



## **A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – PNPS**

Luiz Paulo do Amaral Cardoso<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Em tempos de difusão massiva de informação, sob plena vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o exercício da democracia participativa parece ser uma realidade. Ainda assim, as políticas públicas brasileiras são alvos constantes de debate visto que frequentemente sua elaboração é vinculada ao caráter eleitoreiro. Com a entrada em vigor da Política Nacional de Participação Social, diversos são os instrumentos que autorizam e estimular a participação social inclusive na elaboração de políticas públicas. O presente artigo tem como objetivo demonstrar que com a efetiva participação social, através do exercício da democracia participativa, as políticas públicas podem atingir sua finalidade principal: extinguir-se após atingir os resultados aos quais se destinava. Para a realização da análise proposta utilizar-se-á uma abordagem dedutiva, evidenciando as relações entre os instrumentos previstos em lei para a realização da participação social e seus reflexos efetivos na formulação e eficácia das políticas públicas brasileiras.

**Palavras-Chave:** Democracia Participativa; Política Nacional de Participação Social; Políticas Públicas.

### **ABSTRACT**

In times of dissemination of information, in full force and effect of Law on Access

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela UNISC. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela PUCRS (2008). Bacharel em Direito pela UNIVALI (2006). Formado em curso superior sequencial em Administração e Marketing pela UNISC (2004). Advogado criminalista. E-mail: luizpc@terra.com.br.



to Information (Law 12.527/2011), the exercise of participatory democracy seems to be a reality. Even so, the Brazilian public policies are targets set for debate since often their preparation is linked to the electoral character. With the entry into force of the National Policy of Social Participation, several are the instruments that allow and encourage social participation including the elaboration of public policies. This article aims to demonstrate that with effective social participation, through the exercise of participatory democracy, public policies can achieve its main purpose: to become extinct after reaching the results for which it was intended. For the realization of the proposed analysis using a deductive approach, showing the relationship between the instruments provided for by law for the attainment of social participation and their reflections effective in the formulation and effectiveness of Brazilian public policies.

**Keywords:** Participatory Democracy; National Policy of Social participation; Public Policies.

## INTRODUÇÃO

A elaboração e execução de políticas públicas no Brasil parecem estar mais distantes de seus destinatários do que indica sua natureza pública. Sendo política pública presume-se que deveria ter em seus princípios a contribuição dos cidadãos aos quais se destina. Ainda assim a democracia participativa na elaboração de políticas públicas está longe de ser uma realidade. Se não há participação social na concepção das políticas, ainda menor participação há quando da decisão de extinção de uma política pública.

Destina-se o presente artigo a analisar os instrumentos de participação social na elaboração de políticas públicas. A partir daí poder-se-á demonstrar como efetivar a democracia participativa e fazer com que as políticas públicas possam extinguir-se após atingir os resultados aos quais se destinavam.

A análise proposta é realizada em três partes: a primeira destinada à conceituação e análise da situação atual das políticas públicas no contexto brasileiro, em seguida é analisada como a democracia participativa deve



contribuir para que o ciclo das políticas públicas se complete, beneficiando verdadeiramente seus destinatários. A parte final deste artigo destina-se à análise normativa da Lei Complementar nº 101/2000 e da Política Nacional de Participação Social, arrolando os instrumentos legalmente previstos para a participação social na elaboração e fiscalização das políticas públicas.

Justifica-se a presente análise ao demonstrar que somente com a efetiva participação social, através do exercício da democracia participativa, as políticas públicas podem atingir sua finalidade principal: extinguir-se após atingir os resultados aos quais se destinava. Para a realização da análise proposta utilizar-se-á uma abordagem dedutiva, evidenciando as relações entre os instrumentos previstos em lei para a realização da participação social e seus reflexos efetivos na formulação e eficácia das políticas públicas brasileiras.

## **1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CONCEITUAÇÃO E CONTEXTO NORMATIVO**

Políticas Públicas são criadas com vistas à extinção. Esse é o ponto de partida na análise e concepção de políticas públicas. Em sua definição, as políticas públicas podem ser entendidas como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas direta ou indiretamente pelo estado, e que tenham objetivo de assegurar direitos de cidadania (PEREIRA, 2009). No entanto, é importante reconhecer que o entendimento acima não caracteriza uma definição estanque, em verdade justamente por tratar de análises em diferentes contextos sociais, não há um consenso em sua concepção, conforme enfatiza Souza (2006):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.



As políticas públicas no Brasil estão materializadas principalmente nas áreas de saúde, educação, economia, justiça e cidadania, ambiente e sustentabilidade. Por constituírem políticas, é necessário que sejam concebidas com vistas a atender tanto o conteúdo concreto como o conteúdo simbólico das decisões políticas, em seu processo de construção e na atuação dessas decisões (SECCHI, 2013). Por essa razão é que se tem defendido que a melhor política pública é aquela que consegue tornar-se desnecessária, uma vez que tenha permitido à sociedade evoluir e tornar-se capaz de desempenhar plenamente suas funções sem mais ter a necessidade de uma política específica.

Diferentes tipologias são dadas às políticas públicas. Secchi (2013), utilizando a classificação originária de Theodor Lowi, as tipifica entre constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias, conforme os atores, estilos e instituições envolvidos nos processo de políticas públicas. E assim descreve:

Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. Uma variável é um aspecto discernível de um objeto de estudo que varia em qualidade ou quantidade. Uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável (SECCHI, 2013).

Assim, as políticas públicas devem ser concebidas de forma a realizar e encerrar um ciclo, descrito por diversos autores de formas diferentes, com mais ou menos etapas, com nomenclaturas diferentes mas finalidades bastante semelhantes (BAPTISTA & REZENDE, 2015). Por apresentar-se de forma bastante completa e adequada à realidade prática das políticas públicas brasileiras, adota-se aqui o ciclo de políticas públicas estabelecido por Secchi (2013), que o define como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de um política pública em fases sequenciais e interdependentes”.

Trata-se de um modelo de formação de políticas públicas com sete fases principais, que abrange: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, e 7) extinção (SECCHI, 2013). Em todas essas etapas/fases é possível identificar o quanto a participação social e democrática deve influenciar cada ação do ciclo das políticas públicas. Como bem ressalta Pereira (2009) “não



se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que os concretizem”.

Cada comunidade dentro de uma sociedade é capaz de estabelecer suas prioridades e necessidades, também são os destinatários da política pública que podem definir quando e como a política atingiu seus objetivos, possibilitando a adequada avaliação. Desde sua concepção até sua extinção as políticas públicas devem estar guiada pelos sentimentos e necessidades sociais, o que somente pode ser identificado quando se dá voz aos cidadãos, quando há efetiva democracia participativa.

A extinção de uma política pública deve ocorrer de forma bastante natural, isto é: quando a política deixar de ser necessária. No entanto, estão categorizadas três causas para a extinção de uma política pública: a resolução do problema que justificava a criação da política pública; a ineficácia da política pública; e a perda de significância do problema, de modo a não mais justificar a manutenção da política na agenda (GIULIANI, 2005).

A extinção de uma política pública é entendida como uma “conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas, ou organizações governamentais” (DeLEON, 1977). Há que se atentar para o fato de que – na prática – as políticas públicas representam muito mais interesses políticos dos gestores públicos que necessidades efetivas dos cidadãos.

É essa incongruência que deve ser afastada com a estimulação e garantia de participação popular no exercício da democracia participativa, desde a identificação do problema e elaboração das políticas públicas, até sua efetiva extinção. Nesse sentido enfatizam Souza & Secchi (2015):

Extinguir uma política pública não é tarefa fácil, pois existem alguns obstáculos que podem inibir ou até mesmo proibir o ato de extinção. Entre eles, destacam-se: relutância intelectual, permanência institucional, coalizões antiextinção, complexidade e custos iniciais elevados. (DeLeon, 1977). Muitos dos obstáculos são tratados pela teoria neo-institucional como relativos à dependência de percurso (path dependence), em que as decisões e ações realizadas no presente são fortemente influenciadas pelas decisões e ações passadas (Pierson, 2000, & Mahoney, 2000). Importa ressaltar que esses obstáculos podem influenciar fortemente as decisões sobre extinção de políticas públicas na arena política. Os obstáculos geralmente ocorrem em conjunto e envolvem atores tanto de dentro quanto de fora do governo (DeLeon, 1982).

Necessário ainda considerar que – assim como ocorre com a



elaboração – a extinção de uma política pública, em geral, acaba por privilegiar muito mais os interesses dos gestores do que da sociedade em geral. O que se vê é o frequente uso das políticas públicas como massa de manobra e ameaças eleitorais (ou eleitoreiras). De qualquer modo, no centro do processo de decisão para a elaboração e extinção de uma política pública está muito mais a ordem política que a ordem social. É essencial subverter essa ordem, é necessário dar voz e ativismo à cidadania, para que venha emergir uma democracia efetivamente participativa em todo o ciclo das políticas públicas, conforme restará demonstrado no item 2 que segue.

## **2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXERCÍCIO DE CIDADANIA**

Durante todo o ciclo de uma política pública é possível identificar que o protagonismo deve ser dos destinatários daquela política. São os futuros beneficiários que poderão identificar o problema vivenciado; indicar a necessidade de formação de uma agenda para a criação da política; formular as alternativas viáveis para a execução; estimular e exigir a tomada de decisão e implementação; participar do processo de avaliação e indicar se os objetivos foram atingidos; ao ponto da política tornar-se desnecessária e justificar sua extinção.

Daí a importância da democracia participativa quando se trata de políticas públicas, a fim de possibilitar que os representantes possam ouvir e dar efetividade aos anseios dos representados. A Constituição Federal Brasileira de 1988 traz a previsão legal da democracia representativa, nos termos constantes no Artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, que prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

No entanto, ao prever que o poder do povo pode ser exercido “diretamente”, tem-se a fundamentação para o exercício da democracia direta, ou a democracia participativa. Importa ressaltar que desde 1988 os cenários político e social brasileiros mudaram significativamente, e nesse sentido ressalta Silva



(2013):

O cenário democrático tem se reinventado constantemente, dada a variedade de atores sociais e as diversas bandeiras, mas também as demandas específicas e as novas formas de interação entre sociedade civil e administração pública. Por isso, a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política, que não sejam confinados no ato de votar. Isso implicaria numa articulação entre democracia representativa e democracia participativa; o campo político teria que ser radicalmente redefinido e ampliado.

Em que pese a Constituição Federal Brasileira traga a coexistência da democracia representativa e participativa, é certo que a participação popular é uma forma de emancipação e empoderamento social frente às decisões dos representantes eleitos. A emancipação e transformação social no cenário democrático somente ocorrem quando presentes em todos os espaços de poder, o que é enfatizado por Santos:

A emancipação é tão relacional como o poder contra o qual se insurge. Não há emancipação em si, mas antes relações emancipatórias, relações que criam um número cada vez maior de relações cada vez mais iguais. As relações emancipatórias desenvolvem-se, portanto, no interior das relações de poder, não como resultado automático de uma qualquer contradição essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas (SANTOS, 2001).

Apesar de tratar de relações emancipatórias, Santos (2002) deixa claro que não se trata de conceber a democracia participativa como um poder paralelo de intervenção social. A essência da democracia participativa – principalmente quando analisada para atuação no ciclo das políticas públicas – está em pretender que “o quase total monopólio de poder que é detido pelo Estado contemporâneo se disperse por diferentes entidades autogovernadas” (SANTOS, 2002), da mesma forma que o macrogoverno estatal deve ser substituído por representantes democraticamente escolhidos.

Não se pode desconsiderar que o Estado tem sua atribuição ativa tanto em termos de democracia representativa quanto para a participativa. Trata-se de um Estado “dotado de obrigações positivas que inevitavelmente o impelem a exercer regulações sociais por meio de políticas” (PEREIRA, 2009). Em decorrência, torna-se imprescindível possibilitar e incentivar a participação democrática da sociedade. É necessário que a sociedade esteja ciente das



decisões e atos de gestão envolvendo políticas públicas, e em contrapartida o Estado poderá dar à sociedade as respostas (em ações) esperadas para a concretização dos direitos esperados pelos indivíduos.

No entanto, para a formulação de políticas públicas é necessário ainda considerar as contradições e conflitos nos interesses das diversas classes que compõem o Estado (PEREIRA, 2009). Para dirimir os conflitos de interesses sociais, ressalta Dagnino (2002) a importância em resgatar o “caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas”, reconhecendo a constituição do interesse público que deve ser observado ao conceber uma política, a fim de que efetivamente tenha o retorno esperado na sociedade. Trata-se, portanto, de reconhecer a “utilidade social” defendida por Mill (2014), para então definir as políticas públicas que devem ser priorizadas. Daí, ressalta Leff, surge o problema em definir as identidades e classe de atores que deem coesão aos interesses coletivos, para “enfrentar os poderes estabelecidos” (2000).

Não há dúvida de que o processo de definição da construção de políticas públicas e todo o seu ciclo pode ser mais ou menos participativo. Secchi (2013) distingue que a participação no processo decisório pode ocorrer mediante deliberação – concepção argumentativa; ou por decisão coletiva – concepção decisionística. A participação social possibilita que haja deliberação entre todos os atores do processo de tomada da decisão, constituindo verdadeiro intercâmbio de razões.

O exercício da cidadania através da democracia participativa tem por finalidade alcançar a vontade coletiva através do diálogo e da homogeneização das preferências pessoais. Na decisão coletiva há votação e são somadas as preferências dos atores para definir os interesses que representam a vontade da maioria. No entanto, ressalta Secchi (2013) que a grande crítica ao processo de decisão coletiva se dá quanto à qualidade e quantidade de informação recebida pelo agente até o ato de votação. Assim, na ausência de diálogo, a ausência de informações ou as “limitações cognitivas” podem impedir que a melhor decisão seja alcançada.

Não há dúvida que a democracia é o único meio para tornar possível a autonomia do indivíduo-ator em vista de um governo da soberania popular, que



tenha por finalidade reprimir privilégios e desigualdades para favorecer o contrato social. No entanto, ainda na análise de políticas públicas, não se deve afastar a noção de que democracia é “o direito de cada um conservar ou adquirir o controle sobre a própria existência.” (TOURAINÉ, 2007).

A questão atual para o desenvolvimento de políticas públicas situa-se em definir quais interesses devem prevalecer, bem como estipular formas de participação popular que efetivamente privilegiem a decisão democrática. Conclui-se que no processo de decisão desde a elaboração até a extinção de políticas públicas deve ser garantido o direito à informação, acessível a todos os interessados e diferentes comunidades, abrangendo os diversos saberes e culturas que são sujeitos desse direito.

Essa necessidade de informação que conduza à consciência das necessidades coletivas decorre da cultura de incerteza, onde se espera que a elaboração de políticas públicas sejam conduzidas pelo diálogo, interação, negociação e participação social. Assim, a definição de políticas públicas deve levar em consideração não somente os direitos sociais, mas os direitos humanos que – em sua origem – conduzem à preservação da vida como um todo, em um processo democrático de governança e tomada de decisão. Para tanto, analisar-se-á no item 3 seguinte os instrumentos legalmente previstos para a efetividade da participação social no Brasil.

### **3 INSTRUMENTOS DE EFETIVIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Conforme assinalado no item 1 acima, desde a Constituição Federal de 1988 já se encontra formalmente prevista a participação social nos processos decisórios brasileiros, seja sob a forma de democracia representativa ou participativa. Além da previsão constitucional, de cunho generalista, é necessário destacar que a fiscalização e participação social nas finanças públicas e responsabilidade fiscal também estão previstas na legislação brasileira.

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que ‘estabelece



normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências', é uma importante norma quando se trata de políticas públicas. É através da LC nº 101/2000 que resta normatizada a “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, assegurando o “cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras” (Art. 1º, §1º). Assim, toda e qualquer despesa criada para a gestão de políticas públicas passa necessariamente pelas normas definidas na LC nº 101/2000.

Em seu Artigo 48 prevê a LC nº 101/2000 que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias constituem instrumentos de transparência da gestão fiscal, cuja divulgação e amplo acesso devem ser possibilitados aos cidadãos<sup>2</sup>. Referido artigo prevê em seu parágrafo primeiro que a transparência deve ser assegurada mediante “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas” que devem ser realizadas durante todo o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (Art. 48, §1º, I).

O Artigo 48 estabelece ainda a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade” prevendo que as informações sobre a execução orçamentária e financeira devem ser disponibilizadas em tempo real “em meios eletrônicos de acesso público” (Art. 48, §1º, II). Já no Artigo 49 da LC nº 101/2000 está previsto que as contas apresentadas pelo executivo devem ser disponibilizadas “para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

O controle social na gestão fiscal está ainda previsto no Art. 67, III<sup>3</sup> da

---

<sup>2</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>3</sup> Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:



LC nº 101/2000, a fim de que haja um efetivo acompanhamento e avaliação permanente na aplicação das verbas públicas. E, instrumentalizando tal controle, em 2009 – através da edição da Lei Complementar nº 131 de 2009 restou consolidada a legitimidade ativa de todo cidadão para denunciar o descumprimento das previsões da LC nº 101/2000, conforme previsão do Art. 73-A:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Apesar de estar prevista desde a Constituição Federal de 1988 e constar como importante ferramenta de controle na gestão fiscal e orçamentária do executivo em todos os seus níveis, a participação popular ainda carecia de regulamentação específica. Essa regulamentação veio com a edição do Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que assegura a democracia participativa através da Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

O Decreto nº 8.243/2014 veio regulamentar a Lei 10.683/2003, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios. Em síntese o Dec. nº 8.243/2014 surge como norma destinada a institucionalizar a participação social, e apresenta como finalidade “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). Entre suas diretrizes gerais a PNPS prevê o direito à informação em seu art. 3º, inciso IV:

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

- I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
- IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as

---

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;



características e o idioma da população a que se dirige;  
V - valorização da educação para a cidadania ativa;  
VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e  
VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Em todas as duas diretrizes a PNPS garante não somente a participação social, mas principalmente evidencia a necessidade de que a sociedade tenha acesso às informações, mecanismos e demais meios necessários ao exercício da cidadania participativa. Para tanto são definidos no Artigo 6º os mecanismos – aqui denominados instrumentos – para a efetivação da participação social:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:  
II - comissão de políticas públicas;  
III - conferência nacional;  
IV - ouvidoria pública federal;  
V - mesa de diálogo;  
VI - fórum interconselhos;  
VII - audiência pública;  
VIII - consulta pública; e  
IX - ambiente virtual de participação social.

Embora cada uma dessas instâncias e mecanismos mereça uma discussão individualizada e bastante ampla, aqui nesse artigo a análise limita-se a demonstrar que a participação social pode – e deve – ser exercida por diferentes meios. O Decreto nº 8.243/2014 acaba por organizar as instâncias de participação social já existentes no Governo Federal. Também determina que os órgãos da administração pública considerem – na gestão das políticas públicas – as instâncias e os mecanismos de participação social já existentes. Estabelece ainda a ampliação dos mecanismos de participação através de plataformas virtuais na internet, para que todo cidadão possa manifestar-se sobre políticas públicas.

A PNPS busca efetivamente fomentar a atuação cidadã não somente no processo de decisão, mas também em toda a fiscalização dos atos de gestão pública, num papel de beneficiário fiscalizador, criando redes colaborativas e estimulando a participação de diferentes atores envolvidos em cada política pública. Nesse sentido ressalta Milani (2008):

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no



processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas

Verifica-se, portanto, que na legislação vigente diversos são os mecanismos e instrumentos que determinam a participação cidadã e democrática nos processos de criação, e ciclo integral de construção e extinção de uma política pública. Atentar para tal participação não é somente dar garantia aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, mas principalmente visa consolidar práticas de democracia participativa também na gestão fiscal, atendendo aos anseios de toda a sociedade, de acordo com as necessidades de cada comunidade e as possibilidades financeiras do órgão gestor.

## **CONCLUSÃO**

O debate acerca da participação democrática na definição de políticas públicas encontra justificativa na atual conjuntura democrática do país. O Brasil encontra-se em amplo debate social e político, e embora não haja consenso sobre a existência, o começo ou o fim de uma crise econômica, a crise política é inegável.

A superação da crise política e conseqüentemente o crescimento de economia pública brasileira carece de igualdade, erradicação da pobreza, saúde, educação. Tais temas estão diretamente ligados às demandas por políticas públicas e à constante modificação e/ou readequação nas agendas públicas a fim de atender todas as necessidades da sociedade. Em decorrência, uma gestão pública de qualidade passa necessariamente por decisões que tragam igualdade de condições às diferentes comunidades.

Conforme restou demonstrado neste artigo, embora a democracia representativa seja uma realidade constitucional, para atingir a eficácia das políticas públicas é necessária a efetividade de uma democracia participativa –



igualmente prevista na carta magna, embora nem sempre exercida pelos cidadãos brasileiros. O que se viu no presente artigo é que: o ciclo das políticas públicas exige a participação social; e que não faltam instrumentos para o exercício da democracia participativa.

Então por qual razão as políticas públicas não tem atingido sua finalidade de extinção, atingindo a igualdade para as quais foram destinada? Ora, em síntese é possível afirmar que a sociedade não tem tido acesso as informações necessárias para exigir o cumprimento de seus direitos e a efetividade dos deveres dos gestores públicos em informar. Somente com órgãos públicos que cumprem o dever de informar, e com uma sociedade bem informada de seus direitos é que se pode exigir e fiscalizar a elaboração das políticas e os gastos nelas envolvidas.

A instrumentalização da participação social está pronta, embora ainda demande alguns ajustes para que funcione plenamente na prática. Trata-se de colocar em prática tais mecanismos, e dar efetiva voz à sociedade e à cada comunidade destinatária de uma política pública.

## REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In \_\_\_\_\_. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- DeLEON, Peter. Public policy termination: an end and a beginning, **Policy Analysis**, 6(01), 1977, p. 01-38.
- LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: Furb,



2000.

GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551–579, jun. 2008.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo**. São Paulo: Hunter Books, 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SILVA, S. de A. M. e. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. **Soc. Estado.**, v. 28, n. 1, p. 53-74, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun/dez. 2006.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas Síntese Teórica sobre a Fase Esquecida do Policy Cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, p. 75- 93, Jan./Jun. 2015.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Petrópolis: Vozes, 2007.