

Participação e controle sociais como instrumentos de fortalecimento da democracia: uma revisão de literatura

Social participation and social control as instruments for strengthening democracy: a literature review

Tatiane Leal Jaloto¹, Rafael Bezerra de Souza Moreira²

Como citar esse artigo. JALOTO, T. L. MOREIRA R. B. S. Participação e controle sociais como instrumentos de fortalecimento da democracia: uma revisão de literatura. *Mosaico - Revista Multidisciplinar de Humanidades*, Vassouras, v. 14, n. 1, p. 138-148, jan./abr. 2023.



Resumo

O controle social consiste na participação do cidadão na gestão pública, sendo um aparato institucionalizado de atuação da sociedade que fiscaliza, monitora e participa da tomada de decisões do poder público. O objetivo deste artigo é analisar como a literatura compreende a participação e o controle sociais enquanto mecanismos de fortalecimento da democracia. Para tal, foi realizada revisão da literatura, consistente em síntese rigorosa de resultados relevantes sobre o tema, a partir da busca de informações em livros, revistas e artigos acadêmicos, bem como das normas jurídicas acerca da temática. Tem como questão norteadora: o controle social é um mecanismo importante para o fortalecimento da democracia? Dessa forma, e de acordo com os conceitos operacionais formulados de controle social, democracia e democracia participativa, demonstra-se, no âmbito deste trabalho, que o controle social é imprescindível à democracia, i.e., o controle social ativo e pulsante é termômetro para o bom funcionamento das instituições democráticas e o bem-estar dos cidadãos.

Palavras-chave: Controle Social. Democracia. Democracia Participativa.

Nota da Editora. Os artigos publicados na Revista Mosaico são de responsabilidade de seus autores. As informações neles contidas, bem como as opiniões emitidas, não representam pontos de vista da Universidade de Vassouras ou de suas Revistas.

Abstract

Social Control consists of citizen participation in public management, being an institutionalized apparatus for the social participation of organized civil society, which monitors the actions of public authorities. The purpose of this article is to analyze how scientific productions deals with participation and social control as a mechanism for strengthening Democracy. To this end, a literature review was carried out, which consists of a rigorous synthesis of relevant results on a given theme, through the active search for information in books, magazines and academic articles, as well laws about the theme. Guiding this work: is social control an important mechanism for strengthening democracy? Thus, and according to the operational concepts formulated, it can be demonstrated in the scope of this work that social control is an instrument that strengthens participatory democracy, that is, active and pulsating social control allows greater citizen participation, which contributes to the consolidation of democracy.

Keywords: Social Control. Democracy. Participatory Democracy.

Introdução

O presente trabalho trata do tema democracia, democracia participativa e controle social. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo analisar as produções científicas que tratam da participação e do controle sociais como mecanismos de fortalecimento da democracia.

O Estado Democrático de Direito foi abraçado pela Constituição Federal de 1988, surgida no auge do processo de redemocratização do Brasil nos anos 1980, após um período de mais de 20 anos de ditadura civil-militar. Nesse período, a participação social na esfera pública era quase nula, e qualquer tentativa de manifestação e/ou controle social sobre os atos do governo eram brutalmente combatidos, com forte

Afiliação dos autores:

¹Famipe – Faculdade de Miguel Pereira, formada em Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Miguel Pereira, RJ, Brasil.

²Famipe – Faculdade de Miguel Pereira, professor do Curso de Direito, Miguel Pereira, RJ, Brasil.

* Email de correspondência: tljaloto@gmail.com

Recebido em: 27/09/2022. Aceito em: 28/02/2023.

repressão policial-militar (DODGE, 2009).

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de democracia e de estado de direito. Consiste na criação de um conceito novo, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. Dessa forma, a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social (SILVA, 1988).

Corroboram Oliveira *et. al.* (2013) que a democracia instituída pela Constituição Federal abriu espaço para a participação popular e o controle social do poder. Nesse contexto, tem-se a importância da compreensão e utilização dos instrumentos de participação social e de controle social. O último consiste na participação do cidadão na gestão pública, sendo um aparato institucionalizado da participação social, que fiscaliza, monitora e participa na tomada de decisões estatais. Tem sua gênese no processo de descentralização e redemocratização, atuando diretamente no controle, formulação, acompanhamento e verificação das políticas públicas (OLIVEIRA *et. al.*, 2013).

O controle social refere-se a uma série de instrumentos de participação comunitária existentes na legislação brasileira. Por meio do controle social, todo e qualquer cidadão pode participar e intervir nas decisões acerca das políticas públicas. Tal intervenção ocorre no papel da sociedade junto ao Estado. Sabe-se que o controle social requer participação, e que toda participação só é possível em Estados que ao menos se intitulem democráticos. Nesse sentido, é impossível não falar no elo indissociável entre democracia e controle social, sendo a primeira o pressuposto para a existência da segunda.

A relevância deste estudo justifica-se na medida em que é verificado na *praxis* social e institucional um *défice* de participação e de utilização dos instrumentos de controle social, que podem contribuir com o agravamento da instabilidade política e social do Estado brasileiro. Não se pode olvidar, por outro lado, que a participação e o controle sociais são assegurados diretamente pela Constituição Federal, idealizados pelo Constituinte como imprescindíveis ao adequado funcionamento da estrutura do Estado.

A divisão deste trabalho será feita, além desta introdução, em seções nas quais aborda-se a metodologia aplicada e os conceitos operacionais formulados. A partir da análise da democracia no Estado brasileiro, chega-se à democracia participativa acolhida pela Constituição Federal de 1998. Após, desenvolve-se o conceito de controle social e os seus instrumentos. Em seguida, serão apresentados os resultados e a discussão encontrada na literatura.

Metodologia

A metodologia empregada no presente estudo foi a revisão de literatura, de modo que os profissionais tenham conhecimento das melhores práticas descritas. Tem como questão norteadora: o controle social é um mecanismo importante para o fortalecimento da democracia?

Realizou-se o levantamento bibliográfico de artigos e trabalhos indexados nas bases de dados SciELO (ScientificElectronic Library Online), LILACS (Latino-Americana em Ciências da Saúde Scientific) e na plataforma GOOGLE, em sítios eletrônicos institucionais de renome, nos meses de julho a dezembro de 2020, nas áreas do Direito, Sociologia e Administração Pública. Para isso, utilizaram-se os descritores: Controle Social. Democracia. Democracia Participativa.

Como critérios de inclusão foram utilizados estudos originais, revisões de literatura disponíveis na íntegra em português, de 2000 a 2020. Foram excluídos da pesquisa cartas ao editor, publicações repetidas e artigos que abordavam outros aspectos que não estavam relacionados sobre a temática.

A segunda etapa consistiu em uma leitura interpretativa dos artigos, com a finalidade de extrair dos textos temas de interesse para a pesquisa e interpretá-los a partir do objetivo proposto. A coleta de dados e análise foram feitas por meio de uma pesquisa exploratória, seletiva, analítica e interpretativa. Os aspectos éticos foram preservados, mantendo a autenticidade dos autores pesquisados, bem como as

devidas citações e referências.

Assim, a seleção criteriosa dos artigos foi feita com base em três filtros: o primeiro foi para a seleção inicial dos estudos por meio da aplicação de critérios de inclusão e de exclusão preestabelecidos; o segundo filtro se deu por intermédio da leitura dos títulos e dos resumos dos artigos previamente selecionados, excluindo-se as duplicações; e o terceiro filtro foi realizado mediante a leitura crítica dos artigos selecionados na etapa anterior, refinando segundo critérios de qualidade e permanecendo somente aquelas publicações cujos dados apresentaram relevância para a presente pesquisa, sendo assim incluídos para a análise final.

Democracia No Brasil

O significado original do termo “democracia” remonta à Grécia antiga¹. A democracia é um regime de governo criado em Atenas e restaurado na modernidade, especialmente após a derrocada do antigo regime absolutista, com a Revolução Americana e a Revolução Francesa, ocorridas no final do século XVIII (CARDOSO; PIRES, 2011). Nesse período da modernidade, observou-se a necessidade de se impor limites aos governantes por intermédio da lei, esta compreendida enquanto vontade da maioria e fruto da obra do parlamento, na clássica tripartição dos poderes apresentada por Montesquieu².

No Brasil, a democracia, enquanto regime pautado na liberdade e na igualdade, se inicia na década de 1940, mais precisamente em 1945, quando começa o período da República Nova ou Terceira República, logo após o fim do primeiro governo de Getúlio Vargas. Os primeiros sinais da democracia brasileira foram: surgimento de diferentes partidos políticos (com visões políticas variadas), participação popular nas eleições e nas decisões e mais liberdade para os órgãos de imprensa³ (SILVA; SOUZA, 2017).

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a democracia na atualidade é um regime político em que o titular do poder político é o povo. Uma forma justa de regime, que à luz do Estado Democrático de Direito assegura as liberdades individual e pública, a igualdade formal e material e a fraternidade, sob a égide da justiça social. Isso significa que a democracia é um regime justo somente sob a premissa de haver a preservação das liberdades.

O Estado Democrático de Direito brasileiro deve ser pensado e constituído a partir das dimensões dos direitos fundamentais, considerando suas particularidades sociais, culturais e econômicas, evidenciadoras de profundos *défices* de inclusão social e participação política. A democracia não é apenas uma forma jurídico-política criada como compromisso de realização da autonomia do cidadão por conta da impossibilidade da efetivação de um governo direto do povo nas grandes nações. É, antes disso, uma experiência de liberdade compartilhada entre os sujeitos que formam uma sociedade, a qual se conserva a partir da tentativa de manutenção de um projeto de comunidade, projetada por meio da representação de vontade que devem convergir para se buscar possibilidades de aperfeiçoamento das condições atuais dos indivíduos, das classes e inclusive das gerações vindouras (BOURETZ, 2001).

Segundo Sell (2006), no Brasil, especificadamente, tende-se a petrificar os institutos tradicionais da democracia, ainda que previstos na Constituição de 1988, nos termos e nos espaços definidos em lei, o

1 A definição vem do grego δῆμος, substantivo singular masculino no nominativo, que significa “as pessoas de um território, ou os muitos, as pessoas comuns”, conjugado com a palavra κράτος, substantivo singular neutro no nominativo, cuja acepção seria “poder, autoridade”. Portanto, democracia é o “poder da maioria”. A democracia ateniense era extremamente limitada: homens, livres, nascidos em Atenas e com pais atenienses. Nesse caso, não é a estrutura, mas a essência democrática que prevaleceu ao longo dos séculos.

2 Corroborar Duarte Neto (2005, p.5) que a democracia não é um conceito estático, acabado, possível de ser transportado e exportado como modelo para as imperfeições dos diversos tipos de Estado. É um processo e, como processo, implica um constante evoluir, um permanente crescer, uma mutação qualificada pela busca da autodeterminação e liberdade do homem, ideal de submissão exclusiva às regras que tenham sido conjuntamente criadas, fruto da contribuição individual de cada qual no produto coletivo, por intermédio da participação política.

3 A incipiente democracia brasileira, nessa época, já carecia de ampla participação e controle sociais, aspectos centrais deste trabalho, para que não reduza a democracia a mero procedimento formal de legitimação mediante o sufrágio.

que gera por consequência a redução da ideia de democracia a uma simples técnica de comportamentos institucionais.

Nesse ponto, ressalta Bobbio (2000) sobre as três espécies de democracia: direta, indireta e semidireta. Sob o nome genérico de democracia direta entende-se todas as formas de participação no poder que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica): a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) e o *referendum*. Desta forma, a democracia direta é o regime de governo em que os cidadãos participam diretamente das escolhas políticas de forma intensa, sendo esse regime característico da Antiguidade e possível tão somente em sociedades pequenas (BOBBIO, 2000).

Ainda, segundo Bobbio (2000), a democracia indireta, a moderna democracia representativa, caracteriza-se pela outorga que os indivíduos conferem a outros para representar a coletividade e realizar a tomada das decisões políticas em seu nome. As principais bases dessa forma de regime democrático residem na soberania popular (através da vontade geral), no sufrágio universal, na distinção de poderes e na igualdade de todos perante a lei.

Por fim, a democracia semidireta, com seu apogeu nas três primeiras décadas do Século XX, constituiu-se como uma democracia participativa com possibilidades de participação direta do cidadão (BOBBIO, 2000).

Sell (2006) destaca que o sistema político brasileiro pode ser chamado de representativo, mas a Constituição Federal de 1988 permite uma ampla participação popular que, caso fosse efetivamente aplicada, poderia colocar o país no patamar de democracia participativa, inclusive prevendo a possibilidade de uma iniciativa popular legislativa.

Assim, pode-se afirmar que a democracia é a expressão e atuação dos cidadãos diante do governo, ou seja, é um regime de governo em que o poder e a atribuição civil são efetivamente executados pelo povo, de forma direta e, também, a partir de representantes eleitos por aqueles. A democracia, portanto, é um conjunto de princípios e regras que garantem os direitos constitucionais fundamentais.

Este estudo irá enfatizar a democracia participativa e a importância do controle social.

Democracia Participativa na Constituição Federal de 1988

O termo democracia participativa está associado aos movimentos por maior participação política desde os anos 1960. Naquela época, tornou-se forte a defesa de movimentos sociais pela participação direta, denunciando a alienação do processo eleitoral, dentro dos próprios Estados capitalistas. Entretanto, poucos teóricos aprofundam o conceito (RAMALHO, 2005).

A democracia participativa pode ser conceituada como o regime de governo em que os cidadãos elegem seus representantes, mas que assegura ao povo meios de participação direta, dentre as quais se destacam o plebiscito, o referendo, iniciativas populares de lei, audiências públicas, elaboração participativa de orçamentos e demais meios de consulta popular (DUARTE NETO, 2005).

Trata-se de uma alternativa às democracias representativas, pois essas instituições têm se mostrado limitadas para abarcar a maioria das demandas da sociedade pós-moderna. Ainda, essas têm sido ineficazes no compromisso em assegurar um regime democrático que conceda de fato voz e poder ao povo. Explicita Cardoso e Pires (2011) que o grande diferencial desse modelo é que atividades que são consideradas tipicamente parlamentares passam a ser cotidianas do povo.

Nesse contexto, surge a participação social como uma proposta de solução à crise das instituições representativas que se acentua no século XX. Teóricos da democracia participativa defendiam maior protagonismo dos cidadãos no trato da coisa pública. Segundo Sell (2006), os cidadãos não devem apenas

votar em seus representantes, mas tomar parte na tomada de decisões políticas.

A Constituição Federal de 1988, fruto desses movimentos jurídico-políticos, expressamente institui o regime da democracia participativa, também denominada democracia semidireta. Em seu artigo 1º, parágrafo único, afirma que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (BRASIL, 1988). Já em seu artigo 14, traz os clássicos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular; mas prevê, ao longo de seu texto, outros mecanismos de participação direta e instrumentos de controle social. A insuficiente utilização destes mecanismos e instrumentos pelos detentores dos cargos eletivos é algo sintomático e enfraquece o próprio regime constitucionalmente estabelecido.

Para Santana (2014), participação social é um processo contínuo pelo qual o cidadão é integrado, de forma individual ou coletiva, na tomada de decisões, fiscalização, controle e implementação das ações públicas e privadas que o afetam no sentido político, econômico, social e ambiental, a fim de permitir seu pleno desenvolvimento como ser humano, bem como o desenvolvimento da comunidade em que ele está inserido. Ou seja, a participação social é um processo que modifica as relações de poder e permite a geração de uma consciência crítica e proativa.

Tornam-se evidentes na discussão tipos distintos de participação direta da sociedade: (i) pelo voto direto e secreto, mediante os instrumentos de plebiscito e referendo, ou, ainda, sob a forma de iniciativa popular; (ii) o decorrente da participação na formulação e execução de políticas públicas e que ocorre, via de regra, por meio de conselhos; (iii) e por intermédio dos direitos, garantias e demais instrumentos judiciais e extrajudiciais.

Em seu estudo, Slaibi (2008) enfatiza que o art. 14 da Constituição Federal de 1988 coloca como instrumentos de participação o voto direto, secreto e igual, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, mas não se esgotam aí os instrumentos democráticos. Segundo o autor, são previstos, também, diversos remédios jurídicos processuais, como:

[...] a ação popular, ação penal privada subsidiária da pública (art. 5º, LIX), ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, art. 125, § 2º), bem como outras formas de participação individual ou de entidades da sociedade civil no processo de tomada de decisão ou de execução da atividade estatal: ação civil pública, mandado de segurança coletivo, direito de expressão, de informação, participação nos lucros e na gestão das empresas, participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sem objeto de discussão e deliberação (art. 10). Além desses, também temos: liberdade na criação e no funcionamento dos partidos políticos (art. 17), dever dos órgãos estatais em zelar pelas instituições democráticas (art. 23, I), cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X), iniciativa legislativa popular (arts. 29, XI, 61, §2º), controle popular das contas municipais (art. 31, § 3º), ação popular penal nos crimes de responsabilidade (art. 52, I), direito de representação aos órgãos legislativos (art. 58, § 2º, IV), direito de representação aos órgãos de controle de contas públicas (art. 74, § 2º), participação na administração da justiça (arts. 5º, XXXVIII, 98, 115, 116, 121, 124), liberdade econômica (art. 170, parágrafo único), o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, nos serviços de seguridade social (art. 194, VII), participação nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III), direito de participação nos planos previdenciários (art. 201, § 1º), participação na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis dos serviços, governamentais de assistência social (art. 204, II), gestão democrática no ensino público (art. 206, VI), entre outros. (SLAIBI, 2008, p.3)

Evidencia Slaibi (2008) que o voto é o ato mais rudimentar de participação, mas não esgota a legitimidade, que visa a mais ampla integração do indivíduo, das entidades da sociedade civil e de toda a

coletividade no exercício do poder.

O Controle Social

É recorrente na literatura o vínculo indissociável entre democracia e controle social. A democracia, enquanto processo, requer a proteção pelo direito dos instrumentos de participação e controle dos cidadãos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 não apenas prevê importantes instrumentos de participação política, como também estrutura o complexo de órgãos públicos aos quais incumbem a defesa dos direitos fundamentais e a garantia da participação e controle sociais.

Corroborando Garelli (2002) que o controle social pode ser conceituado como o conjunto dos meios de intervenção, positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam. O autor também separa o controle social em duas acepções: (i) o controle exercido por um grupo sobre os próprios membros ou ainda por uma instituição ou grupos de pressão e classes sociais sobre uma população ou parte dela; e (ii) os processos que levam a regular e organizar o comportamento do homem e estabelecem condições de ordem social.

Já Bravo e Correia (2012) inferem que a teoria sociológica define controle social como o conjunto de mecanismos e processos destinados a induzir conformidade com as normas sociais. Entretanto, essas normas aparecem como princípios ou ordens e não como resultados de discussão e verificação permanente.

Complementando, Garelli (2002) explicita que o controle social é exercido por meio da sociedade formal ou informalmente organizada, a qual controla os comportamentos individuais e as organizações públicas, ou ainda, com o uso de plebiscitos e referendos. Ainda segundo o autor supracitado, o controle social tem sido utilizado no Brasil como sinônimo de controle da sociedade sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas públicas, desde o período da redemocratização dos anos 1980. Tal acepção foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura civil-militar.

Abrucio e Loureiro (2004) entendem o controle social como uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, funcionando ininterruptamente, sem contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Para os autores, esse tipo de controle depende, de forma geral, de informações e debate entre os cidadãos, de instituições que viabilizem a fiscalização, de regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos diante da maioria desorganizada, bem como do respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Nessa perspectiva, instituições que recebem o múnus público constitucional de defesa do Estado Democrático de Direito, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e as Procuradorias Jurídicas, são importantes agentes integradores no exercício da democracia participativa. Por meio dos citados instrumentos e mecanismos, atuam para garantir aos cidadãos seus direitos fundamentais e constitucionais, bem como para a proteção de interesses que transcendem ao indivíduo e alcançam a coletividade, tutelando bens jurídicos como o patrimônio público, a saúde pública, a educação, o meio ambiente e tantos outros direitos transindividuais.

Abrucio e Loureiro (2004) citam ainda os Tribunais de Contas (TC), que são espaços institucionalizados criados com o objetivo de assegurar a boa governança dos recursos públicos. Esses espaços surgiram no Brasil na transição entre a Monarquia e a República com a criação do Tribunal de Contas da União (TCU) em 1891 e, a partir de então, foram sendo criados, paulatinamente, os Tribunais de Contas dos estados e municípios. Corroborando Rocha e Teixeira (2016) que o Brasil possui, atualmente, trinta e quatro Tribunais de Contas. Mas, para exercer este mister, faz-se necessário o preenchimento dos cargos dos Tribunais de Contas conforme o critério da competência técnica, e não por critérios meramente políticos.

Em seu estudo, Silva e Souza (2017) citam que os principais instrumentos de controle social no Brasil são: Conselhos de Política Pública, observatórios sociais, orçamento participativo, audiência pública

e consulta. Os conselhos públicos são meios de descentralização do poder, através da participação efetiva da sociedade. Isso afirma o entendimento de que a Administração Pública não é constituída apenas pelos representantes estatais, pois essas agremiações possuem a função de fiscalizar os recursos públicos (SILVA; SOUZA 2017).

Há na literatura diferentes entendimentos sobre o papel desempenhado pelos conselhos, destacando-os como arena de disputa política e *locus* de formulação de políticas. Ramalho (2005), por exemplo, defende a função dos conselhos ou colegiados apenas como espaços de debate que possam, através da representação, diminuir os entraves para a tomada de decisões nos órgãos decisores do executivo e legislativo. Essa é uma das funções que tem cumprido, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Cardoso e Pires (2011), em seu trabalho sobre os conselhos de saúde no Brasil, apesar de reconhecerem as contribuições trazidas pelos conselheiros de saúde na formulação de políticas de acompanhamento e fiscalização, destacam o caráter de disputa por espaços e projetos. Já Silva e Souza (2017) concluíram que os conselhos de políticas públicas no Brasil, na forma como estão organizados atualmente, não são instrumentos institucionais adequados à realização da democracia participativa, mas podem ser importantes na criação dos requisitos necessários ao seu surgimento.

Dodge (2009), apesar de reconhecer que os conselhos representam avanços para formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos e que é preciso dar consequência e efetividade às práticas concretas da participação popular institucionalizada, assume que, no cenário atual, os conselhos apresentam baixa capacidade propositiva, exercendo reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas.

Nessa perspectiva, os conselhos públicos, em síntese, são meios fundamentais de participação popular. Constituem instrumentos efetivos que fomentam e concretizam a cidadania na sociedade como direito e, em especial, como realidade. A sua relevância encontra-se em sua função precípua de fortalecer a participação democrática da sociedade na formação e aplicação de políticas e recursos públicos (OLIVEIRA *et.al.*, 2013).

Assim, o controle social pode ocorrer desde a criação até a execução e fiscalização das políticas públicas. Logo, o ato fiscalizatório deve permanecer em todas as etapas da aplicação dos recursos orçamentários designados à efetivação dessas políticas. É oportuno acrescentar que a participação popular está garantida também em leis específicas, a saber: a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto das Cidades, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a legislação ambiental, a legislação de proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural, a legislação sobre o esporte, a legislação sobre segurança pública, legislação tributária *etc.*⁴

Esses mecanismos e instrumentos garantem a possibilidade de análise e participação popular na tomada de decisões pelo Estado, em especial, a partir dos conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal do Poder Executivo, tornando-se salutar a utilização combinada dos institutos de democracia participativa, constitucionalmente assegurados.

Resultados

Utilizando os critérios de inclusão descritos na metodologia aplicada, trabalhou-se com a busca avançada nas bases de dados SCIELO e LILACS, permitindo-se que fossem pesquisados textos de qualquer

4 Daí porque os setores institucionais possuem seus respectivos conselhos, como o Conselho de Saúde, Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Assistência Social, Conselho do Idoso, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho de Contribuintes, Conselho de Segurança Pública *etc.*, que são genuínos locais de debate, participação, deliberação e controle pelo cidadão dos bens e dos direitos sociais e suas aplicações nos vários níveis da federação. Justamente a fim de se garantir coesão entre os diferentes setores institucionais, fala-se na intersetorialidade e na transetorialidade enquanto técnicas de gestão pública para melhor concretização das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

língua, utilizando-se buscas dos seguintes termos: “Controle social”; “democracia”, e “democracia participativa”.

Em uma primeira busca, foram encontrados 136 publicações científicas, das áreas de Direito, Sociologia e Administração Pública. Dessas, 78 encontravam-se em duplicidade na base de dados, 25 eram editoriais, comentários e resumos, e 23 eram estudos com dados fora do Brasil.

Dessa forma, iniciou um refino da busca, separando apenas aqueles que de alguma forma tratavam da participação popular nas políticas públicas e democracia. Foram, então, selecionados 7 artigos utilizados para análise e o desenvolvimento do estudo. Após a leitura, as publicações selecionadas foram submetidas ao fichamento. A figura 1 demonstra o fluxograma de seleção e de inclusão dos artigos na revisão de literatura.

Ainda, para dar abrangência ao artigo, foram utilizados 6 livros e 4 periódicos da área do direito e bioética, com conteúdo relevante ao tema.

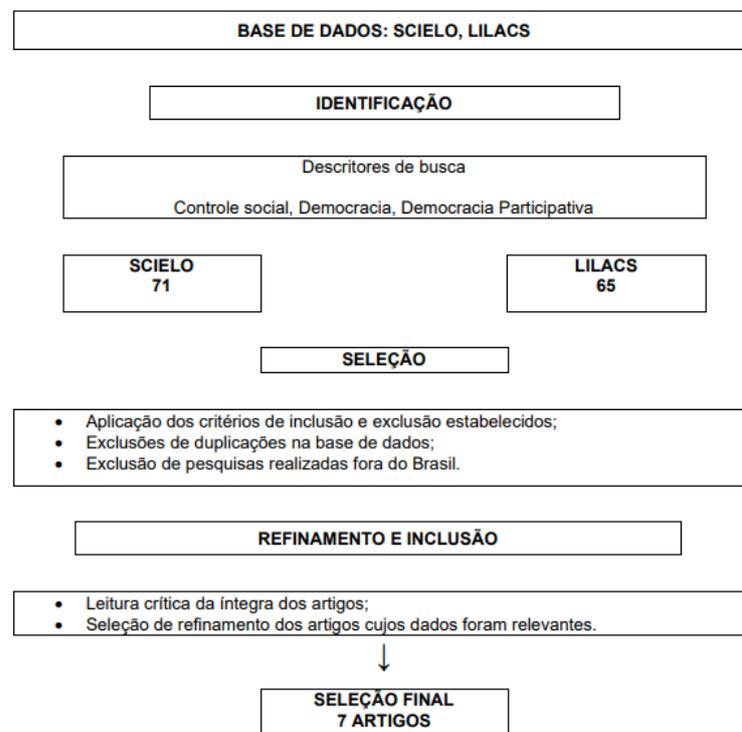


Figura 1. Fluxograma.

Fonte: Desenvolvido pelos autores, 2020.

Discussão

A democracia, como realização de valores de convivência social (liberdade, igualdade, solidariedade e dignidade da pessoa humana) é um conceito mais abrangente que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da burguesia liberal. O Estado Democrático de Direito é conceito mais amplo que o de democracia e de estado de direito, representando vetor axiológico de transformação social, fazendo com que a soberania popular imponha “a participação efetiva e operante do povo na coisa pública” (AGUIAR *et. al.*, 2011).

Entre os autores que desenvolvem teorias sobre a democracia participativa, encontra-se em comum a defesa de um maior envolvimento direto dos cidadãos na tomada de decisões. A democracia participativa

ou semidireta foi conceituada pelos autores como uma forma de democracia em que há exercício de poder direto do povo e participação, inclusive na tomada de decisões políticas. Os autores enfatizaram que a democracia participativa é perfeitamente aplicável às sociedades contemporâneas, pois não consiste nem em fazer assembleias gerais da população de um país inteiro, nem em ter decisões tomadas somente pelos seus representantes (AGUIAR *et. al.*, 2011; SILVA, SOUZA, 2017).

Foi possível verificar que os autores que desenvolvem o conceito de democracia participativa têm no cidadão ativo o ponto de partida de uma concepção de cidadania baseada em um republicanismo cívico. A participação e o envolvimento do cidadão são vistos como virtudes, contrapondo-se à concepção liberal da cidadania, baseada na conquista de liberdades negativas, que se desenvolvem no campo privado. Entretanto, a principal constatação da leitura e análise da teoria da democracia participativa dos autores é que, em geral, não se postula a substituição total da democracia representativa, propondo, ao revés, a criação de alternativas locais de participação que controlem ou influam sobre os representantes eleitos: é necessário o aprimoramento prático das instituições, conformando suas práticas à Constituição Federal e à legislação vigente, que já preveem tais instrumentos de participação engajadora e direta (BITENCOURT, PASE, 2015; CARDOSO, PIRES, 2011).

O controle social e a participação popular estão intimamente relacionados, ou seja, por meio da participação na administração pública, o povo pode opinar no ato decisório administrativo, como meio dirigente para a adoção de medidas que acatem o interesse público, bem como pode atuar no controle das ações estatais (SANTANA, 2014).

Nos estudos analisados, os autores explicitam que o controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a fim de tornar o controle social mais efetivo e, ao mesmo tempo, permitir um acompanhamento que ultrapasse o momento eleitoral, alguns estudiosos têm apontado para a necessária parceria entre a sociedade e as organizações institucionalizadas de controle do estado, classificados na literatura como órgãos que exercem a *accountability* horizontal. Como exemplos de órgãos e instituições fiscalizadoras que estimulam o controle social, por meio da participação popular ou de seus representantes, encontram-se nos artigos analisados: os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Procuradorias Jurídicas, as Controladorias-Gerais, os conselhos estatais, os conselhos participativos, a sociedade civil organizada, dentre outros (ROCHA; TEIXEIRA, 2016).

Destarte, o exercício efetivo do controle social resulta na adequada atuação da gestão pública e, conseqüentemente, propicia maior transparência, presteza e concretude da Administração Pública, garantindo a adequação de políticas públicas. Para fortalecer o exercício do controle social nas políticas públicas, é necessário superar os conflitos que restringem a atuação da participação popular. Entre os principais objetivos, encontra-se a necessidade de superar uma cultura política com caráter soberano e autoritário, existente nas relações históricas de poder no Brasil, descentralizando a atividade estatal. Muitos governos corroboram, em princípio, a participação, mas, na prática, atuam sem levá-la em conta (BRAVO; CORREIA, 2012).

A centralização e arbitrariedade no exercício do poder é reminiscência administrativa que persiste, impedindo e desestimulando, em parte, a participação social no Estado, que somada à má distribuição econômica da renda no país, afastam de vez os cidadãos da vida pública, tida por distante dos verdadeiros anseios populares.

Dessa forma, estimular o controle social implica incentivar a sociedade a participar da vida pública em todas as nuances, enfatizando o viver coletivo e a busca pelo bem-estar comum. É importante que os governos estimulem e fortaleçam a participação da multiplicidade de atores na gestão pública, pluralizando as vozes no espaço público e possibilitando a construção de uma Administração mais eficiente, aberta e democrática.

Considerações Finais

A partir das premissas expostas no decorrer do estudo, conclui-se que o processo de desenvolvimento democrático pressupõe uma relação entre o processo de democratização da sociedade e processo de transformação dessa mesma sociedade.

Nesse viés, o controle social é definido como meio de compartilhar, entre Estado e sociedade, o poder decisório acerca das políticas públicas como instrumento de expressão e de divulgação da democracia e da cidadania. O controle social, portanto, representa mecanismos que a sociedade dispõe para intervir nas políticas públicas.

Verificou-se, ao longo do estudo, que vários órgãos de defesa do Estado Democrático de Direito figuram no ordenamento jurídico brasileiro como instituições importantes de auxílio ao exercício do controle social sobre a Administração Pública, em face de suas competências, autonomia e independência.

Outro ponto importante a ser destacado é que a participação do indivíduo na vida política é um modelo eficiente do desenvolvimento popular. A participação popular, então, é instrumento indispensável para a democracia. Portanto, é necessária a integração da sociedade ao contexto sócio-político, com resultados diretos na incorporação de práticas que alavanquem o controle social.

Dessa forma, e de acordo com os conceitos operacionais formulados, pode-se demonstrar, no âmbito deste trabalho, que a democracia participativa e o controle social apresentam mecanismos e instrumentos intrínsecos de garantia do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais constitucionais. Ou seja, o controle social ativo e pulsante permite maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia no país, que utiliza a descontento tais instrumentos. A participação da sociedade em diálogos e debates, por meio do controle social, é primordial para que haja a efetivação das políticas públicas que atendam aos anseios do povo.

Por fim, espera-se que este trabalho desperte interesse e incentive a realização de novas pesquisas, que abordem o controle social como instrumento de fortalecimento da democracia.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, P. R.; BIRDEMAN C. (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campos. 2004. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf. Acesso em: 11 de Dezembro de 2020.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=3554017&pid=S1519-549X201700010000900011&lng=pt. Acesso em: 11 dez. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 20ª reimpressão. São Paulo: Elsevier, p. 381. 2000.

BOURETZ, Pierre. **Repensar a democracia**. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Oliver. Democracia. Rio de Janeiro: Record, p.143-151. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc. Soc. no.109. São Paulo Jan./Mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008. Acesso em: Acesso em: 11 dez. 2020.

CARDOSO, José Celso Junior; PIRES, Roberto Rocha C. **Diálogos para o Desenvolvimento: Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas**. Brasília :Ipea. v. 6 (314 p.). 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3201/1/livro_gest%c3%a3op%c3%bablicaedesenvolvimento-v6.pdf. Acesso em: 11 dez. 2020.

DODGE, Raquel E. Ferreira. **A Eqüidade, Universalidade e a Cidadania vistas sob o prisma da Justiça**. Revista Bioética. v. 5, n. 1, 2009. Disponível em: https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/369/469. Acesso em 10 dez. 2020.

DUARTE NETO, José. **Iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005, p. 25.

GARELLI, Franco. Controle Social. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. ed. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília/São Paulo: Ed. da UnB/Imprensa Oficial de São Paulo. 2002. Disponível em: <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IisScript=UCAT.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&xpression=mfn=004412>. Acesso em: 11 dez. 2020.

OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; IANNI, Aurea Maria Zöllner and DALLARI, Sueli Gandolfi. Controle social no SUS: discurso, ação e reação. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. v. 18, n. 8, pp.2329-2338. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000800017>. Acesso em: 11 dez. 2020.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Democracia participativa e controle do Estado:os conselhos de saúde no Brasil. Sociedade Brasileira de Sociologia. **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Belo Horizonte, maio-junho de 2005. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gLetoMN27gAJ:www.sbsociologia.com.br/portal/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D176%26Itemid%3D171+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 11 dez. 2020.

ROCHA, Diones Gomes da; TEIXEIRA Marco Antonio Carvalho. O Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública com o auxílio dos Tribunais de Contas Brasileiros. **VII Congresso Internacional en Gobierno, Administración e Políticas Públicas GIGAPP**. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17817>. Acesso em: 13 dez. 2020.

SANTANA, Carmita Leonor Álvarez. (2014). Mecanismos de participación ciudadana, para La planificación y evaluación de la gestión pública. **XIX Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública**, Quito, Ecuador, 11 – 14 Nov. 2014, p. 11–14. Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7853/0077634.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 dez. 2020.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2006.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo, FGV**. Rio de Janeiro, 173: 15-34 juUset., 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SILVA, Lucas Gonçalves da; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. O Controle Social como Instrumento de Defesa da Democracia. **Revista Jurídica**, Portal de Revistas do Unicuriitiba, v. 04, n. 49. Curitiba: 2017, p. 207-230. Disponível em: <http://revista.unicuriitiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2377>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SLAIBI, Nagibi Filho. **Ação popular: a concretização da democracia participativa**. Texto disponibilizado no Banco do Conhecimento, em 16 de julho de 2008. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=a330c881-9d23-4ad4-b9b2-87661a0cd837&groupId=10136. Acesso em: 16 dez. 2020.