

Cristina Lazzarotto Fortes
Thaisy Perotto Fernandes
Mauro Luis Boschetti
Ricardo Zaiden
Tiago Guerra
Thiago Guedes*

Demandas sociais, Direito e Políticas Públicas no Município de Caxias do Sul, RS

Resumo: Este artigo abrange o estudo sobre a sociedade hodierna em uma perspectiva local, qual seja, o município de Caxias do Sul, RS. Os objetivos são desvelar conceitos tais como direitos e garantias fundamentais, cidadania, políticas públicas e poder local, bem como verificar demandas sociais municipais e a resposta que o poder público local lhes oferece.

Palavras-chave: Sociedade. Políticas públicas. Poder local.

Social demands, Law and Public Politics in Caxias do Sul, RS

Abstract: This article is about the study of the current society with a local view, developed in the city of Caxias do Sul, RS. The objectives of the research are to review concepts such as right and basic guarantees, citizenship, public politics and local power, as well as verifying municipal social demands and the reply that the local public power offers to them.

Key words: Society. Public politics. Local power.

* **Cristina Lazzarotto Fortes** – Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. Professora de Direito Constitucional e Direito Administrativo da Faculdade da Serra Gaúcha, Caxias do Sul, RS, Brasil. Coordenadora do Projeto de Iniciação Científica “Direitos Sociais e Teorias do Direito: gestão compartilhada e poder local” na Faculdade da Serra Gaúcha. E-mail: cristina.fortes@fsg.br. **Thaisy Perotto Fernandes** – Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, RS. Professora de Metodologia Jurídica na Faculdade da Serra Gaúcha, Caxias do Sul, RS, Brasil. Integrante do Projeto de Iniciação Científica “Direitos Sociais e Teorias do Direito: gestão compartilhada e poder local” na Faculdade da Serra Gaúcha. E-mail: thaisy.fernandes@fsg.br. Acadêmicos do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha, Caxias do Sul, RS, Brasil. Integrantes do Projeto de Iniciação Científica “Direitos Sociais e Teorias do Direito: gestão compartilhada e poder local” na Faculdade da Serra Gaúcha: **Mauro Luis Boschetti** – maurolboschetti@yahoo.com.br. **Ricardo Zaiden** – ricardozaiden@gmail.com. **Tiago Guerra** – tiagoguerranet@yahoo.com.br. **Thiago Guedes** – thiagoaraujoguedes@gmail.com.

Introdução

Em uma sociedade cada vez mais transnacional, os conceitos expandem-se e agregam, ultrapassam fronteiras formais e materiais, integram-se e multiplicam-se. O sistema jurídico não se exclui de tal processo. Direitos globais, reconhecidos internacionalmente, dão caráter cosmopolita ao Direito, que evolui com e na sociedade.

No entanto, ao mesmo tempo em que inclui mais pessoas, esse mesmo Direito, que deveria ser de todos, exclui tantas outras. É o paradoxo luhmanniano¹ que se faz presente: ao dizer quem é cidadão, o sistema jurídico exclui quem não é. Ao abrir as possibilidades para uma parcela da sociedade, aumenta a marginalidade daqueles que a elas não têm acesso.

Esse contrassenso evidencia-se mais claramente no âmbito da Administração Pública. O Estado, ao efetivar políticas públicas a uma parcela da população, torna ainda mais alheia aquela outra parte não atendida por elas.

As modificações do entorno social, embora proporcionadas pelo humano desde sempre, intensificaram-se sobremaneira na contemporaneidade, sobretudo quando da emergência da ideia de nação que fora por vezes delimitada face ao avançar da globalização. Nessa linha de ideias, surgem problemáticas que, apesar de fazerem-se sentir em todo o globo, guardam especificidades em determinadas regiões, dadas a questões culturais locais e pela visão de enfrentamento por parte de entes governamentais.

Para entender esse processo e, sobretudo, para buscar formas do Direito aliadas ao Poder Executivo, responder às demandas sociais de modo inclusivo e eficaz, um grupo formado por professores e alunos da Escola de Ciências Jurídicas da Faculdade da Serra Gaúcha reuniu-se, institucionalmente, a fim de pesquisar qual a realidade jurídico-administrativa atual no município de Caxias do Sul, RS, em especial no que pertine à gestão das políticas públicas locais.

Paradoxalmente, compreender um problema e uma realidade global requer o (re)conhecimento do que é mais próximo, ou seja, do contexto em que se está inserido. É por isso que este grupo de estudos optou por analisar e desvelar o poder local, neste caso municipal, em uma metodologia que agrega conhecimento teórico e pesquisa empírica nesta seara.

¹ LUHMANN, Niklas; GIORGI, Raffaele de. *Teoria della società*. Milano: Franco Angeli, 1996.

Este artigo apresentará os resultados parciais da pesquisa realizada desde outubro de 2008, os quais foram alcançados até abril de 2009, pautando-se especialmente no conhecimento teórico e legislativo sobre o tema.

A pesquisa

O projeto de pesquisa partiu da vontade em desvelar demandas sociais hodiernas e locais para, então, verificar como o poder público municipal em Caxias do Sul responde a elas. Inicialmente, foi preciso compreender conceitos e a inter-relação que se estabelece entre Estado, sociedade e administração pública. Assim, começou-se pelo conhecimento bibliográfico jurídico a respeito da temática, na busca de aprofundar a teoria do Direito.

Estudaram-se conceitos de Estado, cidadania, direitos sociais, políticas públicas e (neo)constitucionalismo.² Importa salientar que o pano de fundo do estudo pauta-se na abordagem do direito fraterno³ e na teoria dos sistemas sociais, sempre presentes na análise dos dados e do pensamento.

Os pesquisadores, então, buscaram reconhecer as demandas sociais do município de Caxias do Sul, identificando as carências sociais emergenciais. Assim, cada integrante escolheu um tema dentro dos direitos e garantias fundamentais, nos quais os direitos sociais inserem-se, para investigar, por meio de pesquisa empírica na comunidade caxiense, quais políticas públicas já foram implementadas para atender tais demandas, qual a sua eficácia e quais as possibilidades de melhorar e expandir as políticas públicas municipais naquele tema escolhido. É nesta fase em que se encontra o estudo atualmente.

Em seguida, após estudar a fundo o direito fraterno e a teoria dos sistemas sociais, investigar-se-á a existência ou ausência da fraternidade no direito, no que respeita ao dever do Estado e ao direito dos cidadãos de implementação de políticas públicas, bem assim buscar-se-á reconhecer como a fraternidade pode ter eficácia jurídica e quais as suas contribuições para o sucesso das políticas públicas locais.

² HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

³ RESTA, Eligio. *Il Diritto fraterno*. Roma: Laterza, 2002.

Direitos e garantias fundamentais, cidadania e políticas públicas

Quando se trata de direitos fundamentais, deve-se atender plenamente sua eficácia, por serem imprescindíveis ao convívio social e inerentes à existência humana, servindo para iluminar as relações sociais, influenciando na vida dos cidadãos, garantindo-lhes a proteção dos bens da vida mais importantes à coexistência em sociedade.

A viagem ao tema das políticas públicas passa, necessariamente, pela incursão ao macrotema dos direitos fundamentais, tão em voga na pós-modernidade, e que acabam, por derradeiro, a tornar-se o viés condutor e imprescindível a reflexões e à busca de elucidações de problemáticas da atualidade.

Os direitos fundamentais são tradicionalmente pensados com base na ideia de Estado-Nação, não obstante se insiram também na esfera local-regional. A partir do momento em que conceitos tradicionais, ligados a essa concepção, tais como a cidadania, restam questionados, há que se refletir a respeito dos porquês de aparentes defasagens terminológicas em face da conjuntura atual.

A cidadania, em nosso ordenamento jurídico pátrio, ainda vinculada aos direitos políticos, não cabe mais em tão pouco espaço.

O conceito de cidadania está em transformação. Ensina Jordi Borja⁴ que, inicialmente, o conceito de cidadania forjou-se na cidade. A consequência disto é que o cidadão era o habitante “de direito” da cidade. Nos dias de hoje, esta concepção se tornou mais abrangente, alcançando o Estado, o qual vincula cidadania com nacionalidade.

Nesse contexto, o cidadão é o sujeito político, possuidor de direitos civis, sociais e de participação política. Somos cidadãos porque possuímos uma nacionalidade, regulada por um Estado, cujas normas são válidas apenas no âmbito desse Estado.

Permanecendo com os ensinamentos de Borja,⁵ tem-se que, a partir de 1990, o conceito de cidadania vinculou-se à necessidade de gerar entre membros da sociedade um tipo de identidade, o qual levasse as pessoas a se reconhecerem e a sentirem-se pertencentes a um grupo social e, em face disso, trabalhassem com mais afinco por *sua* comunidade.

⁴ BORJA, Jordi. O papel do cidadão na reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999. p. 361-374.

⁵ Idem, *ibidem*.

Assim, há duas questões relevantes sobre o conceito de cidadania, quais sejam: o aspecto racional, segundo o qual uma sociedade deve ser justa para que seus membros sintam a sua legitimidade, e o aspecto ligado ao sentimento de pertencer, enquanto a cidadania reforça os laços de identidade.

Nesta linha de pensamento, a cidadania se fundamenta em uma qualidade dada e reconhecida pelo Estado e, também, no compartilhamento de valores e normas de comportamento que os cidadãos percebem como válidas e necessárias para a convivência entre si, identificando-se como membros de uma mesma sociedade.

Muitos autores afirmam, ao falar em cidadania, que ela sempre esteve vinculada ao Estado-Nação. Um deles é Liszt Vieira,⁶ segundo o qual se o Estado nacional, garantidor dos direitos de cidadania, perder a sua força – cabe gizar que esta é a tendência no processo de globalização – tais direitos sofrerão as consequências.

Para conceituar cidadania, Vieira a vincula a um dos elementos do Estado-Nação, qual seja, o território. É um conceito, portanto, baseado na identidade e na nacionalidade. A cidadania seria, nessa perspectiva, a relação entre Estado e Cidadão, uma vez que ambos têm direitos e deveres.

Nos dias atuais, falar em cidadania com base em seu conceito clássico, fundamentado em um Estado com território definido e plenamente soberano, não é mais possível. Para Vieira, “o declínio da cidadania está estreitamente vinculado à mudança no papel do Estado”.⁷

Em uma realidade globalizada, o papel do Estado é outro: ele está deixando de ser o único mediador de formas de cooperação e de solidariedade entre os cidadãos, pois estes estão se organizando para realizar tais vínculos comunitários por si próprios.⁸ Dessa forma, se por um lado há um *declínio* da cidadania, como afirma Vieira, por outro lado, neste processo, ganham força as organizações da sociedade civil em âmbito nacional e transnacional, em prol da defesa da democracia e dos direitos humanos e com interesse no desenvolvimento sustentável e na diversidade cultural.

⁶ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

⁷ VIEIRA, 2001, p. 25.

⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999. p. 243-271.

Boaventura reflete sobre esta questão ao falar no espaço-tempo da cidadania.⁹ Ele é constituído pelas relações sociais entre o Estado e os cidadãos, onde se gera uma forma de poder – a dominação – a qual estabelece a desigualdade entre cidadãos e Estado e entre grupos e interesses politicamente organizados. Ademais, Boaventura esclarece que o espaço-tempo da cidadania também compreende a comunidade, ou seja,

o conjunto das relações sociais por via das quais se criam identidades coletivas de vizinhança, de região, de raça, de etnia, de religião, que vinculam os indivíduos a territórios físicos ou simbólicos e a temporalidades partilhadas passadas, presentes ou futuras.¹⁰

Embora as políticas públicas locais tenham em vista muito mais aquele sujeito que está próximo, elas são o caminho para que as pessoas alcancem o global, ou seja, insiram-se no contexto cosmopolita em que se vive hoje. A cidadania, assim, ganha um novo enfoque e um novo conjunto de valores.

A cidadania, mesmo e talvez principalmente em âmbito local, deve estar fundamentada em pressupostos universais, não violentos, independentes de confins territoriais ou de identidade. Nota-se, preliminarmente, que tais características contrastam com a conceituação de maior destaque sobre a cidadania, negando o seu vínculo com a nacionalidade.

Em verdade, a cidadania nunca esteve tão próxima ao tema dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, ultrapassando a ligação com a soberania do Estado-Nação. É o que se pode compreender com Bryan S. Turner:

Embora os direitos humanos tenham sofrido críticas filosóficas e jurídicas, eles representam uma importante evolução dos direitos além da soberania do Estado-Nação, sobre a qual foi construída a cidadania. Os direitos humanos ultrapassam alguns dos limites da cidadania baseada sobre um princípio acessório: eles não estão ligados ao Estado-Nação, não pressupõem uma causa porque cada um tem direitos humanos enquanto ser humano e, enfim, colocam uma série de questões relativas à identidade em termos de cultura, língua e herança.¹¹

⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 281-348.

¹⁰ Idem, p. 315.

¹¹ TURNER, Bryan S. Cittadinanza culturale, diritti umani e vulnerabilità: verso una teoria dell'etica del riconoscimento critico. In: FINELLI, R. et. al. (Org.). *Globalizzazione e diritti futuri*. Roma: Manif, 2004. p. 299. Tradução livre para o português do original: "Sebbene i diritti umani abbiano súbito rilevante critiche filosofiche e giuridiche, essi rappresentano

Atualmente, o conceito de cidadania vinculado à nacionalidade não se mostra mais suficiente para integrar as novas demandas democráticas. Também não é suficiente vislumbrar a cidadania como um *status* legal, redução feita pelo liberalismo. A perspectiva republicana cívica, por sua vez, mostra-se apropriada à realidade atual, tendo em vista que valoriza a participação política, percebendo o indivíduo inserido em uma comunidade política.

Ensina Vieira que a prática da cidadania, sob um enfoque republicano, depende da reativação da esfera pública, na qual é possível haver uma ação conjunta de indivíduos pela resolução de questões comuns, fundamentada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença.¹²

A esfera pública municipal, objeto deste estudo, é um importante e talvez melhor meio para o exercício da cidadania. Com efeito, a maioria das ações públicas deveria estar pautada e ser considerada interesse local. Porém, ainda é vaga a definição de tal interesse. No Brasil, conforme a Constituição Federal vigente, em seu artigo 18, o Município, o qual tem natureza de ente federado, possui competências próprias e autônomas, devendo agir para a salvaguarda e conforme o interesse local. Tem, portanto, competências locais¹³ que possibilitam, de acordo com Baracho, a integração do indivíduo no corpo social municipal.¹⁴ Ele é, destarte, uma forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado.

Gize-se que ter competências locais não significa que há exclusividade municipal para dar respaldo ao interesse local, tampouco que o Município poderá agir tão-somente nesta esfera, porquanto, suprindo o interesse local, os efeitos correrão para os demais entes federados.¹⁵

un'importante evoluzione dei diritti al di là della sovranità dello Stato-nazione, sulla quale è stata costruita la cittadinanza. I diritti umani oltrepassano alcuni dei limiti della cittadinanza basati su un principio accessorio: essi non sono legati allo Stato-nazione, non presuppongono una concausa perché ognuno ha dei diritti in quanto essere umano e, infine pongono una serie di questioni relative all'identità in termini di cultura, lingua ed eredità."

¹² VIEIRA, 2001, p. 238.

¹³ Vide art. 30 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

¹⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 51.

¹⁵ HERMANY, Ricardo. *Direito social e poder local: possibilidades e perspectivas para a construção de um novo paradigma de integração entre sociedade e espaço público estatal*. 2003. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. 2003.

A seguir, comentar-se-á, em poucas linhas, o que cada integrante do Projeto de Pesquisa “Direitos Sociais e Teorias do Direito: gestão compartilhada e poder local” tem verificado na pesquisa empírica no município de Caxias do Sul, em especial o que o poder local oferece como resposta às demandas sociais, bem como quais as possibilidades de exercício da cidadania nesse espaço.

Políticas públicas municipais de atendimento à criança e ao adolescente: aspectos legislativos

No contexto da municipalização de políticas públicas, tem-se que, por força da descentralização político-administrativa, fomenta-se a tomada de decisões políticas e o oferecimento de serviços públicos no campo de ação do Município, sem impedir que os demais entes federativos e a própria sociedade civil participem e auxiliem nesse processo.

Esta regra vem inscrita no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o qual “a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente deve ser realizada por um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Não há como falar em exclusividade do Município na articulação da política de atendimento a esses direitos, mas sim em uma relação de subsidiariedade entre os entes da Federação. Com efeito, a política de atendimento à criança e ao adolescente é estruturada conforme princípios de hierarquia e de complementaridade.¹⁶

O Município tem por função coordenar em nível local e executar de forma direta as políticas e os programas de atendimento às crianças e adolescentes. Essa execução direta de atendimento é de competência do governo municipal, das comunidades e, outrossim, das organizações não-governamentais, que dividem responsabilidades e ações efetivas de atendimento.¹⁷

¹⁶ Conforme a Cartilha “Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Passo a Passo”, organizada pela Fundação Abrinq e disponibilizada em vários sítios na internet, dentre os quais

http://www.mp.rn.gov.br/caops/caopij/artigos/artigo_conselhomunicipal.pdf.

¹⁷ Ibidem, p. 11.

O princípio da complementaridade, que também estrutura a política em questão, estabelece “a articulação entre as ações governamentais e não-governamentais em todos os níveis”.¹⁸ A sociedade, de forma organizada, além de formular, coordenar e executar, ainda tem a importante função de fiscalizar e controlar as políticas públicas municipais que atendem crianças e adolescentes.

Assim, embora o Poder Público Municipal tenha a responsabilidade de criar e manter políticas públicas de atendimento e proteção integral às crianças e adolescentes, esse dever não lhe é incumbido de forma exclusiva, porquanto a lei imputa também à comunidade tal obrigação. Esse é um compromisso, portanto, social, e não apenas político.

O Município, por meio de seus órgãos responsáveis, deve, em parceria com a comunidade, averiguar as necessidades locais e as possibilidades de implementação de políticas públicas que as supram, promovendo uma ampla discussão política que envolva a participação dos sujeitos sociais e políticos responsáveis, para então encaminhar à Câmara de Vereadores diretrizes e normas que abarquem as demandas locais constatadas.

Daqui surgirá um Sistema Municipal de Atendimento, ciente dos recursos disponíveis no município para proteger a infância e a adolescência e do qual surgirão o Conselho e o Fundo Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. É deste Sistema, também, que será criado o Conselho Tutelar do Município.

Em que pese a legislação federal, o Município de Caxias do Sul, objeto desta pesquisa, além das declarações universais de direitos humanos e dos direitos da criança, submete-se à seguinte legislação (nesta área): Lei Municipal 6.087, de 25 de setembro de 2003, que reformula a legislação que trata da Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Municipal, do Fundo e do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente; institui o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

O artigo 3º da Lei Municipal 6.087/03 versa sobre a criação dos Conselhos e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.¹⁹

¹⁸ Ibidem, p. 12.

¹⁹ Art. 3º A Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais e será garantida através dos seguintes órgãos: I Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA; II Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente; III Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA; e IV Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente faz parte do Poder Executivo municipal e é um espaço de participação de sujeitos políticos, indicados pelo prefeito, e de sujeitos da sociedade civil, selecionados por meio de uma assembleia de representantes de organizações não-governamentais.

Os conselheiros têm por dever, dentre outras atribuições, promover o controle da execução de políticas públicas de proteção à população infanto-juvenil, bem como o acompanhamento e estudo das demandas municipais de atendimento.²⁰

Políticas públicas municipais no âmbito da educação

Um cidadão pode ser entendido como um ser composto pela dicotomia direito-dever, existente somente em uma pluralidade de humanos. Isto é, temos o ente “cidadão” quando temos um ser humano que está inserido em uma comunidade de semelhantes. Perguntar qual dos dois polos é o mais importante é o mesmo que questionar “quem veio primeiro, o ovo ou a galinha”. Portanto, não resta outra saída a não ser considerar o direito como um lado da moeda e o dever, o outro.

Assim, um cidadão só tem um direito se cumprir com o seu dever. Isto é a teoria; na prática podemos afirmar que o dever básico de um cidadão é colocar em atividade suas forças físicas e psíquicas, em busca do melhor para a comunidade. Em troca, tem direito. Mas, direito a quê? A resposta para essa questão é simples: educação.

Justificar esta afirmação é fácil, no entanto exige um esforço de raciocínio um pouco mais apurado. Com educação, o ser humano exercerá seu dever para com sua comunidade de uma forma mais eficaz: em vez de caçar, a comunidade planta; em vez de correr riscos na adversidade do mundo natural, a comunidade protege cada um de seus membros.

O objetivo do estudo que fundamenta este artigo, e que ainda não foi concluído, é investigar as políticas públicas adotadas pelo município de Caxias do Sul também para a educação. Este tema da pesquisa ainda não foi plenamente trabalhado, pelo que deixamos de considerar mais a respeito.

²⁰ Ibidem, p. 18.

Políticas públicas municipais de proteção à pessoa idosa

O objeto do presente trabalho constitui-se no estudo das políticas públicas relativas à pessoa idosa desenvolvidas no Município de Caxias do Sul. A partir da identificação das bases legais que pautam a organização da estrutura administrativa do Município em relação à atenção à pessoa idosa, os trabalhos serão direcionados ao conhecimento de tal estrutura, em posterior pesquisa de campo, e a verificação das políticas públicas relacionadas à pessoa idosa. Por fim, será analisada a efetividade (ou não) das políticas públicas municipais frente à demanda, seja na forma quantitativa ou qualitativa.

A Lei Municipal 5.640, de 5 de junho de 2001, criou o Conselho Municipal do Idoso (CMI) no Município de Caxias do Sul. Porém, esta lei foi revogada pela Lei Municipal 6.071, de 1º de setembro de 2003, que dispõe sobre o CMI, reestruturando-o e dando outras providências.

O CMI é composto por dezesseis membros titulares, acompanhados dos seus suplentes, constituindo-se órgão permanente, paritário e deliberativo. O aspecto da composição paritária destacou-se pela organização equânime de representantes dos órgãos e entidades públicas e das organizações representativas da sociedade civil organizada voltada para a promoção da pessoa idosa no Município. Assim é composta a estrutura dos membros do CMI, conforme o artigo 6º da Lei Municipal 6.071/03:

Art. 6º [...]

I – do Governo Municipal:

- a) um representante da Fundação de Assistência Social;
- b) um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- c) um representante da Secretaria Municipal da Educação;
- d) um representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- e) um representante da Secretaria Municipal da Cultura;
- f) um representante da Secretaria Municipal da Habitação;
- g) um representante da Secretaria Municipal dos Transportes;
- h) um representante do Departamento Municipal de Esportes e Recreação.

II – dos prestadores de serviço ao idoso:

- a) um representante de instituição de ensino superior com trabalho na área do idoso;
- b) dois representantes de entidades prestadoras de serviços assistenciais ao idoso;
- c) um representante de entidades prestadoras de serviços particulares ao idoso.

III – dos usuários:

- a) um representante da Associação dos Aposentados e Pensionistas de Caxias do Sul – AAPOPECS;
- b) três membros de Grupos de Convivência.

A investidura dos membros no CMI se dá por ato do Prefeito Municipal, para mandato de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução, por igual período. Por ser considerado serviço público relevante, a participação no CMI não permite qualquer forma de remuneração, conforme disposto no artigo 7º da Lei Municipal 6.071/03.

Como se depreende da composição dos membros do CMI, especialmente dos representantes do Governo Municipal, procurou-se abranger cada direito que deve ser garantido ao idoso (saúde, habitação, transporte) com um representante do órgão responsável pela tutela local.

As sessões plenárias ordinárias do CMI são mensais e as extraordinárias são convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos membros. O funcionamento do CMI é estabelecido pelo Regimento Interno, sendo o plenário órgão de deliberação máxima.

A competência funcional do CMI está prevista no artigo 5º da Lei Municipal 6.071/03.²¹ De forma ampla, os objetivos do CMI traduzem-se na garantia dos direitos dos idosos, empenhando-se no cumprimento das leis que os assegurem, além da formulação (coordenação, supervisão e avaliação) da Política Municipal do Idoso.

A Política Municipal do Idoso, também prevista na Lei Municipal 6.071/03, conforme seu artigo 1º, tem por objetivo “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”.

Como forma prática de abordagem à população idosa, em 2007, o CMI elaborou o informativo Guia do Idoso,²² que contém informações básicas sobre a finalidade e os objetivos do CMI, bem como sua composição, além de esclarecer as medidas de proteção aos direitos da pessoa idosa

²¹ Art. 4º [...]. I – formular, coordenar, supervisionar e avaliar a Política Municipal do Idoso; II – definir as prioridades da Política Municipal do Idoso, estimulando ações voltadas ao atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação da família, da sociedade e das entidades governamentais e não governamentais; III – formular estratégias e controle de execução da política do idoso; IV – garantir ao idoso a aplicação dos direitos previstos na Política Municipal do Idoso; V – fomentar projetos e programas específicos para atendimento ao idoso nas áreas de promoção e assistência social, saúde, educação, trabalho, habitação, urbanismo, cultura, esporte, lazer e jurídica, entre outras, em consonância com a Política Nacional do Idoso; VI – promover a participação do idoso na formulação, aplicação e avaliação das leis, políticas, planos, projetos e programas a serem desenvolvidos através das organizações e entidades que o representem; VII – observar o cumprimento de normas legais no atendimento aos idosos expressas na Constituição, em leis, decretos, portarias federais, estaduais e municipais, inclusive a destinação orçamentária das secretarias municipais; VIII – promover conferências, simpósios, seminários, campanhas e encontros específicos; IX – elaborar seu Regimento Interno.

²² Informações retiradas do site da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul em 9 de abril de 2009.

e os locais e a forma de efetuar denúncias. Também esclarece sobre a Rede de Atendimento ao Idoso no Município, identificando as instituições de permanência para idosos, os grupos de convivência, as assessorias à saúde e à assistência jurídica e os endereços das Unidades Básicas de Saúde, que conferem acesso principal ao direito à saúde da pessoa idosa. Por fim, informa telefones úteis, como o do Ministério Público (2ª Promotoria de Justiça Especializada), o do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) e o do INSS, para requerimento de benefícios. Além de sintético e de fácil compreensão, o Guia reúne informações úteis e necessárias que possibilitam condições à pessoa idosa de, por si só, garantir seus direitos básicos.

A Fundação de Assistência Social (FAS) é o órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social do Município, criada pela Lei Municipal 4.419, de 4 de janeiro de 1998. A FAS tem por objetivo traçar os rumos das políticas públicas no âmbito da assistência social no Município. O CMI tem por objetivo a formulação da Política Municipal do Idoso. Na prática, o CMI direciona as políticas públicas à pessoa idosa, formulando-as de acordo com as prioridades, e é a FAS quem as executa, por meio de projetos e programas voltados ao âmbito maior da assistência social.

Assim, dentro da Política de Assistência Social, prevista no Sistema Municipal de Assistência Social, o CMI é que define as políticas públicas específicas à pessoa idosa. E é por meio da Equipe de Apoio à Gestão que são interligados os dois planos, porquanto a Equipe atua na articulação das políticas públicas previstas na assistência social com as outras políticas públicas de outras áreas.

Políticas públicas municipais e segurança pública e social

Todo cidadão tem direito à segurança e cabe ao poder público promover este direito, garantindo à população o direito de ir e vir, de se estabelecer e de se expressar com tranquilidade, de ter sua intimidade preservada, sem que sua integridade física, moral ou psicológica seja colocada em risco.

Além do direito à segurança, toda a pessoa tem também direito de acessar à justiça quando seus direitos são violados, de ser considerado e tratado como inocente até que se prove o contrário e de ter, quando acusado, garantida a ampla condição de defesa.

Tanto o direito à segurança como o direito à justiça fazem parte do grupo dos chamados direitos civis e políticos e são garantidos pela Constituição Brasileira. A polícia é um dos meios utilizados para garantir a segurança das pessoas e, no Brasil, os principais grupos que atuam nesta função são as polícias civil e a militar, que são de responsabilidade dos governos estaduais.

Além das polícias, a própria população pode colaborar para fortalecer a segurança, seja participando e colaborando com a polícia, através de mecanismos como os *Consegs* ou *disque denúncia*, como também fiscalizando e denunciando os maus policiais que, no exercício de suas funções, abusam de sua autoridade, violando, conseqüentemente, o direito das demais pessoas.

Apesar de ser uma das formas de se garantir a segurança, a polícia não é a única de garantir o acesso a este direito. Outras políticas públicas como, por exemplo, iluminação e a criação de meios não violentos para resolver os conflitos ajudam a construir um ambiente que possibilite, na prática, o exercício deste direito.

A Secretaria de Segurança Pública e Social do Município de Caxias do Sul foi criada pela Lei 6.483, de 26 de dezembro de 2005, e iniciou as atividades em 3 de janeiro de 2006. O seu objetivo é a elaboração e execução de políticas municipais para a prevenção e combate à violência, potencializando, integrando e harmonizando as ações das forças públicas, cabendo-lhe construir soluções, envolvendo todo o sistema de segurança pública, num campo de proteção social.

Há um convênio entre o município de Caxias do Sul e a Secretaria de Segurança do Estado. Anteriormente esse convênio se dava através do auxílio por parte do município no custeio de combustível para as viaturas da BM. Hoje esse convênio foi ampliado. Além de continuar ajudando no custeio do combustível, a Secretaria de Segurança também auxilia na aquisição de equipamentos básicos da Brigada como armas, equipamentos de proteção pessoal (colete), ajuda na informatização das polícias e até mesmo compra de viaturas. O montante excedente, que não foi investido, fica guardado num fundo específico para uso posterior.

Outro trabalho muito interessante desenvolvido pela Secretaria de Segurança é o relacionado ao trabalho social de prevenção à criminalidade. Esse projeto visa atingir os jovens para que não entrem no mundo do crime. Aliás, este é o maior intuito desta secretaria, buscando agir preventivamente ante os problemas existentes na sociedade. Sabe-se também que

tais medidas preventivas dificilmente possibilitarão resultados em curto prazo, o que não é visto como ponto fraco do projeto. As pessoas que trabalham no projeto acreditam no papel que estão desempenhando dentro de uma sociedade. Esta, porém, em sua comodidade, acha mais fácil remediar, a prevenir, pois é sabido que para prevenir é necessário doação, palavra esta ausente na sociedade moderna.

O projeto consiste em um trabalho conjunto entre escola, comunidade, BM, Bombeiros, Guarda Municipal e até mesmo a PF e o MP. Agindo nos bairros onde a criminalidade é mais exacerbada, estas entidades vão até as escolas palestrar a respeito de drogas, prevenção contra incêndio e prevenção como um todo, bem assim sobre a questão da violência e as consequências do crime, e a violência na escola. Eles trabalham dentro de toda a comunidade, envolvendo professores, pais e alunos.

É um projeto que vislumbra o longo prazo, pois aposta na mudança de cultura e de mentalidade daqueles que vivem nas zonas consideradas mais violentas, mais próximas ao crime.

Ressaltam-se, outrossim, as ações que a guarda municipal executa. Em tese, a população de maneira geral acredita que a corporação age tão somente com força ostensiva ao cidadão delituoso ou de que realiza tão somente a guarda patrimonial de seu município. No entanto, existem vários projetos sociais dentro desta secretaria, os quais, em sua maioria, residem no artigo 5º da CF/88, que trata dos direitos fundamentais. Ou seja, além da guarda municipal, existem diversos setores que agem de maneira exclusiva e sem o uso do poder ostensivo, tais como: coordenadoria da mulher, da juventude, igualdade racial e segurança alimentar.

Considerações finais

Os resultados ora apresentados são aqueles alcançados por meio do estudo em grupo e da pesquisa empírica individual até o mês de abril de 2009. Conclusões ainda não foram alcançadas, porquanto a pesquisa não está finda.

Contudo, pode-se dizer desde já que a Constituição Federal de 1988 consagrou o Município como ente federativo, com competências autônomas, mas não como ente independente. No Município as ações conjuntas em prol dos direitos humanos e a relação entre cidadãos e autoridades têm sua gênese, em face da proximidade entre os sujeitos e o conhecimento mais profundo das demandas.

No Município os grupos sociais têm mais chance e mais espaço de participação, o que lhes requer mais responsabilidade e lhes proporciona maior confiança e crédito. Neste espaço, as políticas públicas e as decisões públicas têm mais eficácia, porquanto são conhecidas de perto, fiscalizadas e melhoradas por meio da intervenção da própria sociedade destinatária destas políticas.

O federalismo brasileiro traz intrínseca a descentralização, a qual permeia o princípio da subsidiariedade, consagrando, portanto, o dever constitucional e basilar da primazia de ações públicas locais em face daquelas coordenadas por entes federativos de maior abrangência. No entanto, estender competências e atribuições aos Municípios sem que se qualifique a sua relação com a sociedade não levará à concretização de um direito social que fogue às consequências do assistencialismo do Estado paterno.

Fazem-se necessárias mudanças na gestão municipal, para que em seu âmbito de competências seja promovida a real democratização dos desejos e das resoluções públicas, com vistas a que não suceda no Município a generalização opressora que ocorre nas políticas públicas de âmbito federal.

Com efeito, o espaço local é o meio pelo qual a sociedade encontra maior liberdade de ação em prol de seus interesses e, ainda, melhora a sua atitude em fiscalizar as ações públicas (o que seria a consagração do princípio republicano), controlando se elas estão atendendo ao interesse local e público. Isto, além de incrementar a responsabilidade social, dá maior eficácia ao controle social. Este também é o objetivo da pesquisa desenvolvida na Faculdade da Serra Gaúcha.

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BORJA, Jordi. O papel do cidadão na reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

HERMANY, Ricardo. *Direito social e poder local: possibilidades e perspectivas para a construção de um novo paradigma de integração entre sociedade e espaço público estatal*. 2003. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. 2003.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

- LUHMANN, Niklas; GIORGI, Raffaele de. *Teoria della società*. Milano: Franco Angeli, 1996.
- MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- RESTA, Eligio. *Il diritto fraterno*. Roma: Laterza, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999. p. 243-271.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- TURNER, Bryan S. Cidadinanzza culturale, diritti umani e vulnerabilità: verso una teoria dell'etica del riconoscimento critico. In: FINELLI, R. et al. (Org.). *Globalizzazione e diritti futuri*. Roma: Manif, 2004. p. 299.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: LTR, 1999.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Recebido em 01/05/2009 e aprovado em 10/09/2009.