

# PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

## O PAPEL DA SOCIEDADE NA LUTA PELOS DIREITOS SOCIAIS

Luciana Cristina da Costa Bonfim<sup>1</sup>  
Kellyane do Nascimento Muniz<sup>2</sup>  
Jairo de Carvalho Guimarães<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo objetiva uma aproximação analítica sobre o papel da sociedade brasileira na luta pelos direitos por meio da participação e do controle social na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas, visando à materialização dos direitos previstos na Constituição Federal (CF/1988). A concepção da literatura sobre a participação social parte do pressuposto de que quando o Estado reconhece a participação social como aliada na construção da democracia, há o fortalecimento da cidadania e a melhoria do desempenho

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2001) e Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí (2004). Servidora Pública do quadro da Secretaria de Administração e Previdência - SEADPREV. Discente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, em nível de Mestrado, da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: [lucycostabonfim@gmail.com](mailto:lucycostabonfim@gmail.com);

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5912457709531921>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6318-5589>

<sup>2</sup> Assistente Social - Bacharela em Serviço Social pelo Centro Universitário Uni-Facema (2019) e Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Serviços Sociais - FAR (2022), Discente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, em nível de mestrado, da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: [kellyanemuniz@hotmail.com](mailto:kellyanemuniz@hotmail.com).

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5379822376141260>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7667-156X>

<sup>3</sup> Universidade Federal do Piauí – UFPI. Doutor em Educação (UFRJ). Professor Permanente e subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UFPI).

E-mail: [jairoguimaraes@ufpi.edu.br](mailto:jairoguimaraes@ufpi.edu.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4540152132630356>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5901-5026>

da Administração Pública. Confirma-se aqui o entendimento de que o controle social é um complemento imprescindível ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos, razão pela qual se configura como instrumento para o fortalecimento da democracia e, como reflexo, para a consolidação da cidadania quando alcançados os direitos sociais.

**Palavras-chave:** Participação. Controle Social. Gestão Pública. Políticas Públicas. Direitos.

## PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL THE ROLE OF SOCIETY IN THE FIGHT FOR SOCIAL RIGHTS

**Abstract:** The article aims at an analytical approximation of the role of Brazilian society in the fight for rights through participation and social control in the formulation, execution and supervision of public policies, aiming at the materialization of the rights provided for in the Federal Constitution (CF/1988). The conception of the literature on social participation assumes that when the State recognizes social participation as an ally in the construction of democracy, there is a strengthening of citizenship and an improvement in the performance of Public Administration. This confirms the understanding that social control is an essential complement to the institutional control carried out by the bodies that oversee public resources, which is why it is configured as an instrument for the strengthening of democracy and, as a result, for the consolidation of citizenship when achieved social rights.

**Keywords:** Participation. Social Control. Public administration. Public policy. Rights.

### Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi o resultado da redemocratização do Brasil, pois com o fim do autoritarismo que caracterizou a ditadura militar, a democracia era uma reivindicação

da sociedade civil e a elaboração da Carta Magna manifestou essa demanda. Assim, verificou-se a inauguração dos direitos fundamentais para a construção da cidadania dos brasileiros que foi elaborada no bojo de um processo de mobilização ética, política e social. Entretanto, a cidadania não se materializa por si mesma, não se esgota em dispositivos constitucionais e leis regulamentadas, competindo à sociedade a participação ativa na formulação e na implementação das políticas públicas, inclusive na defesa dos direitos na área da Saúde (ARAÚJO; GUIMARÃES, 2021).

No Brasil, o panorama da realidade da sociedade, especialmente de famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, mostra os limites relativos ao que está previsto na Lei. As estatísticas oficiais traduzem a realidade de vida de uma parte significativa das famílias brasileiras. De acordo com dados do estudo da Fundação Getúlio Vargas intitulado “Mapa da Nova Pobreza”, cerca de 29,6% da população total do país possui renda per capita até R\$ 497,00 mensais, isto é 62,9 milhões de brasileiros no ano de 2021 (FGV, 2022).

Percebe-se que os indivíduos e suas famílias estão inseridos num quadro de pobreza e miséria, constituindo-se uma afronta aos direitos sociais previstos constitucionalmente, em especial aqueles alijados do acesso aos bens e serviços públicos. Assim, entende-se que para a implementação de políticas públicas visando a atender aos interesses e às demandas dos cidadãos, urge a necessidade de se criar meios suficientes para a sua formulação, administração e controle da gestão pública com foco em políticas públicas eficazes, socialmente falando.

Convém pontuar que os Conselhos Gestores e demais espaços de deliberação de políticas públicas tornam-se o local mais

indicado na luta pelo reconhecimento da cidadania dos segmentos populacionais. Tais instâncias deliberativas foram previstas para acompanhar, propor, controlar e deliberar sobre a política de atendimento ao cidadão. São espaços formados por representantes de entidades governamentais e não-governamentais sendo incumbidos de acompanhar qualquer tipo de transgressão ao que está estabelecido nas leis.

No entanto, convivemos, simultaneamente, com os avanços da Constituição e das leis e com condições subumanas de vida, determinadas pela concentração de renda, pela ausência de política de emprego e renda e pela extrema pobreza que caracteriza as famílias das camadas mais pobres da sociedade. A economia – mercado – é um meio e, portanto, o foco deve ser no desenvolvimento humano, como medida necessária para equalizar as fissuras sociais (CARLEIAL, 2019; DOWBOR, 2013; SEN, 2010).

Verifica-se uma lacuna entre os direitos assegurados pela legislação e a materialização destes. Assim, com base no novo reordenamento jurídico e nos dados da realidade brasileira, lança-se a seguinte questão: Em que medida a sociedade civil vem participando na definição, acompanhamento, controle e implementação das políticas públicas perante a gestão pública?

O estudo aprofunda o debate acerca da possibilidade de participação da sociedade na definição, formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, voltadas para a parte majoritária da sociedade. Para tanto, este artigo encontra-se estruturado em quatro partes, sendo a primeira a introdução; a segunda aborda algumas formulações teóricas em torno dos conceitos de gestão pública e de políticas públicas; a terceira debate a participação e o controle social

e; a quarta apresenta as considerações finais com a análise da questão central de pesquisa.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA GESTÃO: UMA FERRAMENTA DE MATERIALIZAÇÃO DE DIREITOS E DE PARTICIPAÇÃO COLETIVA**

Durante muito tempo, a Administração Pública era vista em uma perspectiva estritamente como formadora de serviços públicos, para posteriormente se alcançar a execução. Desse modo, o administrador era apenas a figura executora e só mais tarde assumiu a função de formulador de políticas públicas. E, em especial, no Brasil, a Administração Pública ancorou-se em três modelos distintos: a Administração Patrimonialista, a Burocrática e o modelo Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2015), e ao contrário de como ocorreu nos Estados Unidos, em terras brasileiras a gênese da Administração Pública esteve pautada no intuito de treinar os servidores para a administração pública moderna.

Os respectivos modelos surgiram de forma contínua ao longo dos anos, e isso não significa dizer necessariamente que foram esquecidos; mas, sim que foram sendo adotados de modos diferentes a partir das necessidades e realidades locais que se impunham dentro do contexto social de cada época. Historicamente, no que tange ao desenvolvimento contemporâneo das sociedades, esteve intrinsecamente ligada à maciça atuação do Estado, e esse vínculo possibilitou que a influência estatal colocasse seus traços nas lógicas mercadológica, social e econômica.

O modelo da Administração Pública Patrimonialista é marcado por características típicas dos Estados absolutistas do século

XVIII. Nesse modelo, o administrador incorpora o Estado como uma espécie de extensão do seu patrimônio e, por esta personalíssima e controversa intenção, ele possui dificuldade em diferenciar o patrimônio privado do patrimônio público. Neste aspecto, o Estado é visto como uma extensão do poder soberano, desenvolvendo procedimentos e ações, por meio de alguns agentes, que não estão coadunados com os interesses do tecido societário. Outro traço inerente a este modelo, portanto, é a corrupção e o nepotismo, aspectos que, em particular, propiciaram o surgimento do modelo burocrático.

No modelo Burocrático uma característica central é a autoridade racional-legal, cujo a administração fundamenta-se em leis e controle dos processos e defende a separação entre o que é público daquilo que é privado. No Brasil, este modelo é originário da primeira Reforma Administrativa – a Reforma Burocrática do Governo de Vargas – marcada pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público, o DASP.

O modelo idealizado por Max Weber, na segunda metade do século XIX, está atrelado ao crescimento expressivo do sistema capitalista e do processo de democratização. O objetivo era tornar a administração mais profissional, eficiente, além de um modelo isonômico; porém, acabou se autossabotando, gerando desvantagens como, por exemplo, fracas relações interpessoais, lentidão nos processos, e a própria ineficiência.

O modelo Gerencial teve origem em 1979 no Reino Unido, mas no Brasil esse modelo administrativo iniciou na década de 1990, no intuito de sanar a crise deixada pelo modelo adotado anteriormente, assim como as demandas do cenário político-econômico de ideologia neoliberal e a expansão das demandas sociais.

O modelo *New Public Management* (Nova Gestão Pública) como também é denominado, tinha como objetivo elevar a qualidade dos serviços públicos prestados, e a redução de custos e para isso adotou algumas medidas, tais como: estruturas descentralizadas, com redução das atividades estatais, maior autonomia gerencial e financeira, além da parceria com organizações do setor privado. Entretanto, esse modelo não rompeu com o modelo burocrático, já que reproduziu alguns resquícios do anterior, tais como a impessoalidade e legalidade. Diante do exposto, é apresentado o Quadro 1 que trata das principais características dos modelos.

**Quadro 1** – Os modelos da Administração Pública

ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
Predominância de características típicas dos Estados absolutistas do século XVIII.	Surge na época da sedimentação do modelo estatal conhecido por Estado Liberal. Têm sua fonte de legitimidade no poder Racional-Legal.	O modelo foi preconizado por Max Weber e teve origem em 1979 no Reino Unido, já no Brasil esse modelo administrativo deu início na década de 1990.
Prevalece o imaginário do privado absorvendo o público.	Os princípios orientadores são: o profissionalismo, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, visando a melhoria da administração e dos serviços públicos.	A descentralização configura-se como um traço marcante do gerencialismo. Entretanto, esse modelo de gestão não rompeu com o modelo burocrático.
Modelo que acarreta corrupção e nepotismo. A manutenção do poder é através da troca de favores (Clientelismo).	O objetivo desse modelo era tornar a administração mais profissional, eficiente e acima de tudo torná-lo um modelo isonômico, entretanto na prática, esse modelo acabou se autossabotando.	Seu objetivo é elevar a qualidade dos serviços públicos prestados, com foco na redução de custos.

**Fonte:** Baseado em Junquilho (2010), Vieira (2009) e Allebrandt et al. (2018).

Os três modelos mencionados são típicos de estruturas administrativas e apresentam um processo de gênese, inserção, introdução e objetivos bem específicos. Nota-se que em ambos os modelos o objetivo foi suprir a carência e as lacunas deixadas pelo modelo anterior, bem como trazer novos arranjos e introduzir novos conceitos que pudessem vir a mudar as perspectivas que foram em algum momento ineficientes as demandas do aparelho estatal. Ou seja, o propósito era o aperfeiçoamento e a melhoria na máquina pública (SANTOS, 2018).

É a partir da transição democrática, compreendida dos anos de 1985 a 1988, que foi possível grandes avanços referentes às políticas sociais, reforçando um Estado interventor, culminando na promulgação da CF/1988. E a partir de então que o direito à participação social para uma gestão democrática foi evidenciado e, nessa lógica, surgem importantes desdobramentos para uma gestão pública participativa, pois a referida Constituição prevê em seu artigo 1º, parágrafo único que “todo poder é emanado pelo povo, que exerce por meio de representantes eleitos diretamente” (BRASIL, 1988).

Dagnino (2004) aponta que nesse período houve também a ampliação dos direitos participativos, caracterizando de forma ampliada a cidadania. Nessa perspectiva, a sociedade participava dos processos de discussões e de debates de políticas públicas voltadas para a resolução das problemáticas sociais e à construção de uma sociedade democrática.

Pode-se afirmar que esse resultado é o reflexo dos processos e lutas de mobilização da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais de vários segmentos, com anseio pela transformação social a partir de demandas específicas e de cunho coletivo.

Para tanto, cabe destacar a relevância do papel que os Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências desempenham em todos os níveis governamentais, e representam um importante mecanismo de participação institucionalizada, que segue a teia dos direitos institucionalizados na CF/1988.

É válido destacar que a Constituição Cidadã desempenhou uma influência considerável no que tange aos argumentos relacionados às políticas públicas, que passa a ser colocada sob um novo formato, seguindo como um dos marcadores a participação cidadã nos espaços para debate público no país.

Brambilla e Gonçalves (2021) propõem que é necessário analisar politicamente o papel que o Estado desempenha nas políticas sociais, notadamente quando se encontram as relações entre Estado e sociedade pautadas em permanente conflito, contradições e ambiguidade, cujas demarcações visam estabelecer a busca por espaços de poder e de decisão. *A priori*, não há neutralidade na ação do Estado enquanto ponte para a atuação efetiva no equacionamento dos desequilíbrios socioeconômicos, isto porque resta fortemente presente o elemento político que, por vezes, define encaminhamentos orientados por grupos organizados e por latifundiários que ocupam determinados espaços de poder na estrutura central. Todavia, para que esta capacidade de atuação e de identificação qualitativa ocorra na prática, com o propósito de suprir as demandas sociais, torna-se imperioso avaliar o caráter e as tendências que o Estado delibera e, se decide a partir de construções coletivas mediante a contribuição dos grupos fragilizados, para identificar a serviço de quem as políticas sociais estão voltadas e se tais ações têm cunho pontual e efêmero ou se estão no escopo de políticas públicas de fato estruturadas e permanentes.

Ao abordar a relação entre Estado e sociedade civil, e que esta última proporciona o aparecimento de agentes que são capazes de definir a agenda das políticas públicas, a partir dos marcadores culturais, econômicos, ambientais e sociais para efetivar as prescrições constitucionais. Vieira (2009) assenta que as políticas públicas devem ser formuladas via participação dos arranjos sociais coletivos, os quais intencionam a garantia dos direitos sociais dos participantes e na melhor tomada de decisão em benefício da sociedade. Assim, isso significa dizer que para a construção de uma política pública efetiva é necessário mais do que a sua institucionalização, mas sobretudo carece da participação cidadã na sua elaboração, bem como a implementação e monitoramento, para assim gerar impactos positivos para quem for usufruir.

Reforçando a importância do controle social, sob um contexto que situa o Estado em espaços o qual precisa atuar orientado pela identificação de problemas sociais a serem solucionados, a próxima seção discorrerá acerca de alguns apontamentos teóricos tendo em vista a necessidade de aprofundar as discussões sobre a participação e o controle social na sociedade brasileira.

## **A participação e o controle social**

Vimos, até aqui, a importância da gestão de políticas públicas e sua relação com a materialização dos direitos sociais, especialmente para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Segundo Silva, Cançado e Santos (2016), o controle social na realidade brasileira constitui-se em espaços decisórios nos quais os diferentes atores repartem o poder de elaboração, execução e su-

pervisão das políticas públicas, tratando-se de uma nova forma de gestão que pode transformar as formas históricas de pensar e viver a política no Brasil sendo imprescindível que o controle social ocorra efetivamente em todas as fases do processo de elaboração das políticas públicas.

Um aspecto interessante da análise conferida por Silva, Cançado e Santos (2016), indica que o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado acontece com maior peso por meio da representação, com maior incidência nas instâncias formais estabelecidas, não abarcando todas as modalidades do ciclo do processo das políticas públicas. Conforme ainda os autores mencionados, o controle social é utilizado apenas para endossar medidas já tomadas anteriormente, como é o caso do mero teatro que acontece nos Conselhos Gestores quando da aprovação da prestação de contas, denominado pela literatura como um “jogo de faz de contas”, ações conduzidas pela Prefeitura e pelo Conselho Municipal.

Para Silva, Cançado e Santos (2016), o controle social é necessário, pois este torna-se um aliado essencial na ampliação de processos decisórios participativos regidos por uma consciência crítica cidadã autorresponsável no âmbito do sistema democrático. Assim,

[...] percebe-se que não existe Controle Social sem uma cidadania ativa, e se esta não existir, conseqüentemente não haverá processos democráticos nas instâncias de Controle Social, isto é, as concepções oriundas desta nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre Controle Social, Cidadania e Democracia (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2016, p. 49).

Depreende-se, dessa forma, que os conceitos abordados são complementares, na medida em que só há realização da cidadania no governo democrático e, não obstante, é o exercício da cidadania

que garante a democracia, pois ambas se complementam. Nesse tripé, o controle social torna-se um mecanismo de fortalecimento da democracia e da cidadania visando a contribuir para aproximar a sociedade do Estado, sempre em busca de soluções que melhorem a qualidade de vidas das pessoas.

A participação social também é fundamental para o exercício da cidadania, por isso Teixeira (1997) assevera que existem elementos sobre as dimensões da participação cidadã que merecem atenção. Para o autor, os segmentos sociais se organizam não apenas em torno da realização de políticas públicas que atendam às suas necessidades materiais, mas em busca de seu reconhecimento como sujeito de direitos, protegidos por lei, e da construção e efetivação de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social e, não menos importante, à transparência das ações do Estado.

Ainda na visão de Teixeira (1997), o controle do poder não se limita à garantia dos direitos, aos controles internos ou parlamentares, ou mesmo à separação dos poderes, como aconselha a regra liberalista. Alude, principalmente, na correção das irregularidades e na responsabilização dos administradores. Seu exercício requer a organização, a estruturação e a capacitação da sociedade civil de forma permanente, em diversos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos (TEIXEIRA, 1997).

A cidadania é um tema amplamente discutido, significando a expressão concreta do exercício da democracia ter direitos civis, políticos e sociais que consigam expressar a igualdade dos indivíduos perante a Constituição Federal de 1988 e leis orgânicas, no âmbito

de uma sociedade democrática. Assim, para Copatti (2010), os cidadãos devem levar ao Estado suas necessidades pelas coisas que lhe são próximas, porque isso possibilita ao indivíduo ser um instrumento que irá contribuir no desenvolvimento social.

Sabe-se que o *Welfare State* é um modelo de Estado intervencionista, fundado nos direitos sociais dos cidadãos, no qual o governo é responsável pela garantia do bem-estar social e qualidade de vida da população, além da promoção da igualdade e da concessão de benefícios sociais aos trabalhadores. Porém, por causa das crescentes demandas sociais, o Estado atual não consegue satisfazer a contento as necessidades dos cidadãos sem a adesão político cidadã que deve ser construída numa esfera pública, voltada ao consenso (COPATTI, 2010).

Para aproximar a sociedade e o Estado, a CF/1988 trouxe em seu artigo 14 mecanismos que facilitam o exercício da cidadania ativa, que reza: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Com base na análise de Copatti (2010), pode-se conferir no Quadro 2 os conceitos básicos dos mecanismos facilitadores da cidadania.

#### **Quadro 2 – Mecanismos facilitadores do exercício da cidadania ativa**

<b>TIPO</b>	<b>CONCEITO</b>
<b>Plebiscito</b>	Forma de consulta popular que busca decidir uma questão política ou institucional antes que seja formulada legislativamente.
<b>Referendo</b>	Ratifica ou confirma um projeto de lei ou um ato administrativo que já foi aprovado.
<b>Iniciativa popular</b>	Mecanismo à disposição dos cidadãos, que podem iniciar um processo de elaboração legislativa.

**Fonte:** Copatti (2010, p. 88).

Esses instrumentos de democracia direta são de suma importância para o exercício da cidadania ativa e a participação cidadã, possibilitando ao povo exercer o seu poder. Mas, conforme Copatti (2010, p. 89), “tal situação [...] é ilusória [...] porque não se tem uma cidadania realmente livre, para exercer o poder que lhe foi conferido constitucionalmente, mas sim uma cidadania que é dependente dos poderes constituídos para que possa se manifestar”.

O fato é que as melhores condições de exercer a cidadania ocorrem por meio da participação dos cidadãos no seu meio local, como atores sociais que se engajam para o atendimento de demandas da sociedade. O fato é que as políticas públicas têm um importante papel no contexto democrático que é o de instrumentalizar a formação de cinturões de direitos sociais capazes de mitigar a pobreza e os desequilíbrios sociais (GUIMARÃES, 2021). Segundo Copatti (2010, p. 90)

Aumenta a cada dia a necessidade de cidadãos que se preocupem com o local em que vivem e que mais do que isso, façam algo para melhorar sua rua, seu bairro, seu município, para então pensar no global. Por isto, um cidadão pensante, deliberativo serve para revitalizar e valorizar a democracia, principalmente a participativa.

Para tanto, Copatti (2010) contata que o exercício da cidadania só é possível quando as decisões forem tomadas pelos cidadãos, porque estarão conectadas com as suas necessidades e vinculadas à descentralização do poder político e econômico. No município, as pessoas se conhecem, articulam-se, estabelecem relações mais próximas voltadas para o interesse local e para o consenso, por meio da democracia deliberativa, na qual os protagonistas decidem o melhor para o coletivo (PATEMAN, 1992).

Na sua análise, Copatti (2010) salienta a importância do município para o desenvolvimento do sentimento de pertencimento dos cidadãos, pois sentir-se membro de um município, habitante de um bairro, de uma rua, comunicar-se com as pessoas, possibilita concretizar os direitos de cidadania, mesma concepção adotada por Miguel (2014).

Convém ressaltar que algumas práticas possibilitam a participação dos cidadãos no espaço local como: o orçamento participativo no qual verificam-se as necessidades locais, mediante o debate entre os gestores públicos municipais e a população; o Programa de Governança Solidária Local, implantado no município de Porto Alegre, com lideranças representativas que se articulam em regiões, bairros e vilas da cidade e as Associações de Moradores nas quais remetem a uma forma de organizar, verificar as prioridades e buscar alternativas para o atendimento das prioridades dos moradores de um bairro (COPATTI, 2010).

Os instrumentos constitucionais para exercício da cidadania – plebiscito, referendo e iniciativa popular – são importantes, mas não suficientes para que a cidadania seja realmente ativa, porque a vinculação de tais mecanismos a uma democracia semidireta, com requisitos quase impossíveis de cumprir, os torna insuficientes. A materialização da cidadania em um ambiente democrático só avança se todos forem contemplados, não apenas uma minoria (SINGER, 2021).

Portanto, nos achados de Copatti (2010), constatou-se que a cidadania será uma constante na vida de cada pessoa a partir do momento em que se pode compreender que o seu exercício é condição para transformar a realidade em que se vive. Como aponta

Miguel (2014), em Estados modernos a democracia representativa é insuficiente para a demarcação de territórios via mobilizações, sendo fundamental, para a decisiva consolidação da democracia, a posição participativa dos sujeitos sociais na tomada de decisão e na conquista de espaços de poder.

Sabe-se que no Brasil nunca houve reformas sociais visando à cidadania efetivamente democrática. O que houve foram mudanças institucionais, reformas econômicas e sociais, mas que não implicaram necessariamente numa mudança no sentido democrático. O acesso à justiça, à segurança, à distribuição de renda, à estrutura agrária, à Previdência Social, habitação, saúde e educação permaneceu parcial e excludente, caracterizando uma democracia inconclusa, semiacabada ou, nas palavras de Bittencourt e Pase (2015), “não amadurecida”, cujo fundamento semântico considera que as condições para a participação efetiva dos arranjos sociais não estão sendo observadas pela gestão pública, a qual deveria priorizar os coletivos mais fragilizados.

Finalmente, pode-se afirmar que embora a participação e o controle social sejam estratégias para garantir a efetivação da cidadania e sejam frutos da luta da sociedade pelos direitos sociais no Brasil, na prática, não temos o hábito de participar, porque é mais prático receber as coisas dos outros, a ajuda, os favores, a tutela. Tal situação contribui para perpetuar um Estado assistencialista, provedor pontual das necessidades da sociedade e comprometido com a elite dominante. Uma sociedade que não consegue organizar-se para “fazer valer os seus direitos” é “presa fácil” de corruptos, contraventores, populistas e demagogos.

## Considerações finais

Como resultado deste estudo, entende-se por cidadania a igualdade de direitos civis, políticos e sociais perante a lei, conquistada pelas grandes Revoluções (inglesa, francesa e americana) tendo como elementos básicos para a sua prática o acesso ao trabalho, à moradia, à educação, à cultura, ao lazer e à saúde. Por sua vez, entende-se democracia como o sistema de governo baseado na soberania popular e na distribuição equitativa do poder, isto é, uma forma de organização política que reconhece a cada um dos membros da comunidade o direito de participar da direção e gestão dos assuntos públicos. A democracia é um elemento mediador, não se encerrando em si mesma.

No entanto, mesmo após a promulgação da CF/1988 e outras legislações, ainda é possível notar os limites da população relativos à participação e ao controle social. A desigualdade social e o aumento da pobreza podem ser citados como exemplos acerca dessa limitação, bem como a própria formação histórica do país, que não traz como tradição a participação da sociedade na Administração Pública, como atores de fiscalização das ações do governo.

Dessa forma, propõe-se a maior disseminação acerca das legislações, com base na ampla divulgação, que possam garantir o direito de participação de todos os indivíduos nos processos de fiscalização dos bens e serviços públicos, como forma de motivar os mesmos, já que, ainda, é necessária uma maior divulgação acerca do trabalho desenvolvido pelos conselhos e da sua importância para a sociedade, com o objetivo de torná-los cada vez mais populares e representativos.

## Referências

ALLEBRANDT, Sérgio L.; GESSI, Nedisson L.; NUSKE, Mauro A.; THESING, Nelson J.; MUELLER, Airton A. Administração Pública e Políticas Públicas: O Programa Primeira Infância Melhor uma Inovação em Política Pública. In: **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 2, p. 1-17, ago./dez., 2018.

ARAÚJO, Laina J. C.; GUIMARÃES, Jairo C. Participação institucionalizada na saúde à luz da CF/88: contribuições para o debate. In: **Sociedade em Debate**. v. 27, n. 1, p. 30-48, jan./abr., 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.47208/sd.v27i1.2886>

BITTENCOURT, Caroline M.; PASE, Eduarda S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública Federal. In: **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

BRAMBILLA, Beatriz B.; GONÇALVES, Maria da Graça M. Contradições das Políticas Sociais dos Direitos Sociais à Guerra Contra a Indisciplina. In: **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**. Cuiabá, v. 7, n. 12, p. 246-266, jan./jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: **Revista de Serviço Público**. v. 47, n. 1, p. 7-40, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>

CARLEIAL, Liana. Subdesenvolvimento, políticas de austeridade e a economia brasileira. In: MELLO, Lawrence E.; CALDAS,

Josiane; GEDIEL, José A. P. **Políticas de austeridade e direitos sociais**. Curitiba: Kaygangue, 2019.

COPATTI, Lívia C. A efetivação da cidadania através da participação do poder local. **Revista Perspectiva**, Erechim, v. 34, n. 126, p. 85-100, jun. 2010.

DAGNINO, Eveline. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política & Sociedade**. n. 5, p.139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983> Acesso em: 15 out. 2022.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica**: alternativas de Gestão Social. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mapa da Nova Pobreza**. FGV SOCIAL CENTRO DE POLÍTICA SOCIAIS. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> Acesso em: 25 nov. 2022.

GUIMARÃES, Jairo C. Como as políticas públicas asseguram os direitos sociais em ambientes democráticos. **Caderno de Direitos e Políticas Públicas**, a. 3, v. 1, n. 1, p. 91-115, jan./jun., 2021.

JUNQUILHO, Gelson S. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/bff2116121f3abd748394c59eea14c03.pdf> Acesso em: 25 nov. 2022.

MIGUEL, Luis F. **Democracia e representação**: Territórios em disputa. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Ânderson F. dos. Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 3, ed. 8, v. 04, p. 69-85, ago., 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Fernanda R.; CANÇADO, Airton C.; SANTOS, Jeany C. Compreensão acerca do conceito de Controle Social. In: **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 15, n. 41, p. 24-58, out/dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58>

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2021.

TEIXEIRA, Elenaldo C. As dimensões da participação cidadã. In: **Caderno CRH**, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

VIEIRA, Rejane E. Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no Estado de Direito no Brasil. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, n. 6, p. 1-19, jul./dez., 2009.