



SEÇÃO: ARTIGOS E ENSAIOS

Participação democrática como instrumento de controle social da gestão pública

Democratic participation as an instrument of social control of public management

Laisla Shirley Rodrigues Maranhão¹

orcid.org/0000-0003-0569-8199
lala_shirley@hotmail.com

Lucia Cristina dos Santos Rosa¹

orcid.org/0000-0003-2612-2981
luciacrosa@ufpi.edu.br

Jairo de Carvalho Guimarães¹

orcid.org/0000-0002-5901-5026
jairoguimaraes@ufpi.edu.br

Recebido em: 25 maio 2022.

Aprovado em: 11 set. 2023.

Publicado em: 07 nov. 2023.

Resumo: No Brasil, a partir do processo de redemocratização, diversos rearranjos políticos e sociais ocorreram, sendo os mais notáveis a mudança política estatal, a descentralização do poder e a mobilização dos grupos em desvantagem na busca do atendimento de suas demandas. Neste particular, persiste uma tensão explícita entre os movimentos sociais e a representação política, característica típica das democracias liberais, especialmente no caso brasileiro, isto porque a participação ativa do cidadão é o mecanismo pelo qual se estabelece o controle social, ou seja, o processo de regulação do Estado pelos civis, o qual busca considerar os interesses dos indivíduos nas decisões públicas. Este estudo visa compreender os mecanismos estabelecidos entre sociedade e Estado por meio da análise das motivações da participação civil nos espaços políticos. Ao fim, conclui que, nas democracias contemporâneas, a participação ativa do sujeito social e o controle social exercido pelos arranjos coletivos – face à força política que respalda a resistência e o consenso nos territórios de entendimento – tendem a assegurar os direitos básicos e a justiça social, razão pela qual se reconhece a relevância dos espaços de participação como referência para o consubstanciamento da democracia ativa.

Palavras-chave: gestão pública; participação; controle social; democratização.

Abstract: In Brazil, from the redemocratization process, several political and social rearrangements occurred, the most notable being the state political change, the decentralization of power and the mobilization of disadvantaged groups in the search for meeting their demands. In this particular, an explicit tension persists between social movements and political representation, a typical characteristic of liberal democracies, especially in the Brazilian case, this because the active participation of the citizen is the mechanism by which social control is established, that is, the process of regulation of the State by civilians, which seeks to consider the interests of individuals in public decisions. This study aims to understand the mechanisms established between society and the State, analyzing the motivations of civil participation in political spaces, concluding that in contemporary democracies, the active participation of the social subject and the social control exercised by collective arrangements - in the face of the political force that supports resistance and consensus in territories of understanding – tend to ensure basic rights and social justice, which is why the relevance of spaces for participation is recognized as a reference for the substantiation of active democracy.

Keywords: public management; participation; social control; democratization.

Introdução

Analisando o contexto político e social brasileiro, desde as últimas décadas do século passado, tem-se assistido a um processo marcado pelo redesenho institucional e pela construção de um modelo de gestão pública que busca redefinir o papel do Estado. Com a universalização dos direitos de cidadania, legitimada pela Constituição Federal de 1988



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

¹ Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, PI, Brasil.

(CF/88), também conhecida como "Constituição Cidadã", instituiu-se a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade como diretrizes centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira (Pereira, 1998), nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal).

Neste momento, torna-se oportuno pontuar que a proposta de gestão pública, a partir da ideia de New Public Management (NPM) dos anos 1970, tem como objetivo "[...] fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (Motta, 2013, p. 84), isto é, o Estado deveria ter seu tamanho reduzido e o corpo técnico deveria incorporar maior e melhor capacitação e qualificação de forma a viabilizar o espírito do mercado nas ações institucionais.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais decorrentes da forte onda de mobilizações sociais e embates entre o poder estatal e os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, as quais impulsionaram o redesenho das relações entre Estado e sociedade no texto constitucional, regulamentando a participação da sociedade civil na tomada de decisão estatal (Raichelis, 2015). Neste particular, o controle social emerge como elemento fundamental do processo decisório na formulação e implementação de Políticas Públicas, especialmente àquelas interligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Sob este aspecto, convém resgatar um trecho de Bravo e Correia (2012), no qual elas debatem os desafios históricos visando à implementação do controle social no Brasil. Para as autoras,

Após um longo processo de lutas sociais em torno do direito à saúde, capitaneado pelo Movimento de Reforma Sanitária, a participação da comunidade e a descentralização tornam-se diretrizes do novo Sistema Nacional de Saúde (SUS) na Constituição Federal de 1988. Esta participação foi regulamentada pela Lei n. 8.142/90, por intermédio das conferências e dos conselhos (Bravo; Correia, 2012, p. 129).

É importante entender que o processo de redemocratização trouxe o entusiasmo de que todos os aspectos ligados ao conceito de cidadania fossem efetivados e o curso da "nova Administração Pública", após a reforma do Estado nos anos 1990 (Matias-Pereira, 2012; Blonski *et al.*, 2017), cujo escopo era a orientação para as ações e as necessidades dos cidadãos. O fato é que o Estado de Direito moderno até reconhece a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos de funcionalidade da máquina estatal, mas se faz necessária uma reflexão acerca do processo de conquista dos direitos, o qual deve ir além dos mecanismos formais constituídos por meio de instâncias de mediação entre governo e sociedade civil, nos processos decisórios das Políticas Públicas e na ampliação da participação da sociedade civil como agente de controle (Silva, 2002).

Assim, a partir da compreensão dos mecanismos estabelecidos entre sociedade e ente estatal, no que remete às motivações da participação civil nos territórios de argumentação e debate, o presente estudo se propõe a desenvolver uma análise das perspectivas e desafios para uma gestão descentralizada e participativa das Políticas Públicas no Estado Democrático brasileiro, no que se refere ao controle social e sua legitimidade para a institucionalização de uma gestão pública de fato destinada a atender às demandas da sociedade. Adicionalmente, busca-se entender as razões para a participação cidadã no controle social da gestão pública e, para tanto, em uma avaliação que reconhece a tensão que há entre os movimentos sociais e o Estado (Pereira, 2012), tentar compreender as imbricações que permeiam as ações de controle social e os seus desdobramentos democráticos. A proposta é que, no que concerne ao controle social, prevalece a presunção de que o povo detém o poder soberano, cabendo a este instituto a prerrogativa de atuar como controlador do Estado (Silva; Cançado; Santos, 2017), com expressiva participação dos Conselhos Gestores como agente representativo deste poder popular (Gurgel; Justen, 2013).

Para tanto, é fundamental a participação ativa dos coletivos sociais, inobstante às variadas possibilidades na produção dos entendimentos, conforme destaca Pereira (2012), como, por exemplo: forte polarização dos posicionamentos; qualidade duvidosa das decisões; existência de manipulação na concepção argumentativas dos atores envolvidos; discursos enviesados; cooptação de má-fé; erros de análise; imposição tendenciosa de agendas aos participantes, tornando-os meros espectadores com participação ativa nenhuma; seleção dos participantes, entre outros.

O processo de democratização da gestão pública brasileira

Antes mesmo da emergência da globalização, a discussão sobre justiça era restrita aos Estados de forma territorial. As grandes reivindicações, como a redistribuição igualitária de renda, eram de competência do Estado. Fraser (2009) frisa o que chama de "enquadramento Keynesiano-Wesfaliano", para caracterizar a posição intervencionista do Estado sobre as discussões de justiça, e, também, a restrição de territorialidade, procurando evidenciar que os problemas de justiça eram tratados como responsabilidade daquele Estado territorial, sem cruzar as fronteiras, e os sujeitos dessa justiça seriam os cidadãos ali residentes.

Ao abordar o panorama da Guerra Fria, Santos (2010) analisa que nesse período, o socialismo era o responsável por apresentar argumentos de emancipação social, porém, a partir da sua crise, os direitos humanos assumiram essa função. O autor discorre sobre três tensões dialéticas do mundo moderno e compreende o papel dos direitos humanos na emancipação social. A primeira tensão dialética foi a da regulação social *versus* a emancipação social, tendo em vista que, com a crise das formas de emancipação social, as formas de regulação social também entraram em colapso. A segunda tensão dialética envolveu o Estado e a sociedade civil, pois o Estado pode regulamentar a sociedade por meio de Leis, mas a sociedade pode se valer destas mesmas Leis para se organizar coletivamente e comandar as suas próprias reivindicações e demandas, além

de ter o poder de pressionar o Estado na busca da melhor escolha no que concerne às Políticas Públicas.

O Estado aparece ora como violador dos direitos, atuando com violência e coerção (Bobbio, 2018; Przeworski, 2020), ora como provedor de direitos, em que pese o sofrível desempenho do Estado na garantia dos direitos, especialmente os fundamentais, previstos na CF/88, os quais deveriam se ancorar no direito positivo com o basilar propósito de que o seu cumprimento esteja garantido (Alexy, 1999).

Ainda na visão de Santos (2010), a terceira tensão é constituída na relação Estado-nação e globalização. A globalização intensa faz com que essas "fronteiras imaginárias" entre as nações se tornem mais frágeis, comprometendo a garantia dos direitos sociais conquistados por meio de intensas mobilizações (Harvey, 2014; Miguel, 2016; Behring, 2018; Wood, 2003). Dessa forma, começa-se a pensar os direitos humanos como uma política de caráter global, no entanto, procurando respeitar as particularidades de cada grupo social e nação, a fim de promover a inclusão social e preservar o potencial emancipatório dos direitos humanos, sem causar o apagamento e a invisibilização dos sujeitos sociais.

Sobre os reflexos do pós-Guerra Fria e da queda do muro de Berlim, principalmente em virtude da emergência da globalização, Fraser (2009) aponta que é inegável que certas posições assumidas por um Estado e as questões existentes dentro dele podem impactar diretamente na realidade de outras nações. Neste particular – e representando as principais reivindicações quando se remete à justiça social e aos direitos humanos – os movimentos que lutam contra a desigualdade passam a se articular, expandindo suas demandas para além do seu panorama nacional, procurando identificação com estrangeiros que lutem pelo mesmo propósito, passando a reivindicar igualdades e compensações contra a ação exploratória do modelo econômico neoliberal que age diretamente sobre os arranjos sociais (Boschetti, 2018) e tentando, também como alternativa legítima, ancorar-se nos seus

representantes como forma de viabilizar as demandas mais latentes.

Como aponta, com inteligência, Montesquieu (1996), o povo deve fazer em benefício próprio tudo o que puder fazer, e aquilo que não puder diretamente fazer, que o faça por meio dos seus representantes.

Segundo Dagnino (2004, p. 95) "a implantação em âmbito global do projeto neoliberal trouxe profundas consequências para as sociedades latino-americanas". Sabe-se que o Consenso de Washington, forma como ficou mundialmente conhecido o encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, realizou uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Para a autora, "este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal" (Dagnino, 2004, p. 96), o qual se apoiou em torno de três principais eixos: abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico.

As ideias do Consenso de Washington, apresentadas como "recomendações" e não como uma condição mandatária, já eram adotadas pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e Reino Unido, desde as décadas de 1970 e 1980, quando os ideários neoliberais começaram a avançar pelo mundo. Instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial já adotavam a cartilha neoliberal para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. Ainda, conforme Dagnino (2004), o avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina no final na última década do século XX. Paula (2005) ressalta que o Brasil, nos anos de 1990, com um forte debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da Administração Pública gerencial, encontrava-se em um cenário de "crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro" (Paula, 2005, p. 38).

Esse contexto estimulou a emergência de um

consenso político de caráter liberal com estratégias neoliberais de estabilização econômica e reformas orientadas para o mercado. Dagnino (2004) lembra que esse período é marcado pela "emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil" (Dagnino, 2004, p. 96), isto é, sob o pretexto de uma reforma austera e eficiente, o Estado se desobrigaria de atender às demandas da sociedade, afastando-se das inadiáveis medidas de justiça social, tomando como balizador as orientações do Banco Mundial (Bravo; Correia, 2012, p. 131), para quem era necessário "encontrar soluções inovadoras, que envolvam as empresas, os sindicatos, as famílias e os grupos comunitários".

O ex-ministro brasileiro Luiz Carlos Bresser-Pereira, na época do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), viajou para o Reino Unido com o intuito de formular uma proposta de adaptação do modelo de Administração Pública gerencialista, realizado em outros países, ao contexto nacional. "Bresser-Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial" (Paula, 2005, p. 38). Como é possível apreender, a Administração Pública gerencialista, também conhecida como "nova Administração Pública" é um modelo que tem como origem o movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos de 1980 e se baseia, principalmente, nos modelos inglês e estadunidense (Bresser-Pereira, 2005).

Em relação à abertura das instituições políticas à participação social, a vertente gerencial de Administração Pública é participativa e busca ampliar a democracia apenas no âmbito do discurso, mas contém um elemento centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. Há uma "ênfase no engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão" (Paula, 2005, p. 43), ou seja, trata-se de uma estrutura e dinâmica

do aparelho do Estado pós-reforma que não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares, implicando, portanto, no represamento do controle social na origem, porquanto os artefatos de *accountability* não são adequadamente implementados, emplacando a sonegação das possibilidades de inserção da sociedade no aparato estatal. É útil pontuar que a ideia de cidadania incorpora a sincronia que Thomas Humphrey Marshall estabeleceu, na sua obra *Cidadania, Classe Social e Status* (Marshall, 1967) entre os direitos civis, políticos e sociais, mas que, no domínio do território brasileiro, conforme assentam Mastrodi e Avelar (2017), esta interatividade parece perdida, exatamente porque há um fosso entre as demandas societais e a assertividade estatal.

Dagnino (2004) analisa que, no caso brasileiro, o que há de específico nesse processo em relação aos outros países é que ele se defronta com um projeto político-democratizante, que já vinha passando por um processo de amadurecimento desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Trata-se de um período marcado pelas lutas e mobilizações dos mais diversos segmentos sociais, organizados, a partir da década de 1970, em prol da conquista por melhores condições de vida e pela necessidade de democratização do Estado.

Este momento foi seguido de uma abertura política, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar, vigente até então, e "intensifica-se esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar administrações públicas no país" (Rocha, 2009, p. 43). Neste aspecto, convém destacar a discussão que Dagnino (2004) promove quando analisa o processo participativo sob o cenário do projeto neoliberal. Para a autora,

[...] o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência

desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos (Dagnino, 2004, p. 96).

Apesar desses movimentos não serem hegemônicos, como aponta Dagnino (2004), constituem-se em "campo de disputa" ligados à tradição mobilizadora brasileira, isto é, são territórios que precisam ser defendidos como espaços legítimos na busca do debate e do consenso (Santomé, 2003) com o propósito de demarcar os ideários e as escolhas coletivas, embora Pereira (2012, p. 69) se posicione contrariamente ao elemento consensual, afirmando que

[...] a excessiva ênfase no consenso acabou por eclipsar outras formas de ação política que vão além da participação cidadã nos espaços de partilha decisória, espaços estes que colaborariam para um aprofundamento da democracia nas sociedades contemporâneas (Pereira, 2012, p. 69).

A interessante ideia de Pereira (2012) defende que o conflito reúne um conjunto de características maiores que o consenso, na medida em que aquele busca ampliar as discussões, o debate público e a necessidade de acomodar os interesses coletivos de matiz público, ao passo que este – por sua proposta de uniformidade opinativa ou de maioria decisória – tende a ser célere na formação do senso argumentativo único, o que impediria a construção de espaços públicos de pensamentos, opiniões e embates políticos diversificados.

O fato é que os movimentos mobilizatórios alcançaram o auge na década de 1990, quando os diversos segmentos da sociedade se organizaram pelas reformas no país com o objetivo de influenciar a Administração Pública por meio da vertente societal, que vai se manifestar posteriormente nas experiências alternativas de gestão

pública, como os Fóruns Temáticos, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, e

possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não governamentais (Paula, 2005, p. 37).

Esse modelo de Administração Pública societal em curso questiona a tradicional monopolização estatal da formulação e controle das Políticas Públicas e procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais, construindo instituições políticas e Políticas Públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos, ou seja, descentralizador no que se refere ao processo decisório e construtor de "uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica" (Paula, 2005, p. 44), ratificando o que pensam Heidemann e Salm (2014, p. 28), para quem "o Estado é um agente unitário que atua em prol dos interesses de um corpo político, sua cidadania, a totalidade de seus cidadãos".

Na percepção de Paula (2005), é bastante tentador afirmar que as vertentes – gerencial e societal – se completam, mas isto reduziria a análise, pois os dois modelos, apesar de se apresentarem como um novo desenho de gestão pública e buscarem a ampliação da democracia no país, possuem diferentes origens e projetos políticos que conduzem a diferentes organizações e mecanismos de gestão. A abordagem gerencialista está voltada para a estrutura e a eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos, enquanto a vertente societal prioriza a dimensão sociopolítica da gestão, sob um viés subjetivo. Esta dicotomia fornece pistas seguras de quão desafiadora se torna a conciliação dos interesses firmados no território societal e no ambiente estatal, daí a necessidade de se estabelecer bases concretas de espaços de discussão, dissenso, entendimento e consenso a partir da ativação democrática, tendo como objeto a busca

da solução dos problemas sociais, em direção à justiça social.

Neste contexto, pode-se entender que não havia no cenário político brasileiro "uma visão unívoca de reforma, pois também estava em curso um novo paradigma reformista: o estado-novíssimo-movimento-social, que rearticula o Estado e sociedade, combinando democracia representativa e participativa" (Paula, 2005, p. 37), o qual vai além dos entraves administrativos e gerenciais.

Conforme assevera Dagnino (2004), o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira é marcado pela existência de uma "confluência perversa", como caracteriza a autora, entre distintos projetos políticos: democratizante, participativo e o projeto neoliberal. O projeto neoliberal que operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também minimalista na política e na democracia. Segundo Dagnino (2004, p. 108), "minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação".

Quando Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) realizam uma análise sobre as disputas pela construção democrática na América Latina e aprofundam o debate sobre a tendência minimalista na política e na democracia, constatam que as concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação formuladas pelo projeto neoliberal "expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política" (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006, p. 58). Para os autores, trata-se de uma redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de organizações e, como consequência, a exclusão de outros atores e a própria redefinição de seu papel para compensar a ausência do Estado na implementação de Políticas Públicas. É um combustível adicional que tende a agudizar os conflitos e as fissuras sociais já consagradas no país, razão da inocuidade do aparato estatal na implementação de Políticas Públicas efetivas, as quais, no bojo da CF/88, poderiam atenuar

as fissuras sociais da atualidade.

Teixeira (2010) afirma que em tempos de imperativo do neoliberalismo e da pós-modernidade, o que prevalece é o conceito de "democracia" como alicerce da soberania do mercado. Nesse contexto, há uma acentuação do capital em detrimento do social e a "supressão de direitos sociais e, conseqüentemente, da obrigação do Estado de garantir o acesso de todos os cidadãos a esses direitos" (Teixeira, 2010, p. 149). A autora reconhece que se trata de um cenário marcado pelas contradições, mas, ainda assim, existe a possibilidade de participação e de controle democrático que podem apenas manter o cenário econômico-corporativo ou possibilitar a passagem para um momento ético-político.

A emergência da metamorfose político-social, isto é, a definição do protagonismo dos arranjos sociais em relação à coerção e à violência estatal, pressupõe a permanente vigilância das ações desenvolvidas pela gestão pública, como forma de inibir as decisões de propósitos meramente mercadológicos, em detrimento das demandas societárias. Por isso, é imperioso que:

No Brasil, após a institucionalização dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados, tem-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de "consentimento ativo" das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante. O controle social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (Bravo; Correia, 2012, p. 133).

Reforçando este raciocínio, Raichelis (2015) afirma que há necessidade de enfrentamento dos arranjos sociais em relação à estrutura estatal estabelecida, porque ela é submissa aos ditames mercantis, justificada pelo poderio do mercado, marcado pelo amplo domínio do capital sobre o trabalho, sendo determinante para que o aparato institucional (Estado) atue apaticamente em benefício dos grupos vulneráveis, especialmente, na destinação de fundo público para o equacionamento das demandas sociais. Para

tanto, a fixação de novas esferas de discussão, de divergência e de consenso com vistas a desconstruir a hegemonia decisória do Estado, a qual compromete os destinos coletivos, "[...] exige dos sujeitos sociais investidos da representação nova capacitação teórica e técnica, mas sobretudo ético-política, para realizar o embate politizador desses espaços" (Raichelis, 2015, p. 351).

Sobre as transformações recentes pelas quais vem passando a esfera pública na maior parte dos países latino-americanos e a luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira, têm marcado uma convergência entre distintos projetos políticos. Autores como Avritzer e Costa (2004) concordam com Dagnino (2004) que existe uma coincidência entre os ciclos de democratização e de reformas neoliberais, uma "convergência perversa" que é múltipla e contraditória. Do ponto de vista político, para os citados autores, os processos de reforma do Estado, que impõem cortes orçamentários em áreas vitais, "coincidem com programas efetivos de inovação instrumental, capazes de dar transparência ao processo político e de abrir esferas do Estado à participação e à liberação pública (Avritzer; Costa, 2004, p. 721).

Dagnino (2004) enfatiza que, distinto ao projeto neoliberal, tem-se o projeto político democrático-participativo como um processo de alargamento da democracia. Trata-se, segundo a pesquisadora, de uma visão ampliada da política que inclui a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatiza a cidadania como um processo de constituição de sujeitos políticos. É, por assim dizer, um projeto político,

[...] que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e Políticas Públicas. O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia (Dagnino, 2004, p. 95).

No caso brasileiro, a promulgação da Cons-

tituição Federal de 1988 (CF/88) representa um marco legal para o processo de redemocratização do país e de uma nova institucionalidade. Ela foi impulsionada pelo já discutido ciclo de mobilizações e alimentada pelas propostas dos atores coletivos organizados a partir de diversas bases sociais. Configura-se no redesenho das relações entre Estado e sociedade, tendo em vista que incorporou em seu texto a participação e o controle social nas Políticas Públicas e na gestão pública, ampliando as possibilidades de recepção dos direitos sociais. Como analisa Levy (2019), a Carta Magna, refletindo os movimentos em favor da democracia e da justiça social, "procurou fortalecer a Gestão Pública ao: promover a participação e a descentralização de responsabilidades aos estados e municípios, colocando-as mais próximas aos cidadãos" (Levy, 2019, p. 1).

Sobre a CF/88, Soares (2012) aponta que a Carta Magna "estabelece, novamente, um novo começo para o povo brasileiro, e uma nova perspectiva de exercício de direitos e cidadania – o Estado Democrático de Direito" (Soares, 2012, p. 126). As ideias de liberdade, direitos fundamentais e cidadania retornam adquirindo *status* normativo, com princípios que visavam a um Estado livre e igualitário para todos, sem distinção.

Importa mencionar que ao lado dos fundamentos da democracia representativa, a "Constituição Cidadã" inclui dispositivos de democracia direta e de democracia participativa e deliberativa. "Nesse cenário, alargam-se os debates em torno da qualidade da democracia, desafiando a concepção tradicional elitista de democracia estritamente representativa, que restringe a participação aos arranjos eleitorais", afirmam Carneiro e Brasil (2014, p. 4). O cidadão não é mais aquele que exerce sua participação apenas por meio do voto na democracia representativa, mas deve ocupar-se dos espaços de forma livre e igualitária, como protagonista e ator social – representado e representante. Nesse sentido, participação e controle social são previstos no texto constitucional, notadamente por meio da criação de instituições participativas e de conselhos de políticas sociais, juntamente com a ampliação do caráter, ainda

que normativo, de responsabilização nos dois lados da relação entre Estado e sociedade. Como analisou Soares (2012), o século XX foi marcado pelo chamado "século constitucional", pois

[...] o constitucionalismo ganhou importância e as Constituições se sobrepuseram às leis, introduzindo um novo formato de ordem jurídica e de Estado, o Estado Social, que se apresentou também como uma transformação do Estado Liberal, o Estado da burguesia (Soares, 2012, p. 111).

Entretanto, como lembra a autora, toda essa liberdade conferida e ausência de interferência do Estado em alguns setores da sociedade, principalmente no setor econômico, não trouxeram na prática os resultados esperados. Percebe-se o traço liberal da CF/88, na qual a intervenção do Estado no domínio econômico pela exploração direta de atividade econômica só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional, ou seja, a CF/88 consagrou os princípios e os ideais do Estado liberal, reuniu os pontos positivos do liberalismo e do Estado Social e trouxe uma nova perspectiva de desenvolvimento e garantia de direitos ao país.

Mesmo após a promulgação da CF/88, é possível apreender a permanência de disputas e de conflitos entre os projetos políticos presentes no processo de construção e aprofundamento da democracia, pois a ampliação da cidadania, na chamada "Constituição Cidadã", trata-se de um processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que atravessa a modernidade, mas acaba por se chocar com a lógica do capital.

De outra maneira, é possível que o fatalismo substitua o que foi a euforia vigente em países como o Brasil, durante a década de 1980 e no início dos anos de 1990, quando a dinâmica da construção democrática, alimentada pela conjuntura favorável e pela visibilidade dos movimentos sociais, talvez tenha contribuído para uma visão simplificada do que seriam o desenrolar do processo e as dimensões da disputa que ele implica. Talvez tenhamos superestimado a força política de um dos lados dessa disputa, minimizando os obstáculos que encontraria e o poder dos adversários (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006, p. 60).

Com isso, é possível analisar que umas das principais características que marcam a modernidade é esse processo dinâmico e contraditório que permeia no aprofundamento e universalização da cidadania ou na democratização das relações sociais, que ainda se encontra em constante construção em confronto direto e estrutural com a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista. Neste contexto, nota-se o grande desafio contemporâneo que a democratização da Administração Pública tem com o propósito de materializar os direitos sociais para além do seu reconhecimento normativo (Coutinho, 2000).

No Brasil, em especial, tende-se a petrificar os institutos tradicionais da democracia, ainda que previstos na CF/88, nos termos e nos espaços definidos em Lei, provocando, por consequência, a redução da ideia de democracia a uma simples técnica de comportamentos institucionais (Bitencourt; Pase, 2015). Sabe-se que no caso brasileiro, a presença de tais direitos nas Constituições e seu reconhecimento legal e normativo, não garantem a efetiva materialização deles. Coutinho (2000) faz uma análise sobre a questão e conclui que, mesmo que não garanta a materialização, é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, pois isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado. "Tampouco é casual que os neoliberais se empenhem hoje, inclusive em nosso país, por eliminá-los também das normas legais, em particular da própria Constituição", afirma Coutinho (2000, p. 63-64).

É preciso analisar as perspectivas e os desafios da participação e do controle social no contexto de democratização da gestão pública contemporânea, pensada por meio dos dispositivos balizadores da CF/88 que almeja uma cidadania emancipada, para que a participação e a decisão sejam analisadas de maneira positiva, no que se refere ao controle social e, assim, se compreenda o que é participação como controle social e qual o caminho da "ampliação da experiência democrática para se chegar na democracia substancial e não permanecer apenas na democracia formal", conforme pontuam Bitencourt e Pase (2015, p. 305).

Participação ativa como controle social no contexto de democratização da gestão pública

Tendo como referência a análise realizada até aqui, faz-se necessária uma reflexão sobre a participação ativa como controle social no processo de democratização da gestão pública. Como foi visto, o cenário é de ampla disputa política com muitas transformações sociais, principalmente no final do século XX e início do século XXI. Nota-se, neste contexto, que as mudanças necessárias no controle social passam a caminhar no sentido da ampliação e da consolidação da democracia no Brasil (Silva, 2002).

Bitencourt e Pase (2015) afirmam que o controle social requer participação e, com efeito, toda participação só é possível em Estados que não apenas se intitulem democráticos, mas que em seu meio recebem e desenvolvem "pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas" (Bitencourt; Pase, 2015, p. 294), permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma. Para as autoras, é impossível separar a conexão que existe entre democracia e controle social, pois não existe controle sem democracia e vice-versa.

Dito de outra forma: o exercício do controle social – instrumento cuja origem emerge do conjunto de uma sociedade organizada e consciente da força participativa que pode articular – com foco na atuação do gestor público perpassa pela confirmação de um ambiente democraticamente favorável e maduro, tendo em vista que o combustível sociopolítico que oferece como meta a justiça social, advém do fortalecimento dos espaços de entendimento – esfera pública. Por outro lado, Guimarães (2022, p. 170) enfatiza que "[...] a democracia brasileira representa apenas uma aproximação do ideal democrático em seu aspecto elementar, isto é, a atuação estatal visando ao suprimento das necessidades dos seus cidadãos", reforçando uma concepção defendida por Dahl (1997) e Cremonese (2007). O fortalecimento dos espaços de conflitos ou, como assenta Pereira (2012, p. 69), a ênfase no "[...] protesto como um recurso político que permite

a explicitação de um conflito que possa estar encoberto por diferentes mecanismos, incluídos os processos deliberativos", são essenciais para a formação organizativa dos coletivos sociais, especialmente os grupos em desvantagem.

Nesta esteira, convém destacar que o Decreto n. 9.759/2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal (Brasil, 2019), enfraqueceu, ao menos na esfera Federal, os espaços de participação da sociedade civil no monitoramento e na vigilância das ações da Administração Pública, comprometendo a democratização da gestão pública, reduzindo o potencial e a importância que o controle social exerce sobre as ações estatais. Trata-se, inevitavelmente, de uma medida que caminha na contramão do espectro democrático. Os termos do Decreto n. 9.759/2019 violam, abertamente, o princípio de contestação que Dahl (1997) enfatiza para o alcance de uma nação poliárquica, desmerecendo, nos dispositivos preconizados, o diálogo entre o coletivo de cidadãos e o gestor público, fixando uma larga fissura social, no que diz respeito às relações entre Estado (gestão pública) e sociedade.

Teixeira (1997) analisa que a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, controle social. Em meio às tensões dos projetos políticos existentes e a dominação do Estado por grupos de interesses, a participação cidadã torna-se uma estratégia de inverter prioridades das Políticas Públicas para corrigir desigualdades e superar as exclusões, ou seja, reformulando a Administração Pública para a sociedade. Isso implica afirmar que o controle social "traduz-se na exigência de transparência das decisões e atos dos agentes públicos e na consequente responsabilização conforme parâmetros definidos democraticamente nos espaços públicos autônomos" (Teixeira, 1997, p. 206-207). A participação cidadã como controle social busca, além da efetivação dos direitos já consagrados, construir novos direitos e fortalecer a sociedade civil no exercício do seu papel político e dever como cidadão.

Neste aspecto, reporta-se a forma de participação como "modelo político protagônico, o qual possa libertar a população das distintas estratégias de dominação dos setores conservadores, possibilitando-lhes efetivo exercício da cidadania" (Raquel; Madeira, 2015, p. 36). Trata-se de participação como princípio constitucional e é materializado quando o cidadão, destituído dos interesses individuais imediatos, busca o interesse comum como objetivo. Neste particular, é compreensível a preocupação de Burgaya (2020, p. 38-39) com o futuro político das nações democráticas, considerando que "[...] o protagonismo cidadão vai desaparecendo e faltam mecanismos participativos para além do predomínio das elites". Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) acentuam que, sob o ponto de vista jurídico, deve-se considerar o grande avanço na América Latina em relação à democracia participativa. A partir da promulgação da CF/88 o princípio da participação cidadã foi incorporado, mas

[...] há uma grande distância entre o conteúdo constitucional, enquanto discurso legal abstrato, e as possibilidades reais de implementação dessas medidas que, na realidade não estão contempladas nos preceitos constitucionais e requerem um outro ciclo legislativo (legislação secundária, regulamentação, etc.), que nem sempre se realiza (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006, p. 67).

Para estes autores, a inclusão e reconhecimento constitucional da participação possibilitou a legalização de muitos mecanismos de democracia direta, por exemplo: plebiscito, *referendum*, consulta popular, mas que na prática tem sido pouco utilizado.

E, não obstante a Carta Magna brasileira ter sido uma resposta aos abusos cometidos no período anterior – da ditadura militar – uma das maiores fragilidades do sistema de estado democrático brasileiro é a persistente tendência cada vez mais burocrática e centralizada no processo de decisão, a qual distancia da sociedade a oportunidade de participar e de debater os temas que lhes são de interesse (Bitencourt; Pase, 2015), cuja impossibilidade deixa de contribuir na definição dos destinos coletivos (Raichelis, 2015;

Ramos *et al.*, 2016), exaurindo as possibilidades de demarcação dos territórios de mobilização e de enfrentamento (Guimarães, 2022).

É possível apreender que na experiência política brasileira, predominaram formas autoritárias de governo, cujas medidas comprimem as possibilidades de uma participação política mais efetiva, pois os instrumentos estatais para uma construção democrática são quase que inexistentes. Na visão de Raquel e Madeira (2015, p. 37), estes instrumentos "no geral, são moldados por determinadas predisposições ideológicas, que fortalecem a cultura política fragmentada e individualista da sociedade, em detrimento da cultura democrática e participativa, necessariamente exigida". Neste aspecto, os traços histórico-culturais que reduzem a capacidade de efetividade da Administração Pública no Brasil, e que desafiam o controle social, são muito fortes: patrimonialismo persistente com disfunção típicas na utilização dos recursos públicos (Saraiva, 2019), uma evidente cultura de corrupção presente nas organizações públicas e privadas, a distância entre democracia formal e democracia real, a ineficácia da aplicação da Lei existente no arcabouço jurídico, dentre outras questões específicas da realidade brasileira (SILVA, 2002).

Sabe-se que para tornar legítima a ação democrática do Estado, ele deve se valer de mecanismos que tornem tangível a ideia de maior participação da comunidade na democracia, ou seja, permitir a formação de espaços nos quais se possam exercer a cidadania, a participação dos sujeitos sociais e que haja a consideração das demandas dos cidadãos de forma efetiva. Se o viés for distinto daquele que se propugna como condição necessária para o fortalecimento da cidadania, Bitencourt e Pase (2015) alertam que a democracia será considerada "não amadurecida", apenas com a forma, mas não se realizando no âmbito prático.

Dessa maneira, entende-se que apenas em um modelo de democracia participativa, em que haja o exercício efetivo da participação política, torna-se viável pensar na democratização das políticas, possibilitando que os interesses da

população sejam, na prática, considerados e seja implementado o controle social dos cidadãos sobre a coisa pública de forma plena (Raquel; Madeira, 2015). Bitencourt e Pase (2015) analisam que, no Brasil, existe uma redução da ideia de democracia a uma simples técnica de comportamentos institucionais, o que torna latente os pseudoespaços de discussão ou de implementação de arenas deliberativas. Para as autoras, é necessária a ampliação da experiência democrática para se chegar na democracia substancial e não permanecer apenas na democracia formal.

Boa parte da não consolidação de uma cidadania ativa no Brasil está intimamente ligada com a questão do predomínio de uma democracia formal, tão somente. É preciso aplicar princípios de fala universalizantes a partir de uma cidadania emancipada, para que então a qualidade da participação e de decisão tenha efeitos positivos no que se refere ao controle do Estado, caminhando-se para a ideia de efetivação de uma democracia substancial (Bitencourt; Pase, 2015).

O não estabelecimento de uma cidadania plena no Brasil se deve a fatores, tais como: a distância entre a democracia formal e a democracia real; a grave crise econômica que aumenta a recessão e produz um exército de desempregados sem perspectivas sociais; e, principalmente, devido a formação do Estado brasileiro ser baseada no modelo burocrático estamental patrimonialista, sendo marcado por um modelo híbrido (tradicional e moderno). Essa espécie de modelo híbrido interfere na cidadania mais ampla, mais disseminada, que visa ao futuro e não ao imediato. Há uma conveniência social onde o cidadão não exige e também não é exigido, relativizando-se a cidadania. Diante disso tudo, a cidadania fica reduzida, fora das relações contratuais legais, criando-se campo de relações próprias. Assim, não há possibilidades de se consolidarem os mecanismos legais de exercício do controle social dos recursos públicos (Silva, 2002, p. 127).

A "cidadania ativa", como articula Benevides (1994), coloca o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. Para a autora, "a participação popular através dos mecanismos de democracia direta pode ser entendida como uma escola de cidadania" (Benevides, 1994, p. 15). Essa "escola de

cidadania" é o verdadeiro espaço de aprendizado da cidadania, de institucionalização de práticas de participação popular a qual permite que o povo se interesse pelos assuntos que lhe dizem respeito e participem dos processos decisórios de interesse público.

Trata-se do fortalecimento das estruturas de participação e de representatividade política, para que dessa forma a democracia não fique apenas na formalidade. Nesse sentido, a comunicação e a linguagem se constituem em instrumentos importantes para que os indivíduos interajam e cheguem em um ponto em comum para se organizarem em sua participação na Administração Pública (Bitencourt; Pase, 2015).

Realizando uma análise sobre o processo democrático e participativo, Fraser (2009) analisa sobre a constituição de uma justiça adequada ao mundo globalizado. Nesse contexto, a autora afirma que deve existir participação majoritária dos cidadãos afetados pelas injustiças, a fim de estabelecer o enquadramento que lhes seja mais igualitário, com o objetivo de democratizar esses processos. Essa maior participação dos públicos interessados nas tomadas de decisão, debates e diálogos é o que Fraser (2009) chama de teoria da justiça democrática, que substituiria uma teoria monológica – monopolizada pelos teóricos, especialistas e elite – por uma teoria dialógica, abrangendo os cidadãos no debate.

Para que a teoria da justiça seja de fato dialógica, é necessário torná-la democrática em todos os níveis de discussão e determinação: sobre "o que" seria a justiça, "quem" seriam os seus sujeitos e "como" se daria a aplicabilidade dela. Assim, pode-se assumir que haja participação igualitária dos interessados, por meio da discussão sobre todos os níveis das injustiças sociais, democratizando a participação e os processos através dos quais a justiça é discutida e efetivada, pois "justiça requer arranjos sociais que permitam que todos participem como pares na vida social" (Fraser, 2009, p. 17), recaindo novamente na questão da necessidade de representação que, para a autora, é uma questão de pertencimento social. Sobre este aspecto, Miguel (2014) faz um longo

esboço sobre a relevância do pertencimento no que concerne ao papel do sujeito social a partir de um modelo integrativo e agregador que reforce o significado de coletivo.

Percebe-se que o desenvolvimento democrático pressupõe uma relação entre o processo de democratização da sociedade e o processo de transformação desta mesma sociedade, principalmente mediado pela linguagem e pela comunicação política que inclua e se abra para a atuação do cidadão. Para isso, é imprescindível construir uma linguagem comum e compreendida pelo homem comum, ultrapassando, pois, os signos nebulosos dos códigos linguísticos jurídicos tradicionais. Cabe ressaltar que isso permite construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida por intermédio de ações comunicativas permanentes (Bitencourt; Pase, 2015).

Fraser (2009) analisa que é preciso superar a injustiça, e isto "significa dismantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social" (Fraser, 2009, p. 17). Segundo a autora, as lutas por justiça em um mundo globalizado não podem alcançar êxito se não caminharem juntas com as lutas por democracia metapolítica, ou seja, não há redistribuição ou reconhecimento sem representação e, onde inexistente representação legítima e pautada sob o signo da robustez do diálogo e da argumentação convincente, muito provavelmente a participação contumaz dos coletivos sociais se esvai, fragilizando a democracia em sua dimensão mais poderosa: a chancela e o reconhecimento da sociedade que a justiça social prevaleceu, convergindo para uma igualdade substantiva, a qual se estrutura visando fortalecer a cidadania (Guimarães, 2022). Somente por meio da fluidez destas etapas é possível assegurar que o controle social – via participação democrática – será consagrado e, como tal, a vigilância sobre a gestão pública restará assegurada.

Considerações finais

Conforme discorrido no estudo, passando pela fase da redemocratização que suscitou as demandas dos movimentos sociais, a questão das Políticas Públicas e um novo olhar sobre a democracia representativa englobando o poder descentralizado e maior participação civil na esfera do poder público, foi possível se chegar a um modelo de Administração Pública que não viabiliza de forma contundente a participação social nos processos decisórios. O projeto de Estado neoliberal, que ainda ameaça se instaurar, diverge da ideia de democracia e política participativas, colocando em foco a ideia de mercado e do capital, em detrimento do social.

A participação ativa do sujeito social é, notadamente, o mecanismo através do qual se exerce o controle social que, por sua vez, é responsável por assegurar a inserção dos interesses da sociedade no âmbito das decisões políticas. Participação e controle social são duas designações constitucionalmente previstas e asseguradas, por meio da instituição e da otimização de espaços dos debates e da deliberação política que incluam os indivíduos, viabilizem suas imediatas demandas e garantam a participação efetiva via controle social, assegurando a fixação de uma democracia amadurecida.

Destarte, o estudo evidencia que a participação social ativa e permanente é o caminho pelo qual se pode desenvolver medidas para que, de fato, as Políticas Públicas atendam às necessidades da sociedade e para quem estas devem se voltar, ao invés de acentuar as desigualdades, como pode acontecer caso estas políticas sejam traçadas e implementadas sem a participação popular, cujo propósito seminal é o protagonismo dos interesses coletivos.

Por fim, a partir do presente esboço, apreende-se que a participação e o controle social, intimamente ligados, são mecanismos que asseguram os direitos básicos, a justiça social, a igualdade substantiva, a minimização das desigualdades, além de garantir a consideração de demandas importantes da sociedade e o alcance de democracia substancial, que só pode se estabelecer por meio de um modelo estatal que acolha as ne-

cessidades dos cidadãos, especialmente aqueles que vivem à margem dos direitos fundamentais. Neste particular, a reversão do cenário, em que as ações do Poder Público formatam uma nova perspectiva com foco no social, permitem ampliar as possibilidades reais do exercício da cidadania, em um contexto de graves fissuras sociais.

Como agenda para futuras pesquisas, propõe-se a elaboração de um quadro conceitual, analítico e crítico que estabeleça conexões entre a dinâmica dos espaços de discussão, conflitos, entendimentos e consensos, a partir da CF/88, tendo como objeto de referência a evolução/involução dos direitos sociais e da concepção fática – ou não – da justiça social, analisados a partir das decisões tomadas pela esfera federal, vislumbrando o papel dos movimentos sociais na formação de um novo marco civilizatório no Brasil.

Referências

- ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, p. 55-66, jul./set. 1999.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sergio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. In: BOSCHETTI, Ivanete.; BEHRING, Elaine Rossetti; LIMA, Rita de Lourdes. *Marxismo, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2018. cap. 2, p. 39-72.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994.
- BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. 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. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.
- BLONSKI, Fabiano; PRATES, Rodolfo Coelho; COSTA, Mayla; VIZEU, Fábio. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. *Revista Administração Pública & Gestão Social*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 15-30, jan./mar. 2017.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. 21. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: Boschetti, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. cap. 4, p. 131-166.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública federal. Brasília: Subchefia de Assuntos Jurídicos/PR, 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Réplica: Comparação Impossível. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 50-51, jan./mar. 2005.

BURGAYA, JOSEP. O enfraquecimento da noção de cidadania. Rumo a uma democracia iliberal. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Ascensão da nova direita e colapso da soberania política*. São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. cap. 2, p. 37-67.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2014, Madri. *Anais* [...]. Madri (ESP): GIGAPP/INAP, 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente*: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CREMONESE, Dejalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 5, n. 9, p. 59-84, jan./jun. 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. p. 13-91.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.

GUIMARÃES, Jairo Carvalho. Direitos sociais, cidadania e gestão democrática: contribuições para o debate crítico. *Argumentum*, Vitória, v. 14, n. 1, p. 164-179, jan./abr. 2022.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

HARVEY, David. *O neoliberalismo*: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. 3. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2014.

LEVY, Evelyn. Gestão pública no Brasil, conquistas recentes e dilemas presentes. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 11, n. 4, p. 1-5, 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emilia Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquista e concessão. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 17, n. 33, p. 3-27, jul./dez. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia*: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação*: territórios de disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev., 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, [S. l.], n. 45, p. 49-95, 1998.

PEREIRA, Marcus Abilio. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 68-87, jun. 2012.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social*: caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

RAMOS, Wagner Santos; PEREIRA FILHO, José Eduardo; SILVA, Daniela Juliano; MENEZES, Mariana Devezas É possível uma gestão pública de governança transnacional no século 21? *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 67, número especial, p. 29-58, dez. 2016.

RAQUEL, Rivânia Maria Gomes; MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. Participação e controle social como instrumentos de democratização da gestão pública: uma análise da política de assistência social e do SUAS. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, [S. l.], v. 5, n. 15, p. 27-47, set./dez. 2015.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das Políticas Públicas no Brasil. *Revista Pós-Ciências Sociais*, São Luis (MA), v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009.

SANTOMÉ, Jurjo Torres *A educação em tempos de neoliberalismo*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 334-363, 2019.

SILVA, Fernanda Rodrigues; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. *Desenvolvimento Em Questão*, [S. l.], v. 15, n. 41, p. 24-58, out./dez. 2017.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade (O&S)*, [S. l.], v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002.

SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os estados liberal e social e as constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. *Confluências*, Niterói, v. 13, n. 2, p. 110-130, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadão. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Que democracia? Soberania popular ou soberania do mercado? In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos.; MIOTO, Regina Célia Tamaso (org.). *Capitalismo em Crise. Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 131-151.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professor da Universidade Federal do Piauí (UFPI), *Campus Teresina* e *Campus Floriano*, PI, Brasil.

Endereço para correspondência

Laisla Shirley Rodrigues Maranhão

Lucia Cristina dos Santos Rosa

Jairo de Carvalho Guimarães

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Av. Ininga, s/n, Sala 021 (Bloco CCHL)

Ininga, 64049-550

Teresina, PI, Brasil

Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.

Laisla Shirley Rodrigues Maranhão

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), em Teresina, PI, Brasil; graduada em Serviço Social pela mesma instituição. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), *Campus* Ministro Petrônio Portela, em Teresina, PI, Brasil.

Lucia Cristina dos Santos Rosa

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI), *Campus* Ministro Petrônio Portela, em Teresina, PI, Brasil.

Jairo de Carvalho Guimarães