o Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que implementou a Política Nacional de Participação Social, bem como doutrinas relacionadas a gestão pública, levantando informações vitais para a exposição de apontamentos na conclusão.

Ante ao exposto, a presente pesquisa, intitulada *A participação popular na gestão pública*, tem como objeto de estudo o regramento jurídico constitucional em face dos instrumentos de participação social nos processos de elaboração de políticas públicas e na gestão administrativa destas. Parte, portanto, da seguinte problemática: como o Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014 pode auxiliar no aumento da eficácia da participação popular na gestão pública? Pondera-se, ainda: esse instrumento pode se mostrar

um colaborador para a democracia no fortalecimento das regiões ou uma ameaça ao poder, uma vez que a descentralização excessiva do poder pode levar uma competição entre as partes e estimular movimentos separatistas?

4. A Legislação Brasileira sobre Participação Social na Gestão Pública

4.1. A Constituição Federal, as leis infraconstitucionais e a participação social na gestão pública

Atualmente existem algumas formas de participação social, mesmo que de forma indireta, que influenciam na gestão administrativa pública, dentre as quais figuram a representação, a deliberação e a opinião, bem como os métodos de coerção da sociedade diretos como Ações Civil Pública e as denúncias à Promotoria Pública, além das ouvidorias, dos tribunais de contas, dos conselhos e das comissões.

Sendo assim, conclui-se que as portas para a participação do cidadão na gestão pública estão abertas, e que, com o avanço da possibilidade de falar e ser ouvido em tempo real, esse leque de opções tende a aumentar significativamente, sendo apenas necessário o envolvimento ou o estímulo ao envolvimento de toda a sociedade. É necessário, nesse contexto, que seja indicado a essa sociedade o caminho a ser seguido.

Durante o desenvolvimento deste estudo, segundo as buscas realizadas em meios físicos e virtuais, pode-se perceber a existência de organizações sociais isoladas que fomentam a participação social ativamente e que são responsáveis por grandes conquistas na gestão pública. Por outro lado, percebe-se que esses fatos são pouco difundidos, talvez porque a sociedade não tenha se dado conta de que o poder emana deles mesmos, ou talvez porque muitos dos atuais representantes políticos não possuem interesse em difundir a participação popular, por ser mais cômodo legislar sem a opinião pública.

Além do princípio constitucional de que “o poder emana do povo”, ancorado em nossa Constituição, vários outros artigos ressaltam a participação do cidadão na gestão pública, seja por meio da participação da comunidade, no sistema único de saúde e na seguridade social através do artigo 198, III, e art. 194, VII (BRASIL, 2014), seja como "participação efetiva dos

diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" descrito no artigo 187, *caput*. E ainda, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente, onde a participação da população se dá "por meio de organizações representativas" ou conselhos, segundo o artigo 22 e 204.

A participação social, como direito humano, foi reconhecida pela primeira vez em 1948. Nesse ano, foi assinada, por diversos países, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo XXI, inciso 1, dispõe: "Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo do seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos".

Cabe ainda citar a lei federal nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 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 – considerados obrigatórios seja a nível nacional, estadual ou municipal – "deverão ter assegurados a paridade entre organizações representativas da população e os órgãos do governo", segundo art.88, inciso I.

Na área do sistema nacional de saúde, a legislação desenvolveu, em todo o país, um sistema de participação da sociedade na gestão pública, mediante conferências de saúde, órgão de caráter propositivo, bem como, os conselhos de saúde, a quem compete formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (BRASIL, lei, 2014).

Em termos de participação social na educação, a lei federal nº 9.394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 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 escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Nesse raciocínio, deve ser mencionado 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), a qual dispõe que os recursos federais do FUNDEF serão objeto de controle social sobre a repartição, aplicação e transferência, junto aos respectivos governos, por conselhos a serem instituídos em cada

esfera no prazo determinado pela lei, qual foi, 180 dias a contar da data da vigência de referida lei.

Ainda de acordo com o artigo 14 da Constituição de 1988, os instrumentos da participação são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que são formas de manifestação da soberania popular.

O plebiscito e o referendo são mecanismos de democracia direta, pelos quais o povo opina acerca de determinada matéria.

A lei federal nº. 9.709/98 regulamentou a execução do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Nesse contexto, tanto o plebiscito quanto o referendo são consultas feitas ao povo, para que este delibere sobre matérias relevantes de natureza constitucional, administrativa ou legislativa.

No plebiscito, há uma consulta prévia à população, de determinada matéria que será posteriormente submetida à apreciação do Congresso Nacional. O plebiscito precede uma decisão importante ou elaboração de uma lei ou reforma da Constituição.

Um exemplo de plebiscito foi realizado cinco anos após a Constituição de 1988, para submeter à avaliação popular qual seria a forma de governo adotada, se continuaria com a forma republicana ou se nos transformaríamos em uma monarquia. Além disso, questionou-se, também, a mudança, ou não, do sistema de governo, de presidencialista para parlamentarista. Ao final desse processo, a população escolheu a manutenção da forma e do sistema de governo já existente.

O referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato governamental, para que o povo ratifique ou rejeite tal ato, ou ainda, servirá para conceder eficácia ao ato, no caso de uma condição suspensiva ou para retirar sua eficácia, no caso de condição resolutiva.

Na iniciativa popular de lei, consagrada como instrumento de soberania popular, descrita no inciso III, do artigo 14 da CF/88, poderá ser exercida por meio da apresentação, à Câmara dos Deputados, de um projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do

eleitorado nacional, devidamente distribuído por, pelo menos, cinco estados e com não menos de três décimos de eleitores de cada um deles.

Nesse intervalo de tempo entre a constituinte de 1988 até os dias de hoje, com algumas raras exceções, pouco foram explorados esses recursos de participação popular, no entanto, com a possibilidade da comunicação estabelecida pelo amplo recurso às redes sociais, a população tomou novamente consciência de que o poder está em suas mãos e, cansada de ver leis sendo editadas, ou gastos públicos realizados em contraposição aos interesses sociais da maior parte da população, resolveu manifestar publicamente sua indignação.

Desses atos de ativistas sem bandeira partidária ou um líder em específico, emergiu a necessidade de a Administração pública federal tomar atitudes. Assim, vários cientistas políticos vieram publicamente tecer opiniões, indicando como solução para tal clamor público um plebiscito ou um referendo sobre a reforma política, postura, porém, imediatamente desestimulada pelos representantes políticos.

O que restou como “apaga fogo” foi, dessa forma, um Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014 também não muito divulgado na imprensa e que versa sobre a instituição da política nacional de participação social e a criação do Sistema Nacional de Participação Social, o qual ora passaremos a avaliar.

Deste breve resumo sobre as forma de participação social, conclui-se 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, pode ser trabalhado com a concepção de que, de um modo geral, a legislação e o governo federal estão buscando articular a democracia representativa com mecanismos de democracia direta que é chamada de democracia participativa, com a participação direta da sociedade.

4.2. Políticas Públicas Nacionais e a Participação Popular

No que se refere ainda à democracia participativa, existe ainda os ensinamentos de BRITO (1993), ao afirmar que:

“[...] a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução ‘Estado Democrático’ (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de ‘Estado Participativo’”.

Com esse pensamento, comungamos com o entendimento de que a democracia será exercida em sua plenitude quando houver a participação maciça da sociedade, seja no âmbito local, seja no âmbito estadual, seja no âmbito federal, conforme regrado em nosso pacto federativo. Devemos, assim, encontrar um meio termo para essa possibilidade real de uma nova democracia, tendo como princípio único a democracia, não levando uma extremidade tão a esquerda para que não sejam abolidos os representantes eletivos, nem seja, por outro lado, estimulado de forma excessiva a descentralização do poder de tal forma a se fazer apologia a iniciativas separatistas.

No que tange a descentralização do poder é citado ainda os estudos das Nações unidas que indicam a verdadeira democracia:

“Se a descentralização implica jogar responsabilidades para níveis inferiores de governo, – livrar-se da carga – isto pode ser feito de maneira relativamente rápida. Mas se implica o reforço da democracia – descentralização com empoderamento – levará algum tempo, recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades. A verdadeira democracia – construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais – não acontece da noite para o dia.” (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Em exame aos novos contextos sociais que se apresentam DOWBOR (2000), faz uma análise das tendências estruturadoras de alguns fatos sociais e quais seus reflexos perante as instituições correspondentes, com governos de lógica centralizada conforme era na metade do século.

“Frente à imensa riqueza dos “fatos sociais totais”, optamos aqui por privilegiar cinco tendências que nos parecem ser as tendências “estruturadoras” do

nosso futuro: a tecnologia, a globalização, a polarização econômica, a urbanização e a transformação do trabalho. E cada uma destas tendências traz imbutida uma contradição central. As tecnologias avançam rapidamente enquanto as instituições correspondentes avançam lentamente, e esta mistura é explosiva. A economia se globaliza enquanto os sistemas de governo permanecem sendo de âmbito nacional, gerando uma perda geral de governabilidade. A distância entre pobres e ricos aumenta dramaticamente, enquanto o planeta encolhe e a urbanização junta os polos extremos da sociedade, levando a convívios contraditórios cada vez menos sustentáveis. A urbanização deslocou o espaço de gestão do nosso cotidiano para a esfera local, enquanto os sistemas de governo continuam na lógica centralizada da primeira metade do século. Finalmente, o mesmo sistema que promove a modernidade técnica gera a exclusão social, transformando o mundo numa imensa maioria de espectadores passivos que deveriam estar se maravilhando com as novas tecnologias surgidas.

A conclusão que tiramos desta visão de conjunto, ou destes cinco eixos contraditórios, é que a humanidade precisa urgentemente de puxar as redeas sobre o seu desenvolvimento, e dotar-se dos instrumentos institucionais capazes de efetivamente capitalizar os avanços científicos para um desenvolvimento humano.

Os objetivos gerais são hoje claros. Precisamos de um desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente sustentável. Dividir estes objetivos entre o Estado que executa políticas sociais, as empresas que produzem, e as organizações não governamentais ou comunitárias que batalham objetivos ambientais, cada um puxando para o seu lado, nos traz à mente aquele desenho dos burros que tentam cada um alcançar o seu monte de capim, puxando em sentidos contrários em vez de comer juntos cada monte. A diferença é que aqui os burros seriam três. Podemos, naturalmente, e segundo as nossas posições ideológicas, ter cada um uma opinião diferente sobre qual dos burros é o culpado. Mas isso não alteraria o resultado final.

No que se refere a políticas públicas é trazido à exame a definição de COUTO, 2005 que muito bem caracteriza uma política pública:

“É política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário. Podemos dizer, por isto, que a produção das políticas públicas é condicionada tanto pela política competitiva, como pela política constitucional, sendo que esta define duas coisas. Primeiramente, o parâmetro possível no âmbito do qual a competição política pode se desenvolver. Em segundo lugar, os conteúdos legítimos das políticas públicas concretizadas num desfecho do jogo político – determinando os programas de ação governamental iniciados, interrompidos, alterados ou que têm prosseguimento.” (COUTO, 2005).

Este mesmo autor, ainda em seus estudos cita a definição de WEBER (1998) sobre política:

“Política é o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado. Logo é Luta, competição.” (Apud COUTO, 2005).

Outra definição para políticas públicas é dada por SARAIVA (2006), que conceitua como um conjunto de estratégias que apontam para diversos fins, que direta ou indiretamente são desejados pelos grupos que participam do processo decisório:

“Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.” (SARAIVA, 2006).

De uma forma geral, conclui-se que políticas públicas são criadas segundo o enfoque político dado por determinado governo em sua administração, dependendo de seu conhecimento, da alocação de recursos necessários e a possibilidade de visualizar os efeitos de determinada situação, são tomadas decisões políticas que orientam a ações ou omissões capazes de prevenir ou corrigir a conjuntura que se apresenta, aplicando-se resultados junto a sociedade. E essas políticas a medida que são aproximadas dos atores sociais locais, mais eficácia podem resultar.

O Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014, já em seu enunciado, não deixa qualquer dúvida de seu teor volta-se ao fomento da participação social, instituindo mecanismos e instâncias democráticas de participação popular da gestão e administração do poder público de modo geral. A gestão de tal política pública e do sistema ficou a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Nesse Decreto, ficou estabelecida a relação dos atores sociais e a conceitualização de dez termos ligados à participação social, quais sejam: sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiências públicas, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

As diretrizes da participação social dividiram-se em sete, assim denominadas: a) o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; b) a existência de complementaridade, transversalidade e integração entre os mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; c) a existência de solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; d) o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; e) a valorização da educação para a cidadania ativa; f) a autonomia, o livre funcionamento e a independência das organizações da sociedade civil; e, por fim, g) a ampliação dos mecanismos de controle social.

No mesmo Decreto são, ainda, enumerados nove objetivos comuns à participação social, quais sejam: a) consolidar a participação social como método de governo; b) realizar a promoção e a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; c) aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; d) promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; e) desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; f) incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e

informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; g) desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; h) incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e j) incentivar a participação social nos entes federados.

Tal regramento legal revela ainda o dever dos órgãos da administração pública federal direta e indireta de considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas, respeitadas as particularidades e os casos previstos no Decreto.

No decreto, são considerados como mecanismos de participação social: a) conselho de políticas públicas; b) comissão de políticas públicas; c) conferência nacional; d) ouvidoria pública federal; e) mesa de diálogo; f) fórum interconselhos; g) audiência pública; h) consulta pública; e i) ambiente virtual de participação social.

O texto legal dedica-se, além disso ao esclarecimento sobre as diretrizes essenciais na criação dos mecanismos de participação, bem como sobre o processamento, a coordenação e as respostas a pautas dos movimentos sociais.

Muito embora fora avaliado que tal decreto presidencial tenha apenas o cunho de ampliar a participação popular na gestão pública nas mais variadas esferas, sua publicação causou opiniões contrárias à sua implementação, com uma corrente política que sustenta tratar-se de um ato que estaria ameaçando a democracia e “decretando a falência do Poder Legislativo Federal e o sucateamento total e absoluto do Congresso Nacional, com a invasão das atribuições constitucionais do Congresso Nacional” (BRASIL, DIAS Alvaro, 2014).

Acredita-se que efetivamente o meio utilizado para a implementação da política pública da participação social seria uma lei votada e aprovada pelo Congresso Nacional e do Senado, e não o Decreto, sendo esse tema passível de discussão, porém, não se acredita que isso possa levar à ameaça da democracia ou à falência do legislativo federal, argumentos que talvez estejam sendo vistos por um prisma que enseja conclusões precipitadas.

Tal discussão sobre o tema será, naturalmente, longa, mas a primeira questão que se deve superar é a ponderação sobre como a ampliação do campo de participação do cidadão na gestão pública pode afetar a democracia?

Talvez ainda não na esfera federal, mas, de certa forma, a participação social já está, a partir de conselhos e comissões, consolidada nos entes estaduais e municipais. Então, qual seria a problemática do envolvimento dos cidadãos por meio de novos mecanismos de participação na gestão orçamentária e administrativa do governo federal?

Se existem extremidades aqui reveladas, há que se ponderar que se deveria definir conjuntamente com a participação social qual seria a melhor alternativa. Por certo, a alternativa não é o extermínio da representatividade, por outro lado, não se acredita que a proporção dos manifestos sociais acontecidos indique um conformismo com a atual atuação do congresso nacional.

Desse contexto legal, social e doutrinário embasado pela revisão literária, conclui-se que a participação social terá voz e vez junto à gestão pública, e, por conseguinte, emerge a necessidade da instituição de uma política de participação social que indique uma vala comum de atuação dos seguimentos sociais organizados ou individuais. Revela-se, portanto, necessário examinar o interesse da população em participar da gestão pública, seja por intermédio das leis, seja por meio das políticas públicas, requisito que se mostra essencial à cidadania e ao aprimoramento da gestão pública.

4.3. A participação popular na gestão pública

A sociedade civil brasileira tem demonstrado um significativo amadurecimento político, seja por parte da mobilização para reivindicação de direitos, através 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, a partir

da inserção em 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 da necessidade de, durante nossa existência, deixar 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 civilizações romanas, os processos de governança local foram bem ou mal sucedidos dependendo do poder de liderança 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.

Assim, 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 própria 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 cultura 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 sente-se dono do poder que exerce e se esquece que esse poder – que deve ser atribuído a 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 ou até mesmo ganhar uma competição, mesmo tendo os piores atletas do ponto de vista técnico.

Nesse viés, a participação popular na gestão pública ganha forte posição como característica essencial à socialização da democracia, bem como do aprimoramento da gestão pública, a qual, ao envolver o cidadão em suas decisões, e fechar esse elo de ligação entre a vontade do povo e foco de trabalho da gestão pública nas demandas consideradas essenciais pela coletividade, causará, por conseguinte, um grande fortalecimento da sociedade como um todo, a partir 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 não é simples, é árduo e condicionado a diversas experiências teóricas e práticas, função não abrangida por este estudo sobre o tema, eis que breve, mas acredita-se que existam meios, inclusive tecnológicos, pelos quais podem, em um futuro não muito distante, tornar o sistema de mobilização e participação social possível na esfera nacional.

Com a ampla aprovação da sociedade pelas demandas consideradas essenciais, tornando os atores sociais parte envolvida e consciente dos motivos que levaram a criação de políticas públicas, será evitada a chamada política pública “morta”, onde políticas públicas idealizadas tornam-se letras frias, sem qualquer eficácia, justamente por não ter o envolvimento da sociedade.

Uma gestão pública de sucesso deve, necessariamente, ter sua elaboração baseada nas principais demandas sociais, algo que há algum tempo não se poderia ser pensada, seja pela demora no processo de pesquisa de opiniões, seja pela questão financeira. No entanto, esse novo direito social, que legalmente já existe, precisa com urgência ser aprimorado e

formatado para que represente efetivamente o direito que tem cada pessoa a participar ativamente no processo de desenvolvimento da gestão pública.

Dessa forma, conclui-se que Decreto Presidencial nº 8.243/2014 pode auxiliar no aumento da eficácia da participação popular na gestão pública, podendo ser considerado um instrumento que irá colaborar para a democracia no fortalecimento da sociedade e suas regiões.

Quanto à questão de o decreto causar uma possível descentralização excessiva do poder podendo levar a uma competição entre as partes e estimular movimentos separatistas, isso não se acredita ser possível, tendo em vista que os “fatos sociais” da atualidade indicam a necessidade da descentralização do poder e do orçamento público e a participação popular na gestão leva o poder público a atuar de forma mais democrática e eficaz nas políticas públicas de atenção as demandas sociais, não trazendo motivos para que a sociedade busque organizar tais movimentos.

5. Considerações finais

Analisando-se as informações coletadas, pode-se concluir que a busca da eficácia da implementação de políticas públicas de participação social na gestão pública está ligada à implementação desse novo direito social pelos poderes públicos. O sucesso dessa ação deve, necessariamente, levar em consideração as principais demandas sociais, com sua busca através de mecanismos de pesquisa de opiniões e contribuições intelectuais, sendo aprimoradas e formatadas tais informações para que isso represente efetivamente o direito que tem cada pessoa a participar ativamente no processo de desenvolvimento da gestão pública.

Conclui-se, dessa forma, que a participação do cidadão na gestão pública, seja com base no Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, seja a partir do disposto em lei federal específica, irá contribuir de forma direta e indireta para o desenvolvimento social e da gestão pública, bem como para a eficácia de tal política de participação social, a qual está diretamente ligada ao estímulo do governo à participação de todos os cidadãos, assim como já é realizado nas eleições. Tal eficácia, uma vez alcançada, irá levar o estado a valorizar o principal capital que o poder público pode ter, qual seja, o seu povo, e irá, ao contrário do que está sendo defendido, solidificar ainda mais a democracia.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **O que foram as manifestações de junho e o que é insustentável afirmar sobre elas.** Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/1114>
Acesso em: 16.04.2014

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/18069.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/19394.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/19424.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 providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.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. Decreto Federal n.º 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 05 mai. 2014.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo, de 02 de junho de 2014. Susta os efeitos do Decreto Federal n.º 8.243, de 23 de maio de 2014, que Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alvarodias.com.br/wp-content/uploads/2014/06/02-06-2014-PDS-Decreto-PNPS.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República, Portal de Participação Social - PPS. Disponível em: <http://participatorio.juventude.gov.br/blog/view/228685/vamos-ocupar-o-governo-debates-online-sobre-politica-nacional-de-participacao-social-no-participatorio/>.

Acesso em: 06 jun. 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

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social de poder” e “participação popular”. **Revista Trimestral de Direito público**. Porto Alegre: EDITORIA, 1993.

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

COUTO, Claudio Gonçalves. **Constituição, Competição e Políticas Públicas**. São Paulo: Lua Nova, 2005.

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

_____. 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. Políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local: empreendedorismo local e tecnologias sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 187-206, 2005. Disponível em: <http://dowbor.org/2014/06/ladislau-dowbor-politicas-nacionais-de-apoio-ao-desenvolvimento-local-empreendedorismo-local-e-tecnologias-sociais-junho-201419p.html/> . Acesso em: 06 abr. 2014.

FÁVERO, A. A. et al.; **Apresentação de Trabalhos Científicos**. 5ª Ed. Ver. E Amp. Passo Fundo: UPF, 2014.

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

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

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

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

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

RAYMUNDO Prux, P., GASSEN Balsan, L. y Luiz de MOURA, G.: **Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA**, em Contribuciones a las Ciencias Sociales, Noviembre 2012, www.eumed.net/rev/cccss/22/

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.

SARAIVA, Enrique e Elisabete Ferrarezi. **Políticas Públicas, Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

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

UNIDAS Nações. **Relatório sobre a Pobreza**. 2000.

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