

## **DO ENGAJAMENTO À CIDADANIA ATIVA: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

### **FROM ENGAGEMENT TO ACTIVE CITIZENSHIP: THE ROLE OF SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZIL AFTER THE 1988 CONSTITUTION**

### **DEL COMPROMISO A LA CIUDADANÍA ACTIVA: EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN BRASIL DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1988**

Gisleine do Carmo<sup>1</sup>

Vânia Aparecida Rezende<sup>2</sup>

Fernanda Nunel Maciel<sup>3</sup>

#### **RESUMO**

A partir da Constituição Federal de 1988, o contexto sociopolítico no Brasil se reconfigurou, destacando-se o fortalecimento da participação social, tornando-a um elemento crucial para o processo democrático e na compreensão acerca da relação entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, o objetivo deste ensaio foi compreender a dinâmica de (re)configuração da sociedade brasileira por meio da análise da trajetória e dos sentidos da participação social no período pós-Constituição de 1988. Constatou-se que as características da história do território brasileiro constituem forte influência nesse processo. No entanto, mostrou-se também essencial demarcar as dificuldades inerentes à participação, uma vez que, mesmo com espaços legalmente instituídos, ainda é necessário superar desafios no que tange à representatividade, à capacidade de deliberação e à eficácia. O tema evidenciou sua complexidade e sua análise não

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Lavras (UFLA), na linha Organizações, Gestão e Sociedade. Mestre em Administração pela UFLA. Graduada em Administração pela Universidade Federal de São João del-Rei e em Logística pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João del-Rei-DECAC/UFSJ. Doutora e mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras - PPGA/UFLA, na área de concentração: Organizações, gestão e sociedade, tendo como núcleo temático Administração Pública.

<sup>3</sup> Mestranda em Administração, na linha Gestão Estratégica, Marketing e Inovação, pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Graduada em Administração pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). É participante do Grupo Feira de Trocas (UFLA) e do Grupo de Estudos de Comportamento do Consumidor (GECOM/UFLA).

apresentou uma via única. Os significantes teórico-conceitual, legal, institucional, político e histórico-cultural foram eixos de análise apontados no presente trabalho.

**Palavras-chave:** Participação social, Constituição de 1988, Democracia, Estado, Sociedade civil.

## RESUMEN

A partir de la Constitución Federal de 1988, el contexto sociopolítico en Brasil se reconfiguró, destacándose el fortalecimiento de la participación social, convirtiéndola en un elemento crucial para el proceso democrático y en la comprensión de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, el objetivo de este ensayo fue comprender la dinámica de (re)configuración de la sociedad brasileña a través del análisis de la trayectoria y los significados de la participación social en el período posterior a la Constitución de 1988. Se constató que las características de la historia del territorio brasileño constituyen una fuerte influencia en este proceso. Sin embargo, también se hizo esencial marcar las dificultades inherentes a la participación, ya que, incluso con espacios legalmente instituidos, aún es necesario superar desafíos en lo que respecta a la representatividad, la capacidad de deliberación y la eficacia. El tema evidenció su complejidad y su análisis no presentó una única vía. Los significantes teórico-conceptual, legal, institucional, político e histórico-cultural fueron ejes de análisis señalados en el presente trabajo.

**Palabras llave:** Participación social, Constitución de 1988, Democracia, Estado, Sociedad civil.

## ABSTRACT

Since the Federal Constitution of 1988, the sociopolitical context in Brazil has been reconfigured, highlighting the strengthening of social participation as a crucial element for the democratic process and for understanding the relationship between the state and

civil society. In this sense, the aim of this essay was to understand the dynamics of (re)configuration of Brazilian society through the analysis of the trajectory and meanings of social participation in the post-1988 Constitution period. It was found that the characteristics of Brazil's territorial history exert a strong influence on this process. However, it also proved essential to outline the inherent difficulties of participation, as, even with legally established spaces, challenges related to representativity, deliberation capacity, and efficacy still need to be overcome. The topic revealed its complexity, and its analysis did not present a single pathway. The theoretical-conceptual, legal, institutional, political, and historical-cultural significances were the analytical axes highlighted in this work.

**Keywords:** Social participation, 1988 Constitution, Democracy, State, Civil society.

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o contexto sociopolítico no Brasil se reconfigurou. Era o fim de um longo período de ditadura militar e também o início de uma nova era de democracia, marcada pela participação social. Esse marco histórico possibilitou a consolidação de instituições democráticas, bem como o estabelecimento de princípios básicos – igualdade de direitos, liberdade de expressão, proteção de direitos individuais e coletivos. Nessa nova configuração, a sociedade civil passou a conquistar espaços de participação, fazendo emergir movimentos sociais e organizações não governamentais, que foram e são fundamentais na promoção da justiça social e defesa de direitos. Avritzer (2012) afirma que a incorporação da participação no Brasil resultou de dois fenômenos distintos – resposta ao período antidemocrático durante o regime militar e resultado do processo de redemocratização, no qual as instituições participativas emergiram como elementos essenciais para o funcionamento do sistema democrático.

A participação social no Brasil, que teve grande impulso com a Constituição de 1988, não se restringiu apenas aos âmbitos sociais, mas também se estendeu significativamente para a esfera política. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma arquitetura institucional, que favoreça a participação popular na formulação e na execução de políticas, é uma característica marcante da Constituição Federal de 1988 e reflete os anseios sociais durante o período de redemocratização da sociedade brasileira. Os anos 1980 desempenharam um papel crucial na consolidação dos fundamentos jurídico-políticos do Estado Democrático de Direito, com a Carta Magna servindo como alicerce. Assim, a cidadania e a democracia foram, então, estabelecidas como princípios fundamentais e operacionais do funcionamento do Estado (Oliveira, 2022).

A participação da sociedade pode ser vista como um elemento crucial na elaboração e execução de políticas públicas, pois tem o potencial de assegurar maior legitimidade e reforçar a governabilidade (Olivatto; Gallo Junior, 2020). Essa interação entre o Estado e a sociedade civil se torna significativa ao possibilitar novas direções, propostas e facilitar a inclusão autêntica da comunidade no âmbito político (Andrade, 2019). Nesse sentido, é fundamental investigar a dinâmica de (re)configuração da sociedade brasileira, enfatizando a relevância de compreender como os processos de participação social contribuem para moldar a estrutura política, econômica e social do país. Isso permite compreender não apenas a relação entre o Estado e a sociedade civil, mas também o panorama geral da sociedade brasileira e suas transformações ao longo do tempo, a partir dos sentidos assumidos pela participação.

Destarte, o objetivo deste artigo é compreender a dinâmica de (re)configuração da sociedade brasileira por meio da análise da trajetória e dos sentidos da participação social no período pós-Constituição de 1988. Para isso, será investigado como as diferentes formas de participação da sociedade têm contribuído para transformar as estruturas sociais, políticas e econômicas no Brasil. A partir da análise da evolução histórica e dos significados atribuídos à participação, será possível delinear perspectivas relevantes acerca dos mecanismos que impulsionaram as transformações sociais e políticas no Brasil contemporâneo.

A participação social torna-se essencial na construção e na consolidação de sociedades democráticas. Ao envolver os cidadãos nas tomadas de decisão e na definição das políticas públicas, ela promove uma maior legitimidade e representatividade no governo. Por meio do exercício da cidadania ativa dos atores sociais, governamentais e não-governamentais, é possível ampliar os canais de diálogo e garantir que as necessidades e interesses da população sejam adequadamente considerados nas políticas do Estado (Milani, 2008).

O presente artigo constitui um ensaio teórico, que segundo Meneghetti (2011), possui natureza reflexiva e interpretativa, e demanda envolvimento, bem como capacidade analítica e crítica no pensar e repensar. Ele valoriza aspectos que envolvem as transformações em determinados fenômenos, sendo neste estudo, a participação social no Brasil. “É tentativa de superação da relação entre tempo e espaço presentes na racionalização de uma realidade” (Meneghetti, 2011, p. 325).

A dinâmica da participação social no Brasil será descrita na seção seguinte, partindo de uma análise abrangente da evolução histórica desse fenômeno. Em seguida, serão investigados os sentidos atribuídos à participação no contexto pós-Constituição Federal de 1988, analisando-se como essa influenciou e moldou as formas de engajamento social no Brasil. Por fim, serão apresentadas as considerações finais do estudo.

## **2. Uma evolução histórica sobre a participação social no Brasil**

Durante sua história, a Administração Pública no Brasil passou por diversas transformações no que envolve os modelos de gestão e a participação da população (Souza et al, 2020). Segundo Carvalho (2023), durante a Primeira República, ocorreram pequenos espaços para a participação popular, limitando-se a espaços comunitários fora de canais e de mecanismos estatais. Após esse período, levando em consideração os anos de 1937 e 1945, o governo de Getúlio Vargas, a participação social praticamente não existia.

Antes de seguir, é importante esclarecer os significados de alguns conceitos aqui trabalhados, a saber - participação social, cidadania ativa e democracia participativa. A

participação social representa o envolvimento dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas (Milani, 2008). A cidadania ativa está associada ao direito e a prática de participar diretamente ou por meio de representantes nas decisões políticas de um país. A cidadania ativa se manifesta por meio da participação da sociedade civil organizada em processos como referendos, plebiscitos, iniciativas populares e conselhos de gestão de políticas públicas, ampliando os espaços para o exercício da democracia (Benevides, 2026). Já a democracia participativa, de forma mais específica, representa um modelo que busca ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas e na administração pública, utilizando diversas formas e mecanismos para garantir a inclusão de todos os cidadãos nesse processo (Macedo, 2008).

Para Carvalho (2012), a partir da Constituição de 1946, começaram a surgir ensaios de um sistema democrático, que visava garantir direitos sociais e políticos. Houve também a liberdade de imprensa e organização política, promovendo eleições que ocorreriam periodicamente e com disputa de diversos partidos políticos.

A partir de 1964, com o regime militar, ocorreu diversos tipos de repressão aos cidadãos: aos que eram opositores, à mídia e aos outros partidos políticos existentes. A luta da sociedade para o fim de práticas autoritárias foi essencial para o desenvolvimento da democracia (Dagnino, 2002). A participação da população na elaboração da Constituição através de audiências públicas, emendas populares e outros mecanismos, auxiliou nas temáticas de anistia, condições trabalhistas, o retorno de partidos políticos, dentre outras questões.

Após o fim do regime militar em 1985, o Brasil retornou a ser um país democrático. Há um destaque para os movimentos sociais e operários que buscavam reivindicações. Essa época foi marcada por relações sociais mais horizontalizadas e pelo aumento de direitos, principalmente o surgimento de mecanismos de participação política.

Como aponta Souza et al (2020), somente com a Constituição Federal de 1988, que a participação popular se tornou efetiva ao possibilitar a abertura de espaço para a democracia participativa, permitindo o cidadão a ter mais voz. A CF/88 tornou obrigatória a participação dos indivíduos em políticas públicas, no que envolve o âmbito local, a partir



de instrumentos participativos, como por exemplo, fóruns, planos diretores, conselhos municipais, conferências e orçamento participativo, tornando a população atores principais na elaboração de ações. Isso permitiu que a sociedade interferisse na agenda do Estado, conquistando direitos e reafirmando os princípios da democracia (Brasil, 1988). Inicialmente, os princípios que guiaram foram os serviços públicos de qualidade e descentralizados, possibilitando a participação social por meio de fóruns e conselhos (Picolli et al, 2017).

No que tange a elaboração da Constituição Federal de 1988, ocorreu uma disputa envolvendo o interesse da então elite conservadora e dos trabalhadores, que estão organizados em sindicatos e movimentos sociais, o que destacou o embate entre diferentes projetos políticos e o entendimento da democracia participativa (Carvalho, 2012). De acordo com Maranhão e Teixeira (2006), após a Constituição de 1988, ocorreram lutas expressivas e intervenções de variados grupos, tendo destaque a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento Sem Terra (MST), dentre outras ações que buscavam conquistar o direito da participação e a afirmação da democracia brasileira. E esses movimentos também passaram a incluir mulheres, negros, indígenas, ambientalistas, pessoas portadoras de deficiência, que tiveram papel fundamental para que tivesse um projeto participativo.

A Constituição Federal de 1988 se apresenta como uma resposta às demandas sociais que buscavam uma voz ativa na administração pública, após vinte e um anos de um regime militar, onde ocorria censura da população. Esta ficou conhecida como “Constituição Cidadã” e apresentou princípios democráticos nas políticas públicas, com um aumento da participação dos cidadãos (Teixeira, 2007). A CF/88 garantiu diversos direitos sociais, como por exemplo, à saúde, ao saneamento, à educação e à assistência social. Uma das características de um Estado descentralizado é a existência de efetivos canais de participação. Por conta disso, ocorreu a criação de mecanismos com o intuito de possibilitar aos cidadãos o acesso ao governo e a participação nas decisões sobre problemas da sociedade (Aguiar; Cunha, 2017).

A Constituição de 1988 modifica a maneira de comunicação entre governo e sociedade. Ocorreu neste período a promulgação de diretrizes que apontavam as

transferências de serviços que não eram exclusivos do governo, como por exemplo hospitais, para um âmbito de público não estatal, durante o primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Essas normas fortaleceram a criação de associações civis para a administração de equipamentos públicos e para que políticas sociais fossem implementadas.

Para Ayritzer (2007), a CF/88 criou um sistema político que possibilitou a iniciativa da população em projetos de lei e a participação de entidades sociais para a promoção de políticas públicas através de conselhos e outros mecanismos da Constituição Federal. Uma das ferramentas de participação presente na CF/1988 está a o plebiscito, permitindo que a população expresse seus desejos. Ocorreu também a criação de conselhos setoriais de políticas públicas e o de defesa de direitos de variados segmentos civis. Os conselhos aparecem como uma ferramenta reflexiva de como as transformações vêm ocorrendo no Brasil (Pessoa; Santana, 2007).

Segundo Milani (2008), foi somente a partir da década de 1990, que a participação social se transformou em um dos “princípios organizativos centrais” no que tange os processos de deliberação democrática. Nessa época, ocorreu a redemocratização no Brasil, em que o país experimentou diversas práticas de participação popular (Avritzer, 2008). As instituições participativas tornaram-se uma característica da administração pública brasileira.

Por meio das conquistas de participação social advindas da CF/88 foi redefinida a função do Estado, o qual ficou responsável pela asseguuração das políticas públicas, ocorrendo também uma descentralização. No Brasil, a partir dos anos de 1990, ocorre o embate entre projetos políticos: de um lado o democrático popular e o de outro o neoliberal (Neves, 2012). O projeto neoliberal defendia uma participação despolitizada e passiva que visava a execução das obrigações sociais do Estado, sem ter o compromisso de promover o aprofundamento da democracia participativa e o aumento dos direitos (Carvalho, 2012).

É importante salientar que há dois aspectos fundamentais que envolvem a institucionalização das instâncias participativas brasileiras. O primeiro trata da ação dos movimentos sociais através da participação na Assembleia Nacional Constituinte, ao



demandarem políticas públicas em diversos âmbitos, como na educação e saúde. Já o segundo ponto foi a ascensão do Partido dos Trabalhadores, conseguindo eleger Olívio Dutra para prefeito de Porto Alegre, juntamente com o Orçamento Participativo (Teixeira; Teixeira, 2019), além dos governos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2012-2016).

Como apresenta Teixeira (2012), em 2003, a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) passou a ser mediadora entre governo e sociedade e a partir disso, conseguiu criar ações que aumentassem a participação social. A Secretaria funcionava a partir de três departamentos: (i) Educação Popular e Mobilização Cidadã; (ii) Participação Social e; (iii) Diálogos Sociais (Santos, 2014). Nesse período, as instituições participativas foram revitalizadas e desenvolvidas, entretanto, não foi focado como funcionaria no âmbito federativo e no relacionamento com outras instituições, ou seja, na arquitetura institucional.

Como aponta Paes de Paula et al (2021), durante o primeiro mandato de Dilma (2011-2014), a SGPR passou a buscar a articulação dos processos participativos e também o trabalho mútuo dos órgãos que trabalham na administração pública federal. Ocorreu a criação do Compromisso Nacional pela Participação Social e da Política Nacional de Participação Social (PNPS). O objetivo da PNPS era fortalecer as estratégias de participação social, assim como a comunicação do governo com a sociedade (SGPR, 2013). E o Compromisso tinha como foco a orientação acerca de diretrizes para uma efetiva articulação dos órgãos federais e o aumento da participação social como um destaque desse mandato (Paes de Paula, 2021).

No ano de 2014, Dilma assinou o decreto que institui o Sistema Nacional de Participação Social e a PNPS, entretanto, por conta de diversos discursos contra o decreto foi anulado no Congresso. A oposição enxergava o surgimento de um poder que seria de certa forma paralelo ao parlamento e analisava que o texto de explicação da PNPS não teria significativas modificações no que envolve as instituições participativas.

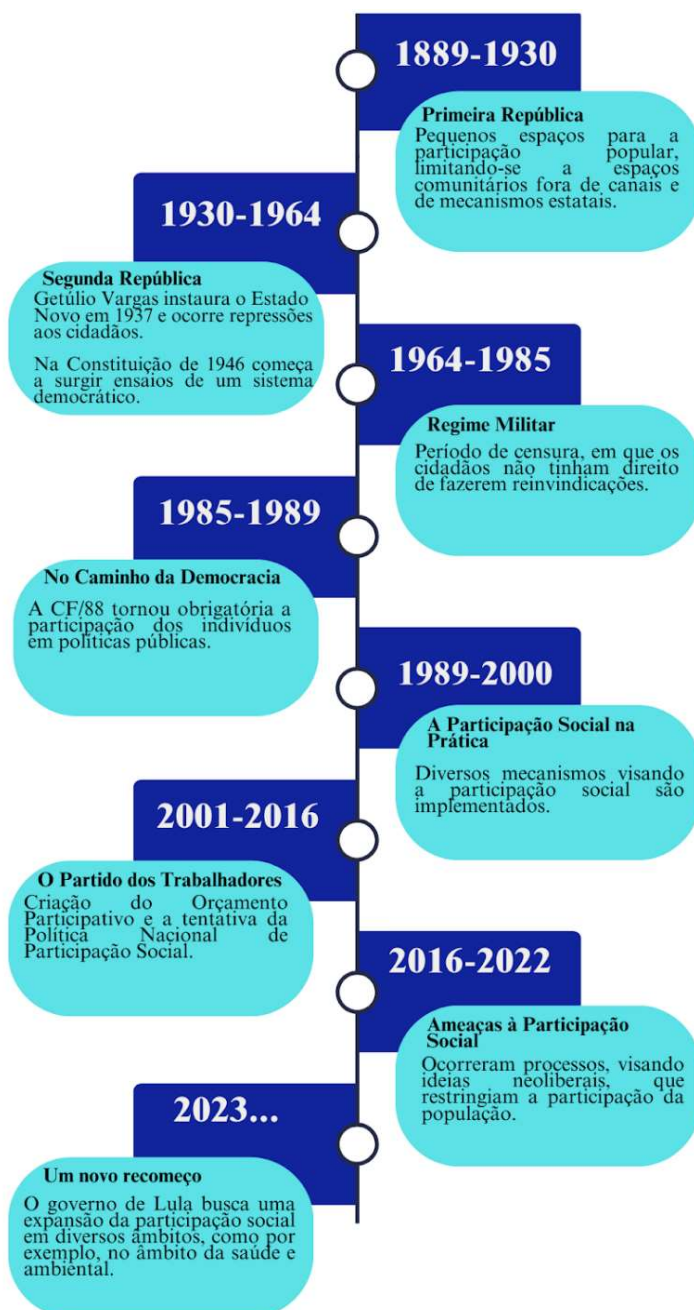
Durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), houve um processo de atingir e restringir a interferência dos cidadãos nas pautas do Estado. Em consequência, o que tinha sido conquistado na CF/88 entra em embate com

as reformas que atingem as participações em políticas sociais. Segundo Bezerra et al. (2019), o período de Jair Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL) como presidente do Brasil (2018-2022), afetou de forma direta a participação em políticas públicas em diversos temas: como indígenas e meio ambiente, por exemplo.

No ano de 2023, Lula volta a assumir o cargo de presidente do Brasil. Como aponta Lima (2023), temáticas envolvendo equidade e participação social passam a ser um desafio para o atual governo. Uma das propostas é de que haveria no Itamaraty uma Assessoria de Participação Social e Diversidade, que buscaria um aumento do diálogo com a sociedade. Exemplos de tentativas de aumentar a participação social podem ser encontradas na área da saúde, tratando do SUS (Giovanella et al, 2023) e na parte ambiental, no que trata do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Monteiro et al, 2023).

A seguir, a Figura 1 apresenta, de forma cronológica, como que a participação social foi sendo tratada durante os governos brasileiros. Pode-se observar períodos em que esta era mínima e épocas que a expansão da participação dos cidadãos era um dos objetivos dos governantes.

Figura 1 – Linha do tempo da participação social no Brasil



Fonte: Elaboração própria (2024).

Segundo Avritzer e Zanandrez (2024), com a eleição de Lula em 2002, a participação social se expandiu também para o nível federal. O orçamento participativo, que era o principal destaque entre 1990 e 2002, passou a disputar espaço com outras políticas, especialmente as conferências e conselhos nacionais. Durante os dois primeiros

mandatos de Lula (2003-2010), mais de 70 conferências nacionais foram realizadas, ampliando o alcance das políticas públicas.

O período de regressão democrática começa antes do impeachment de Dilma Rousseff, e se intensifica nos governos de Temer e Bolsonaro (Avritzer; Zanandrez, 2024). Almada et al. (2022) afirmam que, no governo Bolsonaro, houve um enfraquecimento tanto da transparência quanto dos mecanismos de participação cidadã. Não houveram novas iniciativas para promover a participação, com uma queda na quantidade e qualidade das informações.

Após uma disputa sobre a centralidade da participação, que começou em 2014 e terminou com a derrota de Bolsonaro, o terceiro mandato de Lula voltou a focar em políticas participativas específicas para diferentes setores, focalizadas em algumas políticas públicas (Avritzer; Zanandrez, 2024). Em 2023, com a eleição do Lula, iniciou-se um processo de reorganização da participação no governo federal, marcado pela reativação de conselhos e conferências nacionais (Zanandrez; Menezes, 2024).

### **3. Os sentidos da participação no contexto pós-constituição de 1988**

Pensar sobre sentidos requer a lucidez de que se trata de um conceito de múltiplas significações. Não é intenção nem pretensão deste ensaio desvendar sua multiplicidade, mas de localizar na polissemia do termo um significado que contemple a abordagem aqui analisada. Nesse intuito, o trabalho de Freitas et. al. (2012) fornece um suporte teórico ao apresentar o termo “sentido” desde suas acepções físicas e sensoriais até aquelas de cunho idealizado, relacional e teleológico, considerando-as como um conjunto expresso num único termo. Na visão dos autores, o vocábulo “sentido” mostra-se como uma espécie de multiplicidade unificada.

Nesse caminho, pensar os sentidos requer considerar as diversas denominações e contornos dados a ele. Aqui utiliza-se sua definição em torno da utilização do senso comum, ou seja, o significado em diversos contextos.

Partindo do debate acerca do tema participação e seus delineamentos, a partir da Constituição de 1988 se considera a promulgação da referida Carta Magna como um ponto de inflexão na história do Estado brasileiro. Conforme evolução abordada no tópico

anterior, as peculiaridades e características da formação histórica do Brasil determinam de forma, direta ou indireta, dimensões ligadas aos sentidos que se pode atribuir à participação.

Considerando que a Carta Magna institui novos espaços democráticos, é possível pressupor que eles auxiliam novas perspectivas para se pensar a participação. Para Milani (2008), as origens do discurso sobre a participação social são múltiplas, tendo sua gênese alinhada a uma reivindicação histórica de alguns movimentos sociais. Ainda pelo olhar do autor, os anos 1990 (pós Constituição) corresponderam à institucionalização da consulta da população em geral e na formação de espaços participativos. A conquista dos direitos políticos e sociais é muito recente no Brasil e a legislação de 1988 representou uma modernização política formal, vinculada à democracia popular e participativa (Oliveira; Krüger, 2018).

Para Paes de Paula (2005), uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito da Administração Pública, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política. Segundo a autora, nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Como relembra Silva (2008), o ano de 2003 foi o primeiro em que um governo federal realizou um processo de consulta à sociedade para a elaboração do Plano Plurianual no país.

Torna-se relevante considerar que tratar o tema no Brasil, nesse período enunciado, requer zelo, no intuito de considerar que diversos âmbitos permeiam o debate e influenciam a forma como pode-se atribuir sentido ao conceito. Aguiar e Cunha (2017), ao investigarem a produção científica que trata do tema participação social, após a promulgação da CF/88, constataram que a orientação política é um fator que influencia uma maior ou menor participação da sociedade civil. Sendo assim, o viés analítico político é um sentido relevante para se analisar a participação.

Pelos resultados, ainda de Aguiar e Cunha (2017), é possível perceber que a participação pode ter seu significante ligado a uma pluralidade temática. Os autores citam as seguintes abordagens como resultantes da pesquisa: políticas públicas, arranjos

participativos, gestão ambiental, políticas sociais, associativismo e movimentos sociais. Essa constatação leva os autores a refletir sobre a importância de analisar o desenho institucional e sua relação com a efetividade das deliberações e da participação. Para Oliveira, Pereira e Rezende (2010), a Constituição Federal de 1988 contribuiu para pregar a descentralização participativa, que se aplicou a campos importantes como saúde, educação, assistência social e regulação urbana.

Em consonância com a perspectiva supracitada, Andrade (2019) reflete sobre a Constituição Federal de 1988 e seu papel na agenda das políticas públicas, sendo quase unanimidade que essa Carta garante direitos sociais no rol dos direitos fundamentais e direitos sociais. Considera-se que os mesmos são em grande parte concretizados por intermédio de políticas públicas sociais. Sendo assim, na seara das políticas públicas também se atribui um novo sentido para o processo participativo.

Na mesma linha, Milani (2008) considera que o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política, ou seja, pressupõe a participação social em processos de formulação de políticas públicas.

No que se refere aos espaços legitimados e institucionalizados, a Constituição de 1988 estabeleceu a criação de domínios públicos não estatais propícios ao confronto e à síntese de ideias, conforme afirmam Oliveira, Pereira e Rezende (2010). Os autores ao investigarem os conselhos gestores de políticas públicas consideram que eles despontam como tais espaços. Rezende (2009) defende que os conselhos gestores são ótimos exemplos de instâncias de aprimoramento do desempenho institucional, além de constituir mecanismos de *accountability* e de democracia participativa.

Além dos conselhos, concomitantemente, viu-se fortalecendo no pós 1988 outras experiências e espaços, como os orçamentos participativos, as audiências públicas, os fóruns temáticos, planos diretores, dentre outras configurações. De acordo com Paes de Paula (2005), ao longo dos anos 1990 essas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade. Segundo Silva (2008), em torno da participação social nas conferências nacionais, assistiu-se, nesse período, a uma situação inédita, pois



nunca os segmentos organizados da sociedade haviam demonstrado tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Na visão de Dagnino (2004), a constituição desses espaços de participação social significa uma conquista na democratização da sociedade civil.

O Quadro 1 busca sistematizar os principais sentidos da participação, considerando que se trata de um debate que envolve diversas perspectivas de análise e reflexão, o que torna o artigo despretensioso no que tange esgotar o tema.

Quadro 1 - Dimensões dos Sentidos da Participação

<b>Dimensões dos Sentidos</b>	<b>Caracterização</b>
Legal	Marco Legal CF/1988
Político	Governos e posicionamentos partidários ideológicos/novos projetos políticos
Histórico-Cultural	Formação Histórica Estado/Orientação Política da Sociedade/Cultura Participativa/Novos formatos e experiências/Cidadania Ativa
Institucional	Espaços institucionalizados de participação (Conselhos Gestores/Fóruns/Orçamento Participativo/Audiências/Plano Diretor/Conferências)
Teórico-conceitual	Reflexões sobre o significado da participação (diferentes correntes teóricas)

Fonte: Elaboração própria (2024).

A intenção é lançar luz para um debate que sempre será uma seara complexa e inesgotável em suas diversas interpretações. Conforme alertam Oliveira e Krüger (2018), o sentido do uso do termo e sua intencionalidade e materialidade não se desvelam facilmente. Segundo os autores, a conceituação científica e a análise política do termo vêm sendo objeto de inúmeros estudos e debates acadêmico-científicos e institucionais.

É importante aqui também destacar, conforme destacado por Montambeault (2018), que apesar dos avanços com a Constituição de 1988 e a criação de diversos

mecanismos de participação social no Brasil, como orçamentos participativos, conselhos e audiências públicas, esses processos ainda apresentam limitações. Há, por exemplo, a falta de integração entre os espaços representativos e participativos. Embora a Constituição tenha promovido a inclusão de cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, é preciso instituir reformas burocráticas e investir em uma coordenação mais efetiva. Além disso, existem setores onde a participação popular não é “bem-vinda” e outros, em que a participação não se integra às decisões. Isso enfraquece a representatividade social e provoca resistência de agentes públicos. E ainda, o fato de aumentar os mecanismos de participação, sem uma articulação clara entre eles, acaba por limitar o potencial democrático e a eficácia dessas instituições.

#### **4. Considerações finais**

A participação social no Brasil, apoiada pela Constituição Federal de 1988, aparece como um elemento importante para o fortalecimento da democracia e para a consolidação da relação entre Estado e sociedade civil. Este ensaio apresentou como os mecanismos institucionais, assim como os espaços participativos se configuraram ao longo dos anos, possibilitando uma maior inclusão social e accountability. Entretanto, alguns desafios persistem, os quais demandam ações concretas no que envolve a superação das limitações apontadas.

Para o fortalecimento da participação social brasileira, sugere-se a implementação de políticas públicas que promovam uma representatividade maior nos âmbitos de deliberação, permitindo a inclusão de populações sub-representadas historicamente – como indígenas, comunidades periféricas e mulheres. Reformas realizadas em conselhos participativos podem aumentar a deliberação, através do uso de tecnologias digitais que aumentem o acesso e transparência na tomada de decisão. Ademais, é importante a fomentação de programas educacionais que capacitem cidadãos no entendimento e utilização dos canais de participação para uma cidadania mais ativa.

No que tange uma análise comparativa, experiências de participação social em outros países, como no caso de Canadá e Portugal podem oferecer exemplos importantes

sobre modelos viáveis de articulação entre Estado e sociedade civil. Comparações internacionais podem ajudar, por exemplo, na Política Nacional de Participação Social (PNPS), pois apesar dos avanços, ainda há uma resistência política e estrutural.

As plataformas digitais podem ajudar na expansão do alcance de mecanismos participativos e facilitação do engajamento de jovens e indivíduos conectados. Entretanto, os riscos de manipulação digital e desinformação mostram a importância de políticas que garantam a integridade de processos participativos online.

Por fim, aponta-se a necessidade de um investimento maior em pesquisas que investiguem a relação de dinâmicas de participação social e contextos históricos brasileiros. Trabalhos que analisem de maneira temporal os efeitos das modificações de governos acerca de mecanismos participativos podem apresentar padrões, assim como orientar futuras ações.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, C. C.; CUNHA, F. S. A participação social pós-constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito? **Cadernos de Gestão Pública**, v. 22, p. 23-38, 2017.

ALMADA, Maria Paula et al. A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. **Opinião Pública**, v. 28, p. 169-199, 2022.

ANDRADE, M. C. Políticas públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e avanços. **CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 29, 2019.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. **Reforma política e participação no Brasil**. In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 35-43, 2006.

AVRITZER, Leonardo; ZANANDREZ, Priscila. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. **Revista do Serviço Público (RSP)**, 75(especial A), p. 35–58, 2024.

BENEVIDES, Maria V. de M. Cidadania ativa e democracia no Brasil. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 21-31, 2016.

BEZERRA, C. et al. Um decreto contra a participação. Os riscos à democracia no Brasil. **Carta Capital**, p. 13, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CARVALHO, D. D. A. Cultura política, democracia e participação social no Brasil: a gestão da educação em debate. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 8, e15309, 2023.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COSTA, V. C.; FEITOSA, Y. R. G. A participação popular via os novos meios de comunicação. **Journal of Exact Sciences - JES**, v. 21, p. 37-42, 2019.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** Caracas: Facultad de Ciencias Economicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIEGUES, G. C. A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. **APGS - Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 4, p. 365-380, 2012.

FREITAS, M. H. et al. Os sentidos do sentido: uma leitura fenomenológica. **Revista da Abordagem Gestáltica**, v. XVIII, p. 144-154, 2012.

GIOVANELLA, L. et al. 100 dias do governo Lula na saúde: os desafios do Sistema Único de Saúde e as primeiras iniciativas. **Cadernos Adenauer**, n. 1, p. 111-131, 2023.

KRUGER, T. R.; OLIVEIRA, A. Trinta anos da Constituição Federal e a participação popular no SUS. **Argumentum (Vitória)**, v. 10, p. 57-71, 2018.

LIMA, M. R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI - Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, v. 5, n. 5, p. 79-95, 2023.

MACEDO, Paulo S. N. de Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de informação legislativa**, v. 45, 2008.

MACIEL, T. M. Avanços e desafios da política externa brasileira após 100 dias de governo Lula. **Orbis - Boletim Trimestral do LEPEB/UFF**, v. 1, n. 1, p. 20-24, 2023.

MARANHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. **Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos**. In: Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, p. 109-119, 2006.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

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

MONTAMBEAULT, Françoise. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 44, n. 2, p. 261-272, 2018.

MONTEIRO, R. R. et al. Transformações na governança ambiental brasileira: análise da evolução da participação social e do desenho institucional do Conselho Nacional de Meio Ambiente (2011-2023). **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 16, n. 46, p. 141-160, 2023.

NEVES, A. V. Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, A. V.; CASTRO, A. T. B. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

OLIVATO, D.; GALLO JUNIOR, H. Evolução da participação social na legislação brasileira sobre gestão de riscos ambientais. **Territorium**, v. 27, n. I, p. 155-166, 2020.

OLIVEIRA, V. C. S. E.; PEREIRA, J. R.; REZENDE, V. A. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 8, p. 422-437, 2010.

OLIVEIRA, A. C. Participação social nos conselhos de políticas públicas na "era Bolsonaro": o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Interseções**, v. 24, n. 1, p. 172-195, 2022.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PESSOA, I.; SANTANA, M. G. Como pensar a participação social no marco da Constituição Federal de 1988: uma reflexão a partir da experiência do Conselho Nacional de Direito do Idoso. **Ser Social**, v. 20, p. 145-167, 2007.

PICOLLI, A. S.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C. Políticas em saúde, saneamento e educação: trajetória da participação social na saúde coletiva. **Saúde & Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 397-410, 2017.



REZENDE, V. A. Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação. In: XXXIII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD 2009). **Anais do XIII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD 2009)**, São Paulo, 2009.

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília: ANFIP, p. 131-148, 2008.

SCHIMIDT, J. P. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. Tomo 6, p. 1521-183.

SILVA, E. R. A. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, p. 131-148, 2008.

SOUZA, C. G.; RODRIGUES, M. A.; SANT'ANNA, D. O. Social participation and public power: reflections and interlocations. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 4, p. 18294-18299, 2020.

TEIXEIRA, L. R.; TEIXEIRA, M. A. C. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudos Municipais**, n. 20, p. 33-57, 2019.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálýsis**, v. 10, p. 154-163, 2007.

ZANANDREZ, Priscila; MENEZES, Diego Matheus Oliveira de. A dinâmica participativa da direita e a reorganização da participação social no Brasil: Um estudo sobre a retomada das Conferências Nacionais. **Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales**, n. 48, p. 131-161, 2024.

**Data de submissão:** setembro de 2024

**Data de aceite:** janeiro de 2025