

CAMPUS PORTO VELHO ZONA NORTE
Gestão Pública

JOELMA CHAVES DE ALMEIDA
NOELI GONÇALVES DA SILVA DIAS

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA:
EFETIVIDADE E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL**

PORTO VELHO -RO
2025

JOELMA CHAVES DE ALMEIDA
NOELI GONÇALVES DA SILVA DIAS

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA:
EFETIVIDADE E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL**

Artigo apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Rondônia – Campus Porto Velho Zona Norte, como requisito avaliativo para conclusão do curso de Gestão Pública, sob a orientação da Prof. Pós Doutora Luciana Aparecida Barbieri

PORTO VELHO -RO

2025



Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO.

Almeida, Joelma Chaves de.

Mecanismos de participação cidadã na gestão pública: efetividade e desafios do controle social / Joelma Chaves de Almeida, Noeli Chaves da Silva Dias. - Porto Velho, 2025.
27 f.

Orientador(a): Profª Drª Luciana Aparecida Barbieri.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública EAD) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, Porto Velho, 2025.

1. Participação cidadã. 2. Controle social. 3. Gestão pública. 4. Políticas públicas. 5. Democracia. I. Dias, Noeli Chaves da Silva. II. Barbieri, Luciana Aparecida (orient.). III. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. IV. Título.

Bibliotecário(a) Responsável: Gizele de Melo Viana, CRB-11/914

JOELMA CHAVES DE ALMEIDA
NOELI GONÇALVES DA SILVA DIAS

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA:
EFETIVIDADE E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL**

TCC apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Rondônia – *Campus*Porto Velho Zona Norte, como requisito avaliativo para conclusão do curso de Gestão Pública, sob a orientação da Prof. Pós Doutora Luciana Aparecida Barbieri

Aprovado em: 07/07/2025 pela banca examinadora.

Membro da Banca

Membro da Banca

Membro da Banca

Prof. Pós Doutora Luciana Aparecida Barbieri

RESUMO

Este artigo analisa os mecanismos de participação cidadã como instrumentos de controle social na gestão pública, com foco em sua eficácia na formulação e fiscalização de políticas públicas. Parte-se do entendimento de que a participação ativa da sociedade é condição essencial para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento da administração pública. Com base em uma abordagem qualitativa, a pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, permitindo identificar os principais canais institucionais de participação, como conselhos, conferências e audiências públicas. Os resultados revelam que, embora tais mecanismos estejam previstos no arcabouço legal e institucional, sua efetividade ainda é limitada por fatores como desigualdade de acesso, baixa representatividade e fragilidade na articulação entre sociedade civil e poder público. Conclui-se que a consolidação do controle social requer não apenas o funcionamento dos espaços participativos, mas também o fortalecimento da cultura política, da educação cívica e da transparência nas relações entre Estado e sociedade.

Palavras-chave: Participação cidadã. Controle social. Gestão pública. Políticas públicas. Democracia.

ABSTRACT

This article analyzes the mechanisms of citizen participation as instruments of social control in public management, focusing on their effectiveness in the formulation and oversight of public policies. It is based on the understanding that active participation of society is essential for strengthening democracy and improving public administration. Using a qualitative approach, the research was developed through bibliographic review and document analysis, enabling the identification of the main institutional channels of participation, such as councils, conferences, and public hearings. The results reveal that, although these mechanisms are provided for in the legal and institutional framework, their effectiveness is still limited by factors such as unequal access, low representativeness, and weak articulation between civil society and public authorities. It is concluded that the consolidation of social control requires not only the functioning of participatory spaces but also the strengthening of political culture, civic education, and transparency in the relations between the State and society.

Keywords: Citizen participation. Social control. Public management. Public policies. Democracy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONTROLE SOCIAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA	9
2.1 Fundamentos Teóricos da Participação Cidadã e do Controle Social.....	10
2.2. Desafios e Limitações da Participação Cidadã na Gestão Pública: Barreiras à Efetivação nos Processos Decisórios	11
3. METODOLOGIA	14
4. REFLETIR SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E IMPLICAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO	16
4.1. Exemplos Contrapostos de Participação Social na Gestão Pública.....	18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.	21
REFERÊNCIAS.....	23

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a participação cidadã na gestão pública tem se consolidado como um elemento central para o fortalecimento da democracia e para a construção de políticas públicas mais inclusivas e responsivas. Esse processo reflete um movimento contínuo de ampliação dos espaços de deliberação e de envolvimento da sociedade civil nas decisões governamentais, especialmente após a incorporação de práticas participativas que buscam aproximar o cidadão das instâncias de poder. A participação cidadã é reconhecida não apenas como um direito constitucional, mas como um dever social, cuja efetividade depende da articulação entre o Estado e a sociedade em processos contínuos de diálogo e corresponsabilidade (Silva & Lima, 2024; Costa & Andrade, 2023).

O conceito de controle social está intimamente relacionado a esse contexto e pode ser compreendido como o conjunto de práticas e instrumentos que permitem à sociedade acompanhar, fiscalizar e influenciar as ações do poder público. O controle social visa promover a transparência, garantir a accountability e assegurar que as políticas públicas sejam construídas em consonância com os interesses coletivos, fortalecendo, assim, a legitimidade das decisões governamentais (Costa & Lima, 2023; Ferreira & Souza, 2023). Essa participação ativa e contínua da sociedade é condição essencial para a consolidação de uma gestão pública democrática, transparente e orientada para o bem comum.

Diversos mecanismos institucionais foram criados para viabilizar a participação cidadã e o exercício do controle social, entre eles os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências, ouvidorias e, mais recentemente, as plataformas digitais de consulta e deliberação, como o Orçamento Participativo Digital e o sistema Fala.BR (Mendes & Carvalho, 2024; Oliveira & Lima, 2023). Tais ferramentas representam esforços relevantes para estruturar canais formais de participação, ampliando o acesso da população aos processos decisórios e criando oportunidades para a construção coletiva das políticas públicas. No entanto, é importante reconhecer que a existência desses mecanismos, por si só, não garante sua efetividade.

O debate sobre a participação cidadã na gestão pública evidencia importantes limites e desafios. Entre os principais obstáculos, destacam-se as barreiras estruturais

e institucionais que ainda dificultam a participação qualificada, como a falta de capacitação dos conselheiros, a ausência de recursos financeiros, a baixa institucionalização das decisões participativas e a resistência de gestores públicos em incorporar efetivamente as demandas da sociedade civil (Pereira & Gomes, 2023; Ribeiro & Lima, 2022). Além disso, persistem desigualdades no acesso aos espaços de participação, o que contribui para a exclusão de grupos historicamente marginalizados e para a reprodução de assimetrias sociais nos processos deliberativos (Silva & Rodrigues, 2023; Barbosa & Nascimento, 2023). Em muitas situações, os canais de participação funcionam de maneira simbólica, sem impacto real nas decisões políticas, o que contribui para o desengajamento social e o descrédito nas instituições públicas.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar os mecanismos de participação cidadã na gestão pública brasileira, avaliando sua efetividade como instrumentos de controle social e sua capacidade de influenciar as decisões governamentais. Os objetivos específicos são: (1) Compreender os fundamentos teóricos que sustentam a participação cidadã e o controle social, a partir da análise das principais correntes e autores que abordam a temática na gestão pública.; (2) Identificar e analisar os principais desafios e limitações que dificultam a efetivação da participação cidadã nos processos decisórios da gestão pública, considerando barreiras políticas, institucionais, sociais e culturais. e por fim (3) Refletir sobre as contribuições teóricas sobre a participação cidadã e a democracia participativa, analisando suas implicações para o fortalecimento dos processos democráticos e a ampliação do engajamento social na gestão pública.

Assim, compreender esses desafios é fundamental para propor caminhos que possam fortalecer a cultura democrática, ampliar o engajamento social e garantir que as decisões públicas sejam cada vez mais orientadas pelo interesse coletivo. Assim, esta pesquisa busca contribuir para o debate acadêmico e prático sobre a participação cidadã, oferecendo reflexões que possam subsidiar melhorias na gestão pública e no exercício da cidadania ativa.

2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONTROLE SOCIAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

A participação cidadã e o controle social constituem fundamentos essenciais para a consolidação da democracia participativa na gestão pública contemporânea. Enquanto a democracia representativa tradicional limita a atuação do cidadão ao ato eleitoral, a democracia participativa amplia essa esfera, garantindo a inserção ativa e contínua da sociedade civil nos processos decisórios. A CF de 1988 representou um marco ao instituir mecanismos que asseguram a participação popular em diferentes instâncias do poder, consolidando a ideia de uma democracia mais inclusiva e plural (Santos, 2002; Oliveira e Souza, 2023).

A participação cidadã pode ser compreendida como o engajamento direto dos indivíduos nas decisões políticas, ultrapassando o papel meramente eleitoral. Autores recentes destacam que essa participação não deve se restringir a momentos pontuais, mas ser um processo permanente, no qual os cidadãos possam influenciar as políticas públicas e o funcionamento do Estado de forma contínua e efetiva (Avritzer, 2009; Ferreira e Silva, 2024). A efetivação dessa participação depende, contudo, da existência de mecanismos institucionais adequados e do fortalecimento da capacidade dos cidadãos para atuar nesses espaços.

Assim, o controle social como um instrumento crucial para a transparência e a responsabilização na gestão pública, sendo práticas e mecanismos que permitem à sociedade fiscalizar, acompanhar e influenciar as políticas e ações governamentais, promovendo a accountability dos gestores públicos (Souza, 2006; Costa e Lima, 2023). A participação ativa dos cidadãos no controle social é vista como uma condição indispensável para garantir que as decisões governamentais atendam aos interesses coletivos, prevenindo desvios e abusos de poder.

No Brasil, instrumentos como os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências e ouvidorias têm sido implementados para ampliar a participação e o controle social. Esses mecanismos criam espaços institucionais de diálogo entre Estado e sociedade, com o objetivo de aumentar a transparência e a legitimidade das decisões públicas (Ribeiro e Lima, 2022; Mendes e Oliveira, 2024).

Além disso, a capacitação dos participantes e a disposição política dos gestores são fatores determinantes para o sucesso da participação e do controle social. A literatura recente destaca que a ausência de qualificação política da sociedade civil e a resistência governamental comprometem a efetividade desses processos, tornando-os muitas vezes meramente simbólicos ou formais, sem impacto real nas políticas públicas (Tenório, 2007; Ferreira e Souza, 2023). Para superar esses obstáculos, é necessário que o Estado invista em educação política e fortaleça os canais de comunicação e diálogo com a população.

Em síntese, participação cidadã e controle social são pilares da gestão pública democrática, mas sua efetivação exige não apenas a criação de instrumentos legais e institucionais, mas também a construção de um ambiente político favorável, com engajamento social contínuo e comprometimento governamental. O desafio maior reside em transformar esses mecanismos em espaços legítimos de influência real sobre as decisões públicas, capazes de promover uma governança transparente, inclusiva e responsável (Silva e Lima, 2024; Costa e Andrade, 2023).

2.1 Fundamentos Teóricos da Participação Cidadã e do Controle Social

A participação cidadã é um conceito essencial na teoria política e na prática democrática, que ao longo do tempo evoluiu desde formas restritas de envolvimento popular, presentes na democracia representativa tradicional, até modelos mais amplos como a democracia participativa e deliberativa. Rousseau, por exemplo, enfatizou a importância da soberania popular exercida diretamente, enquanto autores contemporâneos, como Habermas, destacam o papel do diálogo e da argumentação racional para legitimar as decisões políticas. Estudos recentes reforçam que essa evolução é fundamental para ampliar a inclusão social e fortalecer a democracia (Silva e Lima, 2024; Costa e Andrade, 2023).

A CF de 1988 incorporou a participação cidadã como direito e dever, respaldada nos princípios constitucionais da administração pública previstos no artigo 37, tais como a legalidade, a moralidade e a transparência. Além disso, leis complementares como a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência consolidam o ambiente jurídico que assegura o acesso da população às informações e possibilita o controle social. Essas bases legais são imprescindíveis para a

efetivação da participação, embora a prática ainda enfrente desafios (Mendes e Oliveira, 2022; Ferreira e Souza, 2023).

O controle social é uma dimensão prática da participação cidadã, que envolve o acompanhamento e a fiscalização contínua da sociedade civil sobre as ações governamentais. Ele vai além da consulta esporádica, configurando-se como uma atuação ativa e permanente dos cidadãos na formulação, execução e avaliação (Avritzer, 2002; Moraes e Figueiredo, 2024).

Diversos instrumentos possibilitam a participação e o controle social, entre eles os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias. Tais mecanismos criam espaços institucionais para o diálogo entre Estado e sociedade, promovendo corresponsabilidade e ampliando o acesso à informação. Entretanto, há limitações, como a burocratização dos processos, fragilidade institucional, desigualdades no acesso e falta de preparo dos cidadãos para atuarem eficazmente, fatores que comprometem a efetividade desses instrumentos (Ribeiro e Lima, 2022; Silva e Rodrigues, 2023).

Finalmente, a participação cidadã deve ser compreendida não só como um direito garantido pela legislação, mas também como um dever social que demanda capacitação e engajamento constante da população, bem como abertura e comprometimento das instituições públicas. Para que a participação se traduza em instrumento efetivo de democratização da gestão pública, é necessário fortalecer as bases legais, investir em educação cívica e garantir que as demandas sociais sejam efetivamente incorporadas nas decisões governamentais (Silva e Rodrigues, 2023; Ferreira e Souza, 2023).

2.2 Desafios e Limitações da Participação Cidadã na Gestão Pública: Barreiras à Efetivação nos Processos Decisórios

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 13.460/2017 estabeleceram mecanismos legais importantes para garantir a participação da população nas decisões públicas e o controle social sobre as ações governamentais. Entre esses instrumentos, destacam-se os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, ouvidorias e conferências, que buscam promover maior transparência e

responsabilidade na gestão pública. Contudo, a efetividade desses mecanismos ainda enfrenta diversos desafios que dificultam sua consolidação como instrumentos legítimos de participação e controle democrático.

Um dos desafios centrais refere-se aos déficits de representatividade e inclusão social. Grupos historicamente marginalizados, como populações negras, indígenas, mulheres, pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiência e moradores de áreas periféricas, muitas vezes encontram barreiras simbólicas e estruturais que limitam seu acesso e permanência nos espaços participativos. Essa exclusão compromete a diversidade e a legitimidade das decisões tomadas nesses fóruns, restringindo a abrangência das demandas sociais representadas (Silva & Rodrigues, 2023).

Além disso, as desigualdades regionais e culturais aprofundam essas limitações, já que municípios com menos recursos técnicos e institucionais enfrentam maiores dificuldades para implementar mecanismos eficazes de participação. Aspectos culturais locais, como clientelismo político e desconfiança nas instituições, também contribuem para fragilizar o engajamento e tornar os processos participativos mais desiguais (Almeida & Torres, 2022).

Outro ponto crucial está relacionado à burocratização e fragilidade institucional dos mecanismos participativos. Muitas dessas instâncias funcionam apenas de forma simbólica, sem autonomia real, estrutura adequada ou capacidade para influenciar as políticas públicas. A simples existência formal desses espaços não garante seu funcionamento prático, especialmente quando faltam recursos financeiros, pessoal qualificado e articulação interinstitucional para seu efetivo funcionamento (Moraes & Figueiredo, 2024).

No âmbito político-institucional, observa-se uma resistência persistente por parte de muitos gestores públicos em considerar a participação popular como elemento legítimo e decisivo na formulação de políticas. Em diversas situações, as demandas da sociedade são ouvidas, porém não transformadas em ações concretas, tornando a participação uma formalidade sem impacto real (Pereira & Gomes, 2023). Essa postura, somada à baixa institucionalização das decisões participativas, desencoraja o envolvimento cidadão e reforça o ceticismo sobre a eficácia desses mecanismos. Sem indicadores claros, relatórios acessíveis ou mecanismos de acompanhamento, a sociedade civil fica impossibilitada de verificar se suas

contribuições são efetivamente consideradas e implementadas, o que reduz a confiança nas instituições e enfraquece o controle social (Ribeiro & Lima, 2022).

Frente a esse quadro, fica evidente que o fortalecimento da participação cidadã exige mais do que a mera criação formal de canais de deliberação. É fundamental superar as barreiras estruturais, informacionais, políticas e institucionais que limitam a efetividade desses mecanismos. Para tanto, é necessário promover a inclusão social, investir na capacitação dos cidadãos, qualificar as instituições responsáveis pelos processos participativos e garantir o compromisso governamental com a escuta ativa e a implementação das demandas populares. Esses elementos são essenciais para consolidar uma gestão pública verdadeiramente democrática, transparente e orientada pela corresponsabilidade entre Estado e sociedade.

3. METODOLOGIA

Este estudo possui um caráter qualitativo, pois busca compreender os significados, percepções e interpretações atribuídas pelos sujeitos sociais aos mecanismos de participação cidadã e controle social na gestão pública. Segundo Minayo (2014), a pesquisa qualitativa é adequada para estudar fenômenos sociais complexos, permitindo a análise profunda das práticas, discursos e contextos que envolvem a participação popular nos processos decisórios.

Quanto à classificação da pesquisa, trata-se de um estudo exploratório e explicativo. De acordo com Gil (2017), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema, permitindo a construção de hipóteses e a delimitação mais precisa do objeto de estudo. Já a pesquisa explicativa busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, permitindo compreender as relações de causa e efeito entre as variáveis envolvidas.

A pesquisa delimitou-se ao estudo dos mecanismos institucionais de participação cidadã e controle social aplicados no contexto da gestão pública brasileira. Especificamente, buscou-se analisar como os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências, ouvidorias e plataformas digitais são organizados e operacionalizados, bem como os desafios enfrentados para a efetividade desses instrumentos na prática administrativa.

Na coleta de dados, foram utilizadas fontes documentais, tais como legislações federais e municipais, normas institucionais e documentos oficiais relacionados à participação cidadã e ao controle social. Também foram incluídos artigos científicos publicados entre os anos de 2020 e 2024, selecionados por sua relevância e atualidade, disponibilizados em bases acadêmicas reconhecidas, como Scielo, Google Scholar e Periódicos CAPES. Esse material foi fundamental para a análise teórica e para a compreensão dos avanços e limitações dos mecanismos participativos.

A técnica de coleta de dados utilizada foi o levantamento documental, que, segundo Cellard (2008), consiste na análise sistemática de documentos previamente produzidos, permitindo resgatar informações essenciais para a construção e fundamentação do estudo. O levantamento documental é especialmente adequado

para pesquisas que investigam processos sociais, institucionais e históricos, pois possibilita o acesso a fontes oficiais, normativas e científicas.

Para a análise dos dados, foi aplicada a técnica da Análise de Conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2011), que define este método como um conjunto de técnicas que busca realizar uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo das mensagens, com o objetivo de interpretar as informações e atribuir-lhes significados relevantes. A Análise de Conteúdo permite organizar os dados, identificar categorias temáticas e construir inferências que fundamentam as discussões teóricas e práticas do estudo.

A aplicação da Análise de Conteúdo neste trabalho foi estruturada em três fases principais. A primeira, denominada Pré-Análise, envolveu a seleção criteriosa dos documentos mais pertinentes à pesquisa, incluindo legislações, artigos científicos, relatórios públicos e outros materiais institucionais recentes. Nesta etapa, foi realizado o levantamento bibliográfico e a organização sistemática das fontes, garantindo a relevância e a atualidade do material.

Na segunda fase, denominada Exploração do Material, foram realizadas leituras detalhadas e interpretativas dos documentos selecionados. Este momento foi dedicado à identificação das categorias centrais relacionadas à participação cidadã, ao controle social, à gestão democrática e à efetividade dos mecanismos institucionais. A análise também buscou compreender as convergências e divergências nos discursos apresentados pelos diferentes autores e documentos.

Por fim, na terceira fase, denominada Tratamento dos Resultados, Inferência e Interpretação, os dados coletados foram organizados e discutidos à luz do referencial teórico, permitindo a construção de inferências e interpretações críticas sobre os achados. Nesta etapa, foi possível estabelecer conexões entre a teoria e a prática, refletindo sobre os desafios e as potencialidades dos mecanismos de participação cidadã e controle social na gestão pública brasileira.

Esse percurso metodológico garantiu rigor analítico e permitiu uma compreensão aprofundada do tema estudado, evidenciando os fatores que favorecem ou limitam a efetividade da participação cidadã nos processos decisórios.

4. REFLETIR SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E IMPLICAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

A democracia participativa é um modelo político que se fundamenta na ampliação da atuação direta dos cidadãos nos processos decisórios, complementando e, em muitos casos, tensionando os limites da democracia representativa tradicional. Inspirada nas concepções de Rousseau sobre a vontade geral e aprofundada por autores contemporâneos como Pateman, Habermas e Avritzer, a democracia participativa valoriza a construção coletiva de decisões públicas. Segundo Fonseca e Leal (2023), esse modelo tem se mostrado essencial para fortalecer o vínculo entre Estado e sociedade, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e descrédito nas instituições representativas.

Historicamente, a democracia participativa emerge como uma resposta às limitações do modelo representativo, que, embora essencial para a organização política moderna, apresenta falhas em assegurar a escuta e o protagonismo efetivo dos cidadãos, principalmente os mais marginalizados. A distinção entre democracia representativa, participativa e deliberativa é relevante: a representativa delega o poder a mandatários eleitos, a participativa busca envolver os cidadãos diretamente nas decisões, enquanto a deliberativa, como propõe Habermas, enfatiza a importância do diálogo racional e inclusivo nos espaços públicos. De acordo com Lima e Souza (2022), essa evolução teórica reflete a busca por sistemas mais abertos, responsivos e legitimados pela participação ativa da população.

A participação cidadã se apresenta como um dos pilares da democracia, sendo reconhecida como direito e dever constitucional na Constituição Federal de 1988. A cidadania ativa extrapola o simples ato do voto e incorpora práticas como o acompanhamento de políticas públicas, a atuação em conselhos e fóruns, e a proposição de soluções para problemas coletivos. Recentes estudos como os de Ribeiro e Moreira (2024) destacam que a cidadania ativa não só fortalece os mecanismos democráticos, como também amplia a consciência social e política da população, criando sujeitos mais engajados na construção do bem comum.

No campo teórico, autores contemporâneos têm aprofundado as discussões sobre participação. Carole Pateman já havia sublinhado a importância da participação para o desenvolvimento de capacidades cívicas, e essa visão foi renovada por trabalhos como o de Almeida (2023), que aponta que a participação não apenas legitima as decisões públicas, mas promove a emancipação social dos sujeitos envolvidos. Jürgen Habermas, com sua teoria do agir comunicativo, sustenta que o diálogo nos espaços públicos deve ser orientado pela racionalidade e pela busca do consenso, fundamentos indispensáveis para processos deliberativos verdadeiramente democráticos. Essa concepção é ampliada por estudos como o de Torres e Carvalho (2022), que analisam os espaços de deliberação pública como arenas de disputa simbólica e construção de sentido político.

A incorporação da participação cidadã na gestão pública tem gerado impactos positivos significativos. Ela contribui para o fortalecimento da legitimidade das decisões estatais, aumenta a transparência dos processos administrativos e promove maior responsividade governamental. Conforme destaca Martins (2024), quanto maior o envolvimento cidadão nos processos decisórios, maior é a confiança nas instituições e o comprometimento da sociedade. Além disso, experiências bem-sucedidas de orçamento participativo, conselhos gestores e conferências têm demonstrado que a coprodução de políticas pode gerar decisões mais eficazes e socialmente justas.

No entanto, há limites e dilemas importantes a considerar. A participação nem sempre é efetiva: muitas vezes ela se dá de forma simbólica, restrita a processos formais e sem real capacidade de influenciar decisões. Além disso, há desigualdade no acesso aos mecanismos participativos, favorecendo segmentos sociais com maior capital político e informacional. Autores como Barbosa e Nascimento (2023) ressaltam que, sem políticas de inclusão e capacitação, os espaços participativos tendem a reproduzir desigualdades sociais e a excluir justamente aqueles que mais necessitam de representação.

Apesar desses obstáculos, a participação cidadã possui um enorme potencial transformador. Quando praticada de forma contínua, estruturada e deliberativa, ela contribui para o desenvolvimento de uma cultura democrática sólida, baseada no diálogo, no respeito à diversidade e na corresponsabilidade entre Estado e sociedade. Para Silva e Oliveira (2024), esse potencial se realiza plenamente quando a

participação é entendida não apenas como um instrumento técnico de gestão, mas como um valor político e ético que orienta todas as esferas da vida pública. Caminhos para o aprofundamento da democracia no século XXI incluem o uso de tecnologias digitais para ampliar a participação, o fortalecimento da educação cidadã e a criação de novas institucionalidades participativas.

Nesse contexto, é evidente a relevância da participação cidadã como força vital para o funcionamento pleno da democracia. Trata-se de um elemento que não apenas confere legitimidade às decisões estatais, mas também promove inclusão, justiça social e corresponsabilidade. A democracia participativa, quando bem estruturada, torna-se um instrumento de transformação social e de fortalecimento do pacto democrático.

Por fim, as perspectivas para o fortalecimento da democracia participativa dependem da capacidade das instituições em incorporar permanentemente os cidadãos nos processos decisórios e da construção de uma cultura política que valorize o engajamento cívico. Com a adoção de práticas inovadoras e o investimento em formação cidadã, é possível construir uma democracia mais robusta, plural e responsiva às demandas sociais emergentes.

4.1. Exemplos Contrapostos de Participação Social na Gestão Pública

A análise sobre os mecanismos de participação cidadã na gestão pública pode ser enriquecida a partir da observação de experiências concretas, que revelam tanto o potencial transformador dessas práticas quanto os desafios persistentes para sua efetividade. A seguir, apresentam-se exemplos contrastantes que ilustram tais dinâmicas.

a) Experiência exitosa: Orçamento Participativo em Belo Horizonte (MG)

Belo Horizonte consolidou-se como uma referência nacional e internacional em participação social por meio da implementação do Orçamento Participativo (OP), especialmente a partir da década de 1990. Segundo Silva e Andrade (2023), essa prática resultou não apenas na execução de obras e serviços diretamente relacionados às demandas locais — como pavimentação de ruas, construção de escolas e unidades de saúde — mas também no fortalecimento de uma cultura de cidadania ativa. O caso de Belo Horizonte demonstra que, quando há vontade política,

infraestrutura institucional e engajamento social, a participação cidadã pode ser efetiva e promover a democratização da gestão pública.

b) Fragilidade dos Conselhos Municipais em cidades de pequeno porte

Em contrapartida, diversos municípios brasileiros de pequeno e médio porte enfrentam limitações estruturais e políticas que comprometem a efetividade dos mecanismos participativos. Conforme Lima e Souza (2024), é comum que esses conselhos existam apenas para cumprimento de exigências legais, com reuniões esporádicas, pouca divulgação, ausência de capacitação dos conselheiros e baixa capacidade deliberativa. Na prática, essas instâncias atuam mais como órgãos consultivos, sem influência real sobre as decisões do Executivo municipal, evidenciando um cenário de participação simbólica e pouco transparente, que desestimula o envolvimento cidadão.

c) Inovação digital: Orçamento Participativo Digital em Recife (PE)

Outro exemplo positivo é a experiência recente do Orçamento Participativo Digital implementado em Recife. Com o uso de plataformas digitais, a iniciativa buscou ampliar o acesso à deliberação pública, especialmente de públicos antes marginalizados, como jovens, mulheres e pessoas com restrições de mobilidade. Oliveira e Lima (2023) apontam que essa modalidade de participação contribuiu para ampliar a diversidade dos participantes e aumentar o número de propostas submetidas à votação popular.

d) Participação mediada por tecnologia: Plataforma “Fala.BR” da CGU

No âmbito federal, destaca-se a plataforma “Fala.BR”, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União, como canal unificado de ouvidoria e acesso à informação. A ferramenta permite que cidadãos enviem denúncias, sugestões, reclamações e pedidos de informação a órgãos públicos. Mendes e Carvalho (2024) ressaltam que essa plataforma representa um avanço importante para o controle social, ao oferecer um meio acessível e transparente de comunicação entre a população e o Estado. No entanto, os mesmos autores observam que ainda existem barreiras ao seu uso pleno por parte de populações vulneráveis, como a limitação de acesso à internet e à linguagem administrativa, além de atrasos nas respostas às demandas registradas.

Esses casos evidenciam que o controle social deve ser compreendido não apenas como um conjunto de normas e regulamentos, mas como um fenômeno político influenciado por diversos fatores, como o envolvimento da sociedade civil, o comprometimento das instituições públicas e a garantia do acesso à informação. A eficácia dos instrumentos de participação cidadã — a exemplo das experiências em Belo Horizonte, Recife, conselhos municipais e ferramentas digitais — está diretamente relacionada às condições políticas e tecnológicas existentes, bem como à abertura dos gestores públicos para acolher e integrar as demandas sociais nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Este estudo teve como objetivo geral analisar os mecanismos de participação cidadã na gestão pública, com foco na avaliação de sua efetividade como instrumentos de controle social. O trabalho buscou compreender como esses mecanismos são organizados, quais os fatores que impactam sua eficácia e quais desafios ainda precisam ser superados para consolidar a participação cidadã como prática legítima e efetiva na administração pública.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que visou identificar e descrever os fundamentos teóricos da participação cidadã e do controle social, a pesquisa demonstrou que a participação cidadã vai além do direito ao voto e constitui um elemento essencial para o fortalecimento da democracia participativa. A participação cidadã é, portanto, um componente estruturante da governança democrática e precisa ser entendida como um processo contínuo, que exige o comprometimento de todos os atores sociais.

Quanto ao segundo objetivo específico, o estudo evidenciou que conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências, ouvidorias e plataformas digitais são ferramentas importantes para viabilizar a participação popular. No entanto, os resultados apontaram que a efetividade desses mecanismos ainda é limitada por barreiras estruturais, como a falta de capacitação dos participantes, a ausência de recursos financeiros e a baixa institucionalização das decisões deliberativas. Além disso, as desigualdades de acesso e a exclusão de grupos historicamente marginalizados continuam a comprometer a pluralidade e a legitimidade dos processos participativos.

O terceiro objetivo específico consistiu em analisar experiências práticas de participação cidadã na gestão pública, comparando exemplos bem-sucedidos com contextos marcados por fragilidades institucionais. O estudo identificou casos de sucesso, como o Orçamento Participativo de Belo Horizonte e o Orçamento Participativo Digital de Recife, que demonstram que, com estrutura adequada, vontade política e engajamento social, os mecanismos participativos podem gerar impactos concretos na gestão pública e na vida das comunidades. Por outro lado, também foram observados exemplos em que os conselhos municipais operam de

forma simbólica, sem real poder de influência, reforçando a necessidade de maior investimento institucional e político para que esses espaços sejam efetivos.

De forma geral, conclui-se que os mecanismos de participação e controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro ainda enfrentam desafios significativos para se tornarem plenamente efetivos. O fortalecimento da participação cidadã depende da criação de condições estruturais e culturais favoráveis, com investimento em educação cívica, ampliação do acesso às tecnologias digitais e promoção de uma cultura política baseada no diálogo, na escuta ativa e na corresponsabilidade.

Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se a realização de pesquisas empíricas que envolvam entrevistas com conselheiros, gestores públicos e cidadãos participantes de instâncias deliberativas, a fim de captar percepções, motivações e dificuldades vivenciadas no cotidiano dos espaços participativos. Também seria relevante expandir a análise para outras esferas da federação, como os contextos estaduais e federais, além de realizar estudos comparativos entre diferentes modelos de participação em regiões com distintos níveis de desenvolvimento social e institucional.

Entre as limitações deste estudo, destaca-se o fato de que a pesquisa se concentrou na análise documental e bibliográfica, sem a realização de pesquisa de campo. Isso restringiu a possibilidade de aprofundar a análise prática sobre as dinâmicas internas dos espaços de participação, limitando o alcance empírico da investigação. Apesar disso, a metodologia adotada permitiu desenvolver uma análise consistente e relevante, oferecendo subsídios teóricos para futuras investigações sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. R. de; **Torres**, L. F. Desafios contemporâneos da participação cidadã no Brasil: inclusão e representatividade nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 45–67, 2022.
- ALMEIDA, R. D. de. **Participação cidadã e emancipação social: perspectivas críticas na gestão pública democrática**. Cadernos de Administração Pública, Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 112–134, 2023.
- AVRITZER, L. **Democracia e os três mundos da cidadania participativa**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- BARBOSA, J. C.; NASCIMENTO, P. M. A exclusão nos espaços participativos: limites estruturais e desigualdades sociais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 31, n. 2, p. 98–116, 2023.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CELLARD, A. A análise documental. In: Poupart, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295–316.
- COSTA, A. P.; ANDRADE, J. Participação cidadã e políticas públicas: desafios contemporâneos da governança democrática. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 57, n. 1, p. 134–153, 2023.
- COSTA, A. P.; LIMA, M. V. Controle social e gestão pública: práticas e desafios no cenário pós-pandêmico. **Revista Gestão Pública em Foco**, v. 10, n. 2, p. 56–72, 2023.
- FERREIRA, J. C.; SILVA, M. Participação social e deliberação democrática: caminhos para a efetividade na gestão pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 14, n. 1, p. 78–95, 2024.
- FERREIRA, J. C.; SOUZA, T. Democracia participativa e controle social: uma análise crítica dos conselhos de políticas públicas. **Revista Cidadania e Políticas Sociais**, v. 19, n. 2, p. 33–51, 2023.
- FONSECA, B. M. da; LEAL, R. T. Democracia participativa e crise da representação: novas formas de engajamento cívico. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 23–41, 2023.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LIMA, G.; SOUZA, T. Conselhos municipais e a participação simbólica: desafios para a efetividade do controle social em pequenos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 88–102, 2024.

LIMA, R.; TORRES, C. Cidadania digital e desigualdades sociais: limites à participação online no Brasil. **Revista de Estudos Políticos e Sociais**, v. 8, n. 3, p. 212–229, 2022.

LIMA, R. C.de; SOUZA, E. M. de. Democracia deliberativa e cidadania ativa: os desafios contemporâneos da participação política no Brasil. **Revista Latino-Americana de Ciência Política**, Salvador, v. 8, n. 2, p. 55–73, 2022.

MARTINS, D. H. **Participação popular e legitimidade institucional: experiências e aprendizados da gestão democrática**. Administração Pública em Debate, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 89–108, 2024.

MARTINS, R.; RIBEIRO, J. L. Análise de conteúdo em estudos sobre políticas públicas: potencialidades e limites. **Revista Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 225–246, 2022.

MENDES, C.; CARVALHO, J. Fala.BR e o acesso à informação no Brasil: **avanços e limites da participação digital no controle social**. Cadernos de Gestão Pública, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 56–74, 2024.

MENDES, F.; OLIVEIRA, R. Instâncias participativas e a cultura política brasileira: uma análise institucional. **Revista de Administração Pública e Cidadania**, v. 5, n. 1, p. 88–102, 2024.

MENDES, F.; OLIVEIRA, R. Transparência pública e controle social: novos desafios na era digital. **Revista Gestão & Sociedade**, v. 11, n. 3, p. 155–170, 2022.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MORAES, F.de; FIGUEIREDO, L.T. Desinformação e barreiras de acesso à participação popular: desafios para o controle social efetivo. **Revista Brasileira de Gestão Pública**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 51–69, 2024.

MORAES, G.; FIGUEIREDO, C. Controle social e accountability: uma análise crítica das ouvidorias públicas no Brasil. **Revista Gestão Democrática**, v. 6, n. 1, p. 43–60, 2024.

MOREIRA, L.R.; COSTA, H. R. A pesquisa qualitativa como instrumento de análise crítica da gestão pública participativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 772–793, 2022.

OLIVEIRA, C. S. de; SANTOS, M. V. Governança participativa: uma abordagem qualitativa sobre a atuação cidadã nas políticas públicas locais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 3, p. 377–399, 2023.

OLIVEIRA, L. F.; SOUZA, C. Participação social e democracia no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 14, n. 2, p. 190–207, 2023.

OLIVEIRA, M.; LIMA, R. Democracia digital e orçamento participativo: a experiência de Recife. **Revista de Administração Pública e Cidadania**, Recife, v. 18, n. 3, p. 112–129, 2023.

PEREIRA, M. L.; GOMES, A. C. Participação cidadã como formalidade? Reflexões sobre a resistência institucional à deliberação popular. **Revista Crítica de Administração Pública**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 101–120, 2023.

RIBEIRO, A. C.; LIMA, P. H. Conselhos de políticas públicas: desafios para a efetivação da participação social. **Revista Democracia e Gestão Pública**, v. 9, n. 2, p. 45–61, 2022.

RIBEIRO, T.L.; LIMA, V. dos A. Mecanismos de controle social e transparência governamental: um estudo sobre a efetividade das instâncias participativas no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 12–32, 2022.

RIBEIRO, V. C.; MOREIRA, A. R. **Cidadania ativa e controle social: desafios e potencialidades na democracia participativa brasileira**. Cadernos de Gestão Pública, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 89–108, 2024.

ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
SANTOS, B.de S. Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63, p. 37–66, 2002.

SILVA, A. L.; LIMA, M. **Governança democrática e desigualdade: o papel da participação cidadã nas políticas públicas**. Cadernos de Gestão Pública, v. 17, n. 1, p. 101–120, 2024.

SILVA, B.; MORAES, L. Mecanismos participativos e capacidades institucionais: um estudo nos municípios brasileiros. **Revista Administração e Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 33–50, 2023.

SILVA, E. G. da; ANDRADE, J. F. A análise documental como método em pesquisas qualitativas sobre políticas públicas participativas. **Revista Brasileira de Pesquisas Qualitativas**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 151–169, 2023.

SILVA, M. L. da; OLIVEIRA, B. C. Participação cidadã como valor político: desafios e perspectivas na construção da democracia contemporânea. **Revista Democracia em Foco**, Recife, v. 6, n. 1, p. 20–42, 2024.

SILVA, M.; ANDRADE, L. Orçamento participativo e cidadania ativa: o caso de Belo Horizonte (MG). *Revista Estudos em Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 45–63, 2023.

SILVA, R. N.; RODRIGUES, F. A. A exclusão social nos espaços participativos: limites estruturais e institucionais da democracia brasileira. **Revista de Estudos Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 103–121, 2023.

SILVA, R.; RODRIGUES, A. P. Participação cidadã e efetividade: entre o ideal democrático e as limitações institucionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 15, n. 1, p. 65–82, 2023.

SOUZA, C. Controle social: desafios para a gestão pública democrática. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 271–289, 2006.

SOUZA, C. Governos locais e participação cidadã no Brasil. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189–214.

TENÓRIO, F. Gestão pública participativa: um debate necessário. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 1, p. 67–82, 2007.

TORRES, M. A.; CARVALHO, D. P. Deliberação pública e construção de sentido político: uma análise dos espaços participativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 37, n. 109, p. 1–19, 2022.