

A participação popular nas políticas públicas e o papel do Ministério Público¹

Bernardo Leôncio Moura Coelho

Procurador do Trabalho. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Especialista em Direito Público pela UnB. Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP). Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

Resumo: Através deste estudo buscamos as origens da participação popular nas políticas públicas, desde a concepção liberal de Estado até a promulgação da Constituição federal em 1988. Para tanto, descrevemos o processo de sua incorporação na legislação e o seu incremento, especialmente nos locais governados com diretriz voltada para o estado social. Após, finalizamos com a análise da situação atual brasileira, com a alteração da legislação para frear a inserção popular nas políticas públicas e as medidas que podem ser adotadas pelo Ministério Público.

Palavras-chave: Políticas públicas. Participação popular. Ministério Público do Trabalho. Gramsci.

Abstract: Through this study we search for the origins of popular participation in public policies, from the liberal conception of the State to the promulgation of the federal Constitution in 1988. To do so, we describe the process of its incorporation into legislation and its increase, especially in places governed by guidelines focused on social state. Afterwards, we finalized with the analysis of the current Brazilian situation, with the change of legislation to stop

1 Trata-se de versão modificada e resumida do trabalho final apresentado como requisito para obtenção do título de Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), sob a orientação do Dr. Ronaldo Lima dos Santos.

popular insertion in public policies and the measures that can be adopted by the Public Ministry.

Keywords: Public policies. Popular participation. Public Ministry of Labor. Gramsci.

Sumário: 1 Introdução. 2 Políticas públicas e participação popular. 2.1 A participação popular na história brasileira. 2.2 O conceito de sociedade civil. 2.3 A participação popular após a Constituição de 1988. 2.4 Políticas públicas. 2.5 O conceito de política pública. 2.6 As etapas da política pública e a participação popular. 2.7. Problemas atuais. 3. O papel do Ministério Público. 4 Conclusões.

1 Introdução

Conforme já ressaltado por diversos pesquisadores, o estudo das políticas públicas no Brasil vem se formando nos últimos vinte anos, especialmente após a redemocratização do país. Como bem salienta Bucci,² “a necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”, o que justifica este estudo.

A elaboração de uma nova ordem constitucional, pós-ditadura, era premente após a realização de eleições para presidência, sendo, para isso, convocada Assembleia Nacional Constituinte. Tivemos a promulgação da Constituição federal, alcunhada de Constituição Cidadã, em face do reconhecimento de diversos direitos sociais que não estavam albergados na antiga ordem constitucional brasileira.

Numa análise topográfica da Constituição federal, percebemos que o título destinado aos direitos e garantias fundamentais foi alçado ao início do texto constitucional (art. 5º ss.), deslocando-se do antigo art. 150, onde figurava no título da declaração de direi-

2 BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D.; SAULE JÚNIOR, N.; ARZABE, P. H. M.; FRISCHEISEN, L. C. F. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 7.

tos, relevando o posicionamento do constituinte em priorização dos direitos e garantias e direitos sociais.

A Constituição federal trouxe diversos direitos e garantias, bem como uma ampla lista de direitos sociais dependentes de regras para sua aplicação, mas não será objeto do presente estudo a questão da divisão das normas constitucionais.

Importante esclarecer que, dentro de nosso alinhamento constitucional, não há diferença entre os direitos individuais e os direitos sociais, ou hierarquia ou escalonamentos entre direitos sociais e direitos individuais. Eles se complementam para assegurar a dignidade humana.

Nosso propósito de pesquisa se coloca quando, no atual momento, ascende ao cargo de presidente da República um candidato com declarado posicionamento de extrema direita. Sua pauta, apoiada por maioria do Congresso Nacional, busca a liberação do uso de armas, a aniquilação das entidades sindicais, a flexibilização dos direitos trabalhistas, a reforma previdenciária, entre outros temas.

Através do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, foram extintos colegiados da Administração Pública federal e, quanto a estes, estabelecidas diretrizes, regras e limitações, o que resultou na extinção de 98,8% dos conselhos ligados ao governo federal.

Houve questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, sendo deferida medida liminar para limitar a extinção apenas aos conselhos que não foram criados com amparo em lei.

A partir da compreensão deste fenômeno histórico, buscamos aprofundar, dentro da nossa pesquisa de políticas públicas, a temática da participação popular, com uma pesquisa, a partir da Constituição Federal, para delinear esta participação popular dentro da formulação e avaliação de políticas públicas.

Partindo de uma tentativa de conceituação de políticas públicas, ainda revolta e sem pacificação, buscaremos analisar as fases

de sua formulação, acompanhamento e avaliação, passos básicos a serem seguidos.

Para viabilizar a pesquisa, buscamos entender o que se entende por participação popular, tentando trazer a questão para dentro das políticas públicas voltadas para a área de trabalho, nosso grande objeto de estudo. A participação popular, incrementada pelo texto constitucional, será analisada sob uma perspectiva gramsciana, em confronto com uma concepção liberal da sociedade e seu papel dentro do Estado.

Quando nos referimos à sociedade civil, buscamos uma conceituação mais ampla, envolvendo todos os atores em suas habilidades e poderes para o alcance dos seus objetivos, como os sindicatos de trabalhadores.

A partir daí, dentro da análise do controle social, procuraremos verificar como ocorre a participação desta sociedade civil, buscando analisar os efeitos destas medidas governamentais e como a população poderá participar das políticas públicas.

Também, tentaremos desvendar qual seria o papel do Ministério Público dentro deste papel de sujeito e indutor da sociedade civil para a participação nestas políticas públicas.

2 Políticas públicas e participação popular

Historicamente, até o final do século XIX e início do século XX, era prevalente a ideia liberal de um Estado Mínimo que assegurasse o “mercado livre”, com a regulação sendo feita pelas próprias pessoas, como se todos os indivíduos tivessem o mesmo papel e a mesmo poder.

No decorrer do século XX a questão social veio à tona, especialmente após a Crise Econômica de 1929 nos Estados Unidos, que contaminou o mundo, e as duas Grandes Guerras. O Estado do Bem-Estar Social buscou minimizar as diferenças sociais, concedendo direitos àquelas pessoas alijadas dos meios para sobrevivência ou para minorar sua situação social.

Hoje, estamos verificando uma mudança, novamente, com a ascensão de ideais de neoliberalismo, enfrentando as diversas conquistas da sociedade na atual Constituição federal.

A República Federativa do Brasil vem assentada nos fundamentos de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e do pluralismo político (art. 1º).

Para que os cidadãos possam usufruir dos direitos assegurados na Constituição, faz-se necessário que sejam adotadas medidas tendentes a possibilitar o exercício destes direitos. Neste momento entram em cena, para assegurar/possibilitar que estes direitos sejam exercidos, as políticas públicas, que têm suas linhas gerais estabelecidas na Constituição. Através dessas políticas públicas, poderão ser asseguradas a dignidade do trabalho e da pessoa humana e as políticas sociais, com a participação da população, em conjunto com o Governo, quando se dará a definição das prioridades.

A participação popular se enquadra como um dos elementos do pluralismo político.

A Constituição Federal deu uma nova forma à organização do sistema federativo brasileiro, que se notabilizou pela inclusão dos municípios na federação, ao lado dos Estados e da União. Nesta nova organização, coube à União, precipuamente, a coordenação das políticas sociais, deixando-se aos municípios a responsabilidade pela execução dessas políticas.

No entanto, essa descentralização tem crítica realizada por Ribeiro quando, ao analisar este processo, verificou que ele não teve o mesmo ritmo nem sua implementação definida e articulada entre os três níveis de governo.

A dinâmica da descentralização é fortemente influenciada pelo processo político no qual é implementada, já que decorre de interações entre os diferentes poderes, principalmente entre Executivo e Legislativo, e entre os diferentes níveis de governo.³

3 RIBEIRO, L. M. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 153.

Como vimos, então, existe um balizamento constitucional que ampara o estabelecimento das políticas públicas para usufruto dos direitos sociais, expressamente determinado com a participação popular, como veremos adiante.

2.1 A participação popular na história brasileira

Temos assistido, desde a década de 1990, ao discurso da participação, coincidente com a nova ordem constitucional implantada pela Constituição de 1988, marcante da redemocratização brasileira, amputada que foi pelo golpe militar de 1964.

Convém recordar que a Assembleia Nacional Constituinte permitiu a ampla participação popular no processo de escrita da nova Constituição, com a apresentação de diversas emendas populares, às vezes subscritas por milhares de assinaturas.

Mediante esse processo, muitas propostas que versavam sobre políticas públicas foram apresentadas, através do movimento coordenado na sociedade civil e de outros atores, tais como as entidades sindicais. Como diz Avritzer, “este foi o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático”.⁴

A nossa história aponta que esta participação da sociedade foi uma conquista em frente ao Estado, que, tradicionalmente, sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados, dentro de uma esfera autoritária que excluía a maioria da participação e, efetivamente, não a contemplava com as políticas adotadas.⁵

Praticamente todos os movimentos sociais que ocorreram no Brasil foram exemplarmente reprimidos, como Canudos e Palmares ou o movimento operário e camponês.

4 AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (org.) *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 12.

5 ALBUQUERQUE, M. C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANN, K. (org.). *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

Nos anos 1950 e 1960 temos uma intensa mobilização social, que foi bruscamente interrompida pelo golpe de 1964 e a ditadura que se seguiu e que, com forte repressão, fechou sindicatos, cassou, torturou e banuiu as lideranças sociais e políticas. Neste período a atividade continuou na clandestinidade, seja com o movimento estudantil, seja com os grupos que pregavam a luta armada.

Na década de 1970, com o início do exaurimento da ditadura, novos sujeitos vão se formando, podendo-se destacar aqueles provenientes do movimento sindical – de esquerda marxista e auxiliados pela Igreja, com a edição da Encíclica *Mater et Magistra* e a Conferência Episcopal Latino-Americana realizada em Puebla.

Importante também o papel desempenhado pelas ideias de Paulo Freire, educador brasileiro e, hoje, patrono da Educação brasileira. A partir do conceito de aprendizagem por ele formado, gerado na educação popular, possibilitou-se a elaboração conjunta de projetos de transformação social, levando setores excluídos a uma nova constituição da esfera pública.⁶

Nos anos 1980, com a derrocada da ditadura, foi elaborada nova Constituição, deslegitimando o período anterior, com a emergência de novos direitos sociais, pela primeira vez incluídos no seu texto, reafirmando a importância da participação popular, ressaltada em seu art. 1º, em que se lê: “todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Reafirmando os conceitos de sua redemocratização, foi eleito um governo de esquerda e que buscou, incessantemente, a melhoria na qualidade de vida da parcela mais pobre da população, bem como incentivou a participação popular nos processos decisórios centrais.

No entanto, com a chegada ao poder central de uma legenda totalmente identificada com a extrema direita, esta agenda sofreu severas mudanças, com o aumento de privilégios para os donos

6 HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

dos instrumentos de produção e o achatamento da qualidade de vida, sempre buscando, através dos ideários liberais mais extremos, aumentar o lucro em detrimento de outros componentes de justiça social.

2.2 O conceito de sociedade civil

Gramsci utilizava-se do conceito de “Estado Ampliado” ao se referir à estrutura na qual o Estado se soma à sociedade civil para a tomada de decisões que irão repercutir na vida de toda a sociedade.

Entendemos que este conceito se revela bem peculiar e interessante quando analisamos políticas públicas e buscamos definir o papel da sociedade civil neste processo, seja na sua formulação, seja na sua avaliação, como um papel de controle das políticas sociais a serem desenhadas pelo Estado.

Se as políticas públicas se constituem como demandas sociais, decorrentes do reconhecimento de direitos pela Constituição Federal, tratando-se de um problema coletivo, revela-se, desta forma, a importância da participação da sociedade civil neste processo.

O Estado, enquanto instituição, passou por diversas tentativas de compreensão, buscando-se investigar a sua origem.

No tempo dos pré-socráticos, a cosmogonia, a explicação sobre a origem do universo, pautava as investigações.

Após a criação da sociedade, podemos destacar autores conhecidos, como Hobbes, Locke e Rousseau que, tendo em comum o papel de um contrato social estabelecido entre as partes e que preserva a sua organização, divergem na sua própria interpretação.

Hobbes, com sua máxima “*homo homini lúpus*”, tem o entendimento de que a harmonia da sociedade só será alcançada com um poder com autoridade absoluta para sua proteção, exercendo o Estado o controle sobre a sociedade. Para Locke, defensor do liberalismo e do poder limitado do Estado, deve-se fazer tudo para não acontecer a intervenção deste na economia. Rousseau, adepto

da democracia participativa, entende que o controle se exerce pelo povo sobre o Estado, para garantia da soberania.

Como se percebe, desde as suas origens, a questão de “quem controla quem” vem ajudando a definir como se concebe o Estado.

Dentro de nosso entendimento e dando um salto, encontramos em Gramsci o conceito perfeito para o entendimento sobre o papel da sociedade civil e do Estado, ainda mais considerando-se que esta discussão ganha tanta importância quanto outros temas, como controle social, movimentos sociais (nestes incluídos os sindicais) e a relação deles com o Estado.

Gramsci entende a sociedade na forma de uma organização, com instituições complexas (públicas e privadas), que duelam na busca da hegemonia. Ele “não interpreta o Estado apenas como um aparelho de repressão, mas um aparato jurídico-político cuja variação está de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade”.⁷

Ao contrário de Marx, Gramsci entende que aquele que detém a hegemonia do Estado deve atentar para a legitimidade do governo “uma vez que acredita que o poder não se sustenta só na sociedade política, ao passo que se faz necessária também a legitimidade da sociedade civil”.⁸

No seu conceito de Estado Ampliado, Gramsci adota a ideia de que o Estado não é está apenas a serviço da classe dominante, afastando-se de Marx para uma ideia de uma dominação sob consenso, entendida como a soma das sociedades política e civil.

Chegamos, portanto, ao nosso ponto de partida. Desde o começo do século passado, presenciamos uma crescente partici-

7 SILVA, 1999 *apud* ALESSIO, M. A. G. *Estado, sociedade civil e o controle social: uma análise desta relação sob a perspectiva do conceito gramsciano de Estado ampliado*. IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS – Porto Alegre, RS, Brasil, 19 a 21 de outubro de 2016. p. 5.

8 SILVA, 1999 *apud* ALESSIO, 2016, p. 5.

pação popular na esfera política. Poderíamos citar a conquista do voto universal, acabando com uma era na qual apenas a sociedade dominante e rica podia votar, a criação de partidos e sindicatos de massa, que trouxeram uma gama crescente de pessoas para dentro da esfera política, ou seja, trouxeram a sociedade civil para a discussão dos temas políticos.

Numa sociedade, a partir de um Estado Democrático de Direito como enunciado na Constituição Federal (art. 1º), o Estado Ampliado de Gramsci não pode ser entendido na perspectiva de que o Estado (Governo) possa governar apenas com a classe dominante, sem a presença da sociedade civil, após uma longa enumeração constitucional de sua presença em atos do governo.

A Constituição Federal implementou e incrementou a democracia participativa, com a criação de instrumentos para que a sociedade pudesse participar e controlar as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

Para Alessio, e com o qual concordamos, há distinção entre os conceitos de controle social e participação social:

Enquanto controle social está relacionado ao monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos possuidores do acesso público às informações, a participação social, por sua vez, relaciona-se ao exercício de cidadania por meio da participação política permanente.⁹

O controle social seria entendido como direito do sujeito – seja exercido de forma individual, seja coletiva – de fazer com que o poder político seja sujeito à fiscalização; e a participação social, de forma totalmente diversa, é uma forma de orientar e intervir na tomada de decisões públicas (políticas públicas), cabendo este papel à sociedade civil.

9 SILVA, 1999 *apud* ALESSIO, M. A. G. *Estado, sociedade civil e o controle social: uma análise desta relação sob a perspectiva do conceito gramsciano de Estado ampliado*. IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS – Porto Alegre, RS, Brasil, 19 a 21 de outubro de 2016. p. 6.

A participação se revela, no entanto, como um expediente político absolutamente adequado à construção de um regime democrático. Neste sentido, ao Estado caberia criar um conjunto de mecanismos que incorpore os cidadãos aos programas de administração local, destinados a incrementar o bem-estar da cidadania. Para isso, é necessário que ocorra uma descentralização efetiva dos recursos e de competências de poder.¹⁰

A participação popular, centrada na redemocratização efetuada pela Constituição federal, deixa de ser um elemento intruso nas questões sociais e passa (deveria ser) a uma importante parceira dos governos que implementam políticas públicas, auxiliando-os na formulação, implementação e avaliação dos processos, buscando sempre a melhora na prestação social.

2.3 A participação popular após a Constituição de 1988

A Constituição federal de 1988, a denominada “Constituição Cidadã”, trouxe diversas hipóteses de participação popular, seja através da sociedade civil organizada, seja através de entidades civis, seja através de entidades componentes do sistema sindical nacional. Podemos observar esta intenção constitucional nos seguintes artigos: 8º, inciso VI; 10; 37, § 3º; 187; 194, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 216-A, § 1º, inciso X; 227, § 1º; 79, parágrafo único (ADCT); 82 (ADCT).

Complementando as disposições constitucionais, a legislação infraconstitucional também previu a participação popular na tomada de decisões envolvendo políticas públicas. A adoção de órgãos colegiados no âmbito das administrações públicas (federal, estadual e municipal) representa uma manifestação do princípio da participação popular, consagrado na Constituição Federal.

A democracia participativa nada mais é que um regime onde se pretende que existam mecanismos efetivos de controle e participa-

¹⁰ FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015. p. 120.

ção que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social [...]. A participação busca intensificar a democracia, [seja] reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa.¹¹

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/1990, definiu como direito de os pais participarem na definição das propostas pedagógicas das escolas de seus filhos, bem como terem conhecimento do processo pedagógico (art. 53, parágrafo único), acompanhando seu desenvolvimento e avaliação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, propõe uma participação de caráter mais coletivo no processo de elaboração e decisão do projeto pedagógico de cada escola, prevendo a participação das comunidades escolar e local em “conselhos” escolares ou equivalentes (art. 14).

Na Previdência Social, a Lei n. 8.213/1991, em seu art. 3º, instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNSS), com a participação de trabalhadores na ativa e de trabalhadores aposentados; na assistência social instituiu-se (art. 18) o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com composição paritária entre sociedade civil e governo, ressaltando, ainda, no seu art. 16, que as instâncias deliberativas são de caráter permanente e de composição paritária, entre outras participações.

Apesar da longa enumeração de conselhos para a participação popular, não se trata de um tema de fácil percepção para as partes envolvidas, como observava Celso Daniel ao tratar dos conselhos gestores de políticas públicas:

11 FRAGA, J. M.; TEIXEIRA, P. A. *Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: da democracia liberal à participativa*. 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/13110/2236>. Acesso em: 24 fev. 2020. p. 6-7.

[O]s Conselhos são espaços que não são meramente estatais nem meramente comunitários. Do ponto de vista jurídico, eu não sei sequer se é fácil classificá-los, porque o nosso sistema jurídico trabalha muito separadamente o direito privado e o direito administrativo.¹²

Apesar de os conselhos serem institucionalizados, requer-se que sejam criados espaços e canais de participação e confronto de projetos, em que a sociedade possa expressar seus interesses e demandas orientando a Administração Pública no atendimento de suas necessidades básicas. “É preciso pensar um sistema alternativo de controle social que possa garantir a plena satisfação das necessidades humanas”.¹³

2.4 Políticas públicas

As políticas públicas constituem uma temática oriunda da Ciência Política e, somente a partir do final dos anos 1970/começo dos anos 1980, houve o início dos seus estudos no Brasil, que se centravam na formação histórica das *polícies*, como objeto de análise. A evolução nos estudos trouxe outros interesses sobre os atores, os interesses colocados pelas partes e os processos de cada política, chegando-se ao ponto no qual se verificou que a análise das características institucionais das políticas era um ponto chave para se entender a relação entre o Estado e os beneficiários das políticas, ou seja, seus cidadãos.

Com a redemocratização do país, a participação popular foi encarada como forma institucional para o enfrentamento do déficit do Estado para com os cidadãos com relação às políticas públicas sociais.

12 CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*, São Paulo, n. 37, 2000. p. 129.

13 MÉSZÁROS, 1993 *apud* FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015. p. 115.

Os anos 1990 trouxeram novos elementos para as investigações sobre as políticas públicas, e a análise da produção de políticas públicas passa a ser examinada predominantemente pelo ângulo de suas relações com as instituições políticas.

Nos tempos atuais, ultrapassado o conceito de *Welfare State*, pregado após a segunda Grande Guerra, temos um mundo globalizado, com forte predomínio de políticas conservadoras de direita, dificultando o desenvolvimento dessas políticas públicas.

É necessário esclarecer que o estudo das políticas públicas é um ramo da ciência política, mas não confunde com a própria política. Podemos dizer que o seu estudo implica uma interseção de diversas áreas do conhecimento, bem multidisciplinar, pois envolve o Direito, as Ciências Políticas, a Administração, a Economia, a Sociologia, entre outras diversas áreas.

As políticas públicas são os verdadeiros instrumentos que materializam os direitos fundamentais que foram estabelecidos na Constituição federal.

2.5 O conceito de política pública

O tema de políticas públicas, por ser, de certa forma, novo e trazer em sua origem uma multidisciplinaridade, envolve muitos conceitos de outras matérias, priorizando-se alguns aspectos considerados importantes naquela análise.

Não tentarei formular um conceito de políticas públicas, mas trazer análises de autores que estudaram o assunto, sendo importante frisar que não existe um único conceito sobre o tema pois, para cada modelo de Estado e de governo, haverá um conjunto próprio e coerente de políticas públicas.

O conceito de políticas públicas será sempre o resultado de inúmeras variáveis, e o seu significado será tão distinto quanto ao entendimento de seu formulador sobre valores, ideologias ou contexto.

Como leciona Bucci, “política pública é uma locução polisêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa” e, citando Morandi, conclui que “as políticas públicas podem ser incorporadas à lei, se superpor a elas ou se pôr a seu serviço, num quadro em que o direito é cada vez mais desordenado, complexo e movediço”.¹⁴

Assim, traremos, portanto, conceitos de políticas públicas formuladas por autores estrangeiros e autores nacionais para demonstrar esse quadro.

Para Subirats as políticas públicas podem ser conceituadas como:

[...] una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones del lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).¹⁵

Conforme Saravia pode-se definir o conceito de políticas públicas assim:

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, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam

14 BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 251-255.

15 SUBIRATS, 2008 *apud* SOUZA, I. F. S.; CABRAL, J. Políticas públicas para crianças e adolescentes: uma análise a partir do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 6, n. 1, p. 115-151, 2018. Disponível em: www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 8 dez. 2019. p. 122-123.

para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.¹⁶

Paredes adverte que “*la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos*”,¹⁷ formulando assim seu conceito:

*Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.*¹⁸

Por sua vez, após trazer a contribuição de outros autores (Meads, Lynn, Peters, Dye e Laswell), Chrispino deduz em um metaconceito que “política pública seria a ação intencional de governo que vise atender às necessidades da coletividade”,¹⁹ agregando a este metaconceito variáveis, instituindo valores, percebendo arranjos de força, identificando processos e metas, propondo avaliações.

2.6 As etapas da política pública e a participação popular

Após a inclusão do direito social na Constituição, dá-se então o processo da política pública, tema acerca do qual muitos autores têm escrito, ora denominando-o de ciclos, ora de etapas, de fases, ora até mesmo de processos.

Souza propõe o ciclo da política pública em seis estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.²⁰

16 SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea* (volume 1). Brasília: ENAP, 2006. p. 28-29.

17 PAREDES, E. L. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea* (v. 1). Brasília: ENAP, 2006. p. 67.

18 PAREDES, 2006, p. 68-69.

19 CHRISPINO, A. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 19.

20 SOUZA, 2006 *apud* SOUZA, I. F. S.; CABRAL, J. Políticas públicas para crianças e adolescentes: uma análise a partir do plano decenal dos direitos humanos de crianças

Outros autores, como Schmidt e Subirats, sugerem cinco fases: “percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação da política, implementação e avaliação”.²¹

Importante salientar que essas fases, ciclos ou etapas são sempre sequenciais e interativos, formando todo o processo político-participativo das políticas públicas.

Preferimos a abordagem trazida por Saravia, que, buscando as nuances dos diversos estágios e agregando as características da América do Sul, propõe sete etapas para as políticas públicas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, que serão detalhadas abaixo.²²

Como vimos, as abordagens se completam, não havendo diferenças significativas entre elas, sendo esta última, consideramos, mais detalhada e, por isso, mais fácil compreender por ela como a participação popular ocorre.

Passemos, portanto, à análise de cada uma destas etapas.

A primeira delas se constitui na *agenda*, ou seja, trata-se da inclusão de determinado pleito ou necessidade na lista de prioridades do Poder Público. Essa etapa, que poderíamos chamar de “incubadora de políticas públicas”, depende essencialmente da participação da sociedade civil e das instituições formadoras para que o pedido seja aceito pelos políticos e que este adquira o *status* de problema público, trazendo a importante participação da mídia para seu amplo conhecimento. Trata-se de uma condição essencial para que determinada situação gere uma política pública.

Entendemos que essa etapa poderia ser considerada como que exclusiva da sociedade civil que, através de manifestações

e adolescentes. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas* (UNIFAFIBE), v. 6, n. 1, p. 115-151, 2018. Disponível em: www.unifafibe.com.br/revista/indes.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 8 dez. 2019.

21 SOUZA, 2006 *apud* SOUZA; CABRAL, 2018.

22 SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea* (volume 1). Brasília: ENAP, 2006. p. 32-35.

de suas representações, consegue motivar a política para que estas reivindicações sejam adotadas pelo governo. É claro que não podemos ser inocentes ao ponto de considerar que todas essas manifestações gerarão a adoção das políticas públicas desejadas. A adoção de uma ou outra depende do poder político e da ideologia adotada pelo governo que, com certeza, barrará qualquer manifestação que seja contrária aos seus interesses ou que atinja camadas da população que apoiem e (ou) sustentem sua plataforma política.

Como alertado por Schmidt, o

fato de um governo não colocar um problema relevante na agenda política não se explica necessariamente pela falta de interesse dos governantes; é possível que não tenham força suficiente para fazê-lo ou que outras prioridades já definidas requeiram toda a energia política disponível.²³

O segundo momento consiste na *elaboração* dessa política pública, quando o pleito ou a necessidade serão identificados e delimitados, com a busca de alternativas para sua resolução, bem como avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas, estabelecendo-se prioridades na seleção.

Nesta etapa ocorrerá o fenômeno que já listamos anteriormente de focalização quando, na falta de recursos para implementar uma política pública de forma ampla, se faz a opção de escolher um determinado nicho para que, com os recursos existentes, se possa fazer uma atuação em que os resultados serão melhores para a população (ou para o governo).

Como ressaltam alguns autores,

observa-se um movimento contrário ao da garantia incondicional de direitos à proteção social pública em direção ao que Yazbek denomina de “refilantropização da questão social”, ou seja, prevalece a oferta de bens e serviços pela iniciativa privada para os

23 SCHMIDT, 2008 *apud* SOUZA; CABRAL, 2018.

que podem adquiri-los, enquanto os serviços públicos passam a atender os pobres.²⁴

Esta etapa, mais técnica, tem restrita atuação da sociedade civil, mais política.

Depois, entramos na etapa de *formulação da política pública*, consistente na seleção e especificação da alternativa mais conveniente, de acordo com a ideologia adotada. Essa, também, tem importante papel da sociedade civil na sua formulação, atuando através dos conselhos, por meio dos quais toma assento juntamente com o governo, sendo os responsáveis pela escolha da política pública mais adequada para o tema.

É nessa fase que irá ocorrer a estipulação das diretrizes, dos objetivos e das metas da política pública escolhida, pois necessário estabelecer objetivos claros visando o acompanhamento e avaliação da escolha efetuada.

Realizada a escolha da política pública, passamos à etapa de *implementação*, que nada mais é do que a preparação para aplicar a política pública escolhida nas etapas anteriores. Nesta etapa serão elaborados todos os planos, programas e (ou) projetos que explicitarão como deverá ser executada a política pública.

É preciso discernir quanto aos conceitos dos documentos que serão utilizados para a implementação da política pública.

O plano consiste em documento mais abrangente e contém a identificação dos pontos a serem atacados pelo ente que organiza a política pública. O programa é o documento que indica o conjunto de projetos para alcançar o objetivo da política pública. Enquanto isso, projeto é a menor unidade do processo de formulação e implementação da política pública, tratando-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos.

²⁴ CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas pública sociais. In: CARVALHO, A. et al. (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003. p. 22.

Alguns problemas podem ser detectados nessa etapa. Costa entende que existe uma série de fatores organizacionais que têm influência decisiva sobre os resultados.²⁵ Cita, em primeiro lugar que “os programas sociais raramente ficam a cargo de uma só agência, mas dependem de uma pluralidade de organismos”. Outro fator seria a “fragmentação da burocracia pública”, prejudicando a organicidade dos programas sociais que dependem de uma ação concertada. Ainda, “as tecnologias e o conhecimento sobre o objeto da ação são precários”, aumentando a incerteza das tarefas. Por último, destaca “a baixa capacidade institucional e gerencial” que faz com que o gerenciamento dos programas seja dificultado, bem como a identificação e correção do problema.

Na realidade, deve existir uma integração entre todas as fases, mas, especialmente nesta da implementação para que todos os aspectos considerados relevantes na detecção e apuração das condutas sejam contemplados, buscando atender aos anseios expressados desde a inclusão do problema na agenda.

As políticas públicas, com sua plasticidade, proveem racionalidade às formas de coordenação e organização da ação estatal por setores e programas, em que podem se compor alianças estratégicas específicas para a formulação e sustentação de cada arranjo jurídico-institucional.²⁶

A participação da sociedade civil neste processo de implementação é reduzida pois, nesta etapa, fica a burocracia estatal encarregada de formular tais documentos, sempre em obediência às etapas anteriores, visando o atendimento dos pleitos aprovados, ou seja, não podem existir discrepâncias entre o aprovado e o implementado.

25 COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, A. et al. (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003. p. 29.

26 BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 814, set./dez. 2019.

Após essa etapa, entramos na execução da política pública, que nada mais é do que pôr em prática efetiva a política, sua realização. A execução da política pública envolverá todos os atores dispostos na implementação, através, especialmente, dos projetos que demandam um empreendimento específico.

Outra etapa se constitui no acompanhamento

que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.²⁷

O acompanhamento pode e deve ser realizado pela sociedade civil, pois, nesta etapa, podem ser detectados problemas na execução da política pública, distorção e (ou) inadequação da formulação, comprometendo a política adotada.

Finalizando as etapas da política pública, ressaltamos a *avaliação*, que é a área que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos. Através dela, com mensurações e análises após a realização das políticas públicas, será possível verificar as realizações obtidas e as consequências previstas e as inesperadas. A partir desta análise se dará a continuidade ou a mudança da política adotada, pois ela não é estática.

A participação da sociedade civil nesta etapa se revela de importância ímpar pois, presentes e próximos, os destinatários das políticas públicas poderão trazer importante contribuição para o aprimoramento da política.

2.7 Problemas atuais

Como amplamente divulgado pelas mídias, o governo brasileiro, através do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da

²⁷ SARAVIA, 2006, p. 34.

Administração Pública federal, tendo sido posteriormente alterado pelo Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019.

Pelas novas diretrizes aplicadas, estariam abarcados nesta extinção todos os colegiados instituídos por: a) decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; b) ato normativo inferior a decreto; e c) ato de outro colegiado (art. 1º, parágrafo único).

Interessante notar que o decreto não extingue aqueles criados pelo próprio presidente (art. 5º, inciso II).²⁸

Para que o extermínio fosse completo, ainda estabeleceu que se incluem no conceito de colegiados as seguintes denominações: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado (art. 2º).

Dando uma centralidade jamais vista no país após a sua redemocratização, estipulou a criação de colegiados apenas por portaria interministerial, estabelecendo, entre outras limitações, o não direito de voto para outras entidades e o caráter não decisório de suas deliberações (art. 3º, parágrafo único, incisos I e II, letra d).

A fim de que a morte da participação social brasileira fosse total, foi revogado o Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Através da PNPS, buscava-se “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública federal e a sociedade civil” (art. 1º), sendo aplicada “na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas” (art. 1º, parágrafo único).

²⁸ “Artigo 5º. A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica aos colegiados:

- I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e
- II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.”

Consideramos que a revogação desse decreto trará mais prejuízos ainda para a democratização das políticas públicas no Brasil pois, fruto de anos de governos democráticos, possibilitou, como salienta, a atuação conjunta do governo federal com a sociedade civil, isto é, trouxe a participação popular para dentro do próprio governo, estimulando que mais pessoas conhecessem o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Na ação que combateu este decreto (ADIn 6121), o relator, ministro Edson Fachin, salientou durante a votação: “trata-se da extinção, em alguma medida, do direito de participação, por essa via, da sociedade, implicando, em meu modo de ver, um inequívoco retrocesso nos direitos fundamentais”.

O ministro Celso de Mello, que também votou contra a integralidade do decreto, argumentou que a legislação combatida é uma “ingerência em uma função que é própria do Legislativo”. Além disso, apontou que não há um mapeamento dos órgãos colegiados essenciais, o que minimiza a importância política e social dessas organizações.

O decreto representa um triste retorno aos tempos autoritários no Brasil pois, entre os conselhos, há alguns criados na década de 1990 e que estruturam as políticas, de acordo com o comando constitucional. Os próprios colegiados, antes mesmo da sua extinção, já estavam sendo desarticulados pois não se convocavam as reuniões, estruturalmente não funcionavam mais.

Como bem ressalta Freitas, “descentralização e participação popular, como expedientes da ação política, constituem-se, a partir da Constituição federal de 1988, nos dois principais eixos orientadores de organização das políticas públicas”.

3 O papel do Ministério Público

O Ministério Público teve, com a Constituição federal de 1988, uma mudança muito grande, deixando de figurar como uma instituição ligada ao Poder Executivo para ter completa autonomia

de atuação, sendo definido, nos termos do art. 127, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional da justiça e que tem entre suas atribuições a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao lado de sua autonomia, funcional e administrativa, o art. 129 estabeleceu como funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia.

O Ministério Público passou, então, a ter o papel de guardião da Constituição e dos direitos e deveres dela decorrentes, não se vinculando a nenhum dos poderes estabelecidos, podendo promover e fiscalizar a efetiva implantação do ordenamento constitucional e legal em frente a qualquer Poder e em todas as esferas da Administração.

A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos sociais pode se dar perante o Poder Judiciário ou de forma extrajudicial, não havendo distinção entre qual seria melhor ou mais adequada, tudo depende da análise do caso concreto levado ao conhecimento.

Para melhor atuação, o Ministério Público brasileiro é dividido em áreas de atuação, abrangendo o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados, compreendendo o primeiro o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Apesar de sua unidade institucional, cada um dos ramos do Ministério Público atua dentro de suas competências estabelecidas na Constituição Federal e nas respectivas leis orgânicas.

Se considerarmos que a expressão políticas públicas designa uma atuação estatal, como uma forma de intervenção na vida social da população, as decisões judiciais, em interpretação larguíssima, poderiam ser consideradas uma espécie de política pública, pois se trata de uma intervenção estatal, quando dirime a lide, na vida social.

Desta forma, quando o Ministério Público atua, respeitado o seu papel constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, poderá implementar políticas públicas através do ajuizamento de ações, assinaturas de termos de ajuste de conduta, envio de notificações recomendatórias, realização de acordos extrajudiciais, ou outros meios de atuação.

As políticas públicas, como demonstramos anteriormente, compreendem um conjunto de ações e não apenas um ato isolado, englobando um conjunto de atividades normativas e administrativas, podendo o Ministério Público intervir em qualquer de suas etapas, buscando sua adequação aos parâmetros constitucionais, pois as políticas públicas são instrumentos para melhorar a qualidade de vida da população.

4 Conclusões

As políticas públicas, apesar de se constituírem um campo de estudo relativamente recente, constituem um *loci* privilegiado de participação popular, além de agregar conhecimentos de diversas áreas do conhecimento.

Considerando-se que o objeto das políticas públicas são demandas sociais que se inserem na agenda pública, é de extrema importância a participação desta mesma sociedade ao longo de todo o processo.

Depois de ultrapassado o período ditatorial brasileiro e no processo de redemocratização, a Constituição federal de 1988 sufragou os anseios da população por uma maior participação na tomada de atitudes políticas, delineando que a participação popular se constitui em um dos pilares da democracia participativa.

Na seara das políticas públicas, a participação popular se inicia com a inscrição do direito reivindicado na agenda pública, pois para a sua execução deverão ser escolhidos aqueles se se encontram dentro da proposta orçamentária do ente público.

Em todas as etapas, o papel da participação popular se revela essencial, especialmente na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Apoiando-nos no conceito de Gramsci de Estado Ampliado, podemos destacar que, com os poderes constituídos, a sociedade civil compõe o Estado, não podendo ser deixada de lado na tomada das decisões políticas.

Após um período de grande expansão da participação popular, seguindo as trilhas constitucionais, o país passa por um período que flerta, constantemente, com o retorno do período ditatorial, impondo uma cultura de retrocesso nessa participação.

A edição de decreto que extinguiu conselhos com participação popular e determinou regras rígidas para seu funcionamento, retirando-lhes direitos deliberativos, denota a orientação política seguida.

A revogação da Política Nacional de Participação Social, que não teve a repercussão necessária, foi o passo principal para a retirada da participação da sociedade nas diversas etapas das políticas públicas, constituindo-se em ato totalmente inconstitucional na medida em que, olvidando as disposições constitucionais, empurra a sociedade civil para o papel de mera receptora de políticas clientelistas, mercadológicas e que buscam privilegiar castas e não a solução de graves problemas coletivos que assolam a realidade da população pobre deste país.

Referências

ALBUQUERQUE, M. C. Participação cidadã nas políticas públicas. *In*: HERMANN, K. (org.). *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.

ALESSIO, M. A. G. *Estado, sociedade civil e o controle social: uma análise desta relação sob a perspectiva do conceito gramsciano*

de Estado ampliado. IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS – Porto Alegre, RS, Brasil, 19 a 21 de outubro de 2016.

ARELARO, L. R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

ARZABE, P. H. M. Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 32-43. (Cadernos Pólis, 2).

AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (org.) *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BINKOWSKI, P.; SOUZA, T. G. Participação política e formação do Conselho Consultivo no Parque Natural Municipal da Ronda, São Francisco de Paula, RS, Brasil. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/rg&pp.v7i1.145144>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. UNESP/ENAP: 1999. p. 67-116.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D.; SAULE

JÚNIOR, N.; ARZABE, P. H. M.; FRISCHEISEN, L. C. F. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.

BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

CARLOS, E.; ZORZAL E SILVA, M. Associativismo, participação e políticas públicas. *Política e Sociedade*, n. 9, p. 163-194, out. 2006.

CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (org.). Conselhos gestores de políticas públicas. *Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*, São Paulo, n. 37, 2000.

CARVALHO, M. G.; SANTOS, L. L. P. O controle social na efetivação das políticas públicas com ênfase na assistência social. *Id On Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*. v. 12, n. 41, p. 760-773, 2018.

CHRISPINO, A. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. *In: CARVALHO, A. et al. (org.). Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas pública sociais. In: CARVALHO, A. et al. (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

FRAGA, J. M.; TEIXEIRA, P. A. *Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: da democracia liberal à participativa*. 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/13110/2236>. Acesso em: 24 fev. 2020.

FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015.

FRISCHEISEN, L. C. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização: conselhos gestores e democracia participativa – o papel do Ministério Público. In: BUCCI, M. P. D. (org.) *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 44-52. (Cadernos Pólis, 2).

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MENDONÇA, S. R. *Estado e Políticas Públicas: uma reflexão teórico-historiográfica*. ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

PAREDES, E. L. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea* (v. 1). Brasília: ENAP, 2006.

RIBEIRO, L. M. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. *In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). Federalismo e políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas: coletânea (volume 1).* Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, I. F. S.; CABRAL, J. Políticas públicas para crianças e adolescentes: uma análise a partir do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 6, n. 1, p. 115-151, 2018. Disponível em: www.unifafibe.com.br/revista/indes.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 8 dez. 2019.