REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS GESTORES DE ARAPIRACA-AL

CHALLENGES OF CIVIL SOCIETY ENTITIES' PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT COUNCILS OF ARAPIRACA-AL

DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS CONSEJOS GESTORES DE ARAPIRACA-AL

Tiago Soares Vicente[1], Julia Fernandes de Souza[2], Ana Caroline da Silva[3]

e737428
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i3.7428

PUBLICADO: 03/2026

RESUMO

Este estudo investiga a efetividade da participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas em Arapiraca/AL, fundamentando-se no processo de redemocratização e na Constituição de 1988, que institucionalizaram o controle social. O objetivo geral foi identificar os impedimentos fáticos e jurídicos que limitam a atuação da sociedade civil no cenário municipal. A metodologia adotada consistiu na utilização do método dedutivo, com abordagem qualitativa e técnica de pesquisa empírica, baseada na análise da legislação, em dados de sítios eletrônicos e no envio de ofícios a treze entidades com assento nos conselhos. Os resultados revelam uma crise de transparência pública e precariedade institucional, com discrepâncias entre informações oficiais e a realidade observada. Um dado alarmante foi a inércia das entidades da sociedade civil: apenas uma das treze entidades respondeu aos questionamentos, mesmo após notificações presenciais, evidenciando falhas estruturais de comunicação e baixa cultura de prestação de contas. A literatura identifica ainda outros obstáculos, como a falta de suporte financeiro, a apatia política e a incapacidade participativa decorrente da desigualdade social e do difícil acesso à informação. Conclui-se que a participação social em Arapiraca não é plena nem efetiva, sendo obstruída pela opacidade governamental e pela fragilidade das entidades representativas. A participação social não deve ser apenas um requisito legal a ser cumprido, mas uma prática capaz de reduzir a distância entre governo e sociedade. Somente por meio da superação da inércia comunicativa e do fortalecimento técnico e político dessas instâncias será possível transformar os conselhos de Arapiraca em verdadeiros instrumentos de transformação social e controle democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Entidades da sociedade civil. Participação social. Conselhos Gestores.

ABSTRACT

This study investigates the effectiveness of civil society participation in public policy management councils in Arapiraca, Alagoas, based on the democratization process and the 1988 Constitution, which institutionalized social control. The general objective was to identify the factual and legal impediments that limit the actions of civil society in the municipal landscape. The methodology adopted consisted of the deductive method with a qualitative approach and empirical research techniques, based on the analysis of legislation, data from electronic sites, and the sending of

[1] Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Titular da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Arapiraca-AL, Brasil.
[2] Discente Bolsista de Iniciação Científica UNEAL/FAPEAL. Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Arapiraca-AL, Brasil.
[3] Discente Voluntária de Iniciação Científica UNEAL/FAPEAL. Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Arapiraca-AL, Brasil.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

official letters to thirteen entities with seats on the councils. The results reveal a crisis of public transparency and institutional precariousness, with discrepancies between official information and field reality. An alarming finding was the inertia of civil society entities: only one of the thirteen entities responded to the inquiries, even after in-person notifications, highlighting structural communication failures and a low culture of accountability. The literature further identifies other obstacles, such as lack of financial support, political apathy, and a participatory incapacity resulting from social inequality and difficult access to information. It is concluded that social participation in Arapiraca is neither full nor effective, being obstructed by government opacity and the fragility of representative entities. Social participation should not be merely a legal requirement to be met, but a practice that reduces the distance between the government and the people. Only by overcoming communicative inertia and strengthening the technical and political capacity of these instances will it be possible to transform the councils of Arapiraca into true instruments of social transformation and democratic control.

KEYWORDS: *Civil society entities. Social participation. Management councils.*

RESUMEN
Este estudio investiga la efectividad de la participación de la sociedad civil en los consejos gestores de políticas públicas en Arapiraca/AL, fundamentándose en el proceso de redemocratización y en la Constitución de 1988, que institucionalizaron el control social. El objetivo general fue identificar los impedimentos fácticos y jurídicos que limitan la actuación de la sociedad civil en el escenario municipal. La metodología adoptada consistió en el método deductivo con un enfoque cualitativo y técnica de investigación empírica, basada en el análisis de la legislación, datos de sitios electrónicos y el envío de oficios a trece entidades con representación en los consejos. Los resultados revelan una crisis de transparencia pública y precariedad institucional, con discrepancias entre las informaciones oficiales y la realidad de campo. Un dato alarmante fue la inercia de las entidades de la sociedad civil: solo una de las trece entidades respondió a los cuestionamientos, incluso tras notificaciones presenciales, evidenciando fallas estructurales de comunicación y una baja cultura de rendición de cuentas. La literatura identifica además otros obstáculos, como la falta de soporte financiero, la apatía política y la incapacidad participativa derivada de la desigualdad social y del difícil acceso a la información. Se concluye que la participación social en Arapiraca no es plena ni efectiva, siendo obstruida por la opacidad gubernamental y por la fragilidad de las entidades representativas. La participación social no debe ser apenas un requisito legal a ser cumplido, sino una práctica que reduzca la distancia entre el gobierno y el pueblo. Solo a través de la superación de la inercia comunicativa y del fortalecimiento técnico y político de estas instancias será posible transformar los consejos de Arapiraca en verdaderos instrumentos de transformación social y control democrático.

PALABRAS CLAVE: *Entidades de la sociedad civil. Participación social. Consejos gestores.*

INTRODUÇÃO

A participação social no Brasil consolidou-se como um pilar fundamental após o período ditatorial de vinte e um anos, impulsionada por movimentos populares como as Diretas Já. Esse processo de redemocratização culminou na Constituição Federal de 1988, que institucionalizou a democracia participativa e estabeleceu que todo o poder emana do povo. Nesse contexto, a participação da sociedade na gestão pública funciona como um mecanismo de aprendizado e empoderamento, permitindo que o cidadão exerça o controle social para defender direitos e fiscalizar as ações do Estado.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

Para efetivar essa participação, foram criados os conselhos gestores de políticas públicas, que atuam como fóruns permanentes em níveis municipal, estadual e federal. Esses espaços articulam representantes da população e do poder público na gestão de bens e serviços essenciais, como saúde e educação. Ao aproximar o governo da sociedade, os conselhos visam garantir a soberania popular e a transparência estatal, sendo ferramentas imprescindíveis para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas sociais, conforme previsto no Artigo 193 da Carta Magna.

A significativa presença de conselhos gestores nos municípios brasileiros, como em Arapiraca, ocorre principalmente em razão da imposição legislativa de articulação das políticas públicas nos três níveis de governo, mas também pelas condicionantes da existência dos conselhos para acesso a recursos federais. Isso pode dar margem à formação de conselhos *fake*, que são aqueles instituídos com uma falsa aparência de participação democrática.

Em razão disso, a pesquisa exsurge com o seguinte problema: a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, em funcionamento no município de Arapiraca, pode ser considerada efetiva? O objetivo geral foi identificar quais impedimentos, fáticos e jurídicos, que limitam a efetividade da participação da sociedade civil nos conselhos gestores em atuação no município de Arapiraca. Dentre os objetivos específicos: investigar quais as principais organizações da sociedade civil em atuação nos conselhos gestores; analisar como as organizações da sociedade civil compreendem a importância da participação social nos conselhos gestores; e construir diretrizes que possam ajudar na implementação de efetivo controle social das políticas públicas.

A metodologia deste trabalho fundamenta-se no método dedutivo, estruturando o raciocínio a partir de premissas gerais para conclusões específicas. Caracteriza-se como uma pesquisa empírica e qualitativa, cujos dados foram obtidos por meio de análise documental da legislação municipal, consultas a sítios eletrônicos e solicitações via ofícios. O levantamento permitiu identificar gargalos e desafios à participação da sociedade civil, os quais são detalhados nas seções seguintes.

No primeiro item do artigo, destaca-se que os conselhos são canais de participação que buscam conferir consciência crítica à população e garantir o cumprimento dos fundamentos constitucionais. Eles permitem que a sociedade civil atue como protagonista na deliberação de políticas que remediam problemas sociais, promovendo uma gestão pública mais transparente e democrática. O segundo item aborda os obstáculos que impedem a plena participação, como o nepotismo na escolha de representantes, a falta de estrutura física e o descaso financeiro por parte do Estado. Além disso, discute-se a existência de uma apatia política e da incapacidade participativa, geradas pela desigualdade social e pela dificuldade de acesso à informação sobre o

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

funcionamento desses órgãos. Por fim, o item final apresenta um estudo de caso sobre as treze entidades da sociedade civil que possuem assento em diversos conselhos gestores de Arapiraca.

1. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após o período ditatorial que perdurou por vinte e um anos no Estado brasileiro, evidenciou-se a necessidade de estabelecimento de um regime de governo que atendesse às necessidades sociais e colocasse em superioridade a voz da nação. Destarte, tendo em vista a demanda da sociedade, notável em movimentos sociais tal qual as Diretas Já, concretizou-se o processo de redemocratização que influenciou a elaboração da Constituição Federal de 1988. A Constituição estabeleceu de forma legal o caráter democrático que seria deliberado ao Estado brasileiro a fim de absorver as reivindicações dos movimentos populares e institucionalizar as diversas formas de participação da sociedade na vida do Estado (Rocha, 2008).

Posto isso, em seu artigo 1°, o constituinte determina que “Todo o poder emana do povo”, o que reafirma o aspecto participativo da democracia em ascensão, paralelo a isso, a temática democrática é reafirmada em todo o decorrer do texto constitucional, sobretudo no tocante aos princípios fundamentais, tal qual o estado democrático de direito e a soberania popular, ambos impõem um regime de governo democrático, onde o Estado respeita a soberania popular e a vontade geral da nação.

Nesse âmbito, a participação social é um objeto utilizado pela democracia que visa garantir o disposto constitucional, soberania popular, e assim por diante assegurar os demais aspectos e fundamentos legais, tanto quanto os direitos e a vontade da população. A participação se dispõe como um processo capaz de gerar e instruir a criação de consciência crítica e política na população:

> A participação é vista como um processo de aprendizagem, um mecanismo que contribui para o empoderamento da população, promovendo o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade (Bordenave, 2002, p. 12)

A sociedade exerce o controle social por meio da participação na gestão pública, controle esse que está adentrado a um grupo de formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, tendo por finalidade habilitar o particular a imiscuir-se nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral (Silva, 2023).

Segundo Bordenave (2002, p.14) “a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento”. A partir desse aspecto, por meio do controle social e

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

da participação popular na gestão pública e na fiscalização das ações estatais, é possível garantir as determinações constitucionais. Logo, a sociedade é sujeita à participação ativa na gestão de atos estatais, tais quais as decisões atreladas a políticas sociais, bem como é considerada o principal sujeito beneficiado por estas políticas, o que garante a esta o papel de protagonista primordial no processo de elaboração e deliberação de políticas que remediam problemas típicos de países em desenvolvimento.

A Constituição de 1988 buscou criar espaços que efetivassem a participação da sociedade civil nas demandas e deliberações dos processos decisórios de políticas públicas. Com a instauração da ideia de democracia participativa, originaram-se os conselhos gestores de políticas públicas, que são espécies de fóruns permanentes, órgãos administrativos presentes no nível municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, que participam ativamente na gestão de políticas relevantes no desenho institucional do Estado, como seguridade social, educação, criança e adolescente, entre outros.

Os conselhos gestores atuam como novos espaços democráticos de participação da sociedade, que visam garantir mais transparência e controle na atuação do Estado, tal qual propôs Rousseau. Nesse mesmo sentido, debate sobre mesmo conhecimento Maria da Glória Gohn, que considera que os conselhos gestores podem ser entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (2011, p.7).

Os conselhos gestores atuam como ferramenta que permite o acesso da população as estruturas da gestão pública estatal, espécies de canais públicos que oportunizam aos cidadãos a integração e a participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, sendo dessa forma imprescindível a participação social no exercício desses conselhos (Diegues, 2013).

Os Conselhos Gestores consolidam valores democráticos fundamentais: ao exercerem o controle social sobre as decisões governamentais; ao fomentarem o aprendizado da convivência democrática entre Estado e sociedade; ao promoverem a transparência e a prestação de contas; ao ampliarem o entendimento da sociedade civil acerca dos processos de gestão pública, configurando-se como mecanismos estratégicos para a democratização institucional (Almeida, Tatagiba, 2012).

Os conselhos proporcionam à população a oportunidade de integração e participação na ação estatal, assim como garante a transparência do poder público, reafirmando o objetivo fundamental da soberania popular e aprofundando a relação entre estado e sociedade que tanto se buscou e almejou durante o período ditatorial. Tendo em vista que os conselhos gestores atuam no âmbito das políticas públicas, necessariamente se introduz uma relação junto a sociedade, haja vista que a população seria a mais beneficiada pela introdução e aplicação das

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

políticas sociais, além disso o artigo 193 da Constituição de 1988 traz de maneira explicita a imposição da participação popular.

> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.
> Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Posto isso, visando os aspectos que atribuem a participação social como requisito para um funcionamento correto de uma democracia, bem como a necessidade de se valorizar o processo de redemocratização, tal qual as lutas e movimentos que viabilizaram a instauração de uma democracia, é de se determinar que a participação social é de suma necessidade no desenho institucional.

> Se compostos por lideranças e grupos qualificados, do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora (Gohn, 2002, p. 21)

Logo, os conselhos gestores atuam com a premissa de serem ambientes que buscam proporcionar o acesso da sociedade na deliberação das políticas por meio de sua participação, assim como proporcionam o aumento do conhecimento e da autonomia social acerca das ações do estado, sendo importante para eficácia de tais aspectos a devida participação da sociedade a esta ferramenta, que funcionando bem traz diversos benefícios.

2. PROBLEMAS FREQUENTEMENTE ENCONTRADOS NOS CONSELHOS QUANTO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

A integração da população nos conselhos gestores de políticas públicas é um exemplo de participação direta que busca efetivar a participação social na gestão pública, o que de certa forma possibilitaria a atuação do cidadão fora do papel de mero expectador dos negócios do Estado, para exercer o papel ativo nas decisões que afetam sua comunidade. No entanto, essa ferramenta, que busca garantir a manutenção de fundamentos democráticos, enfrenta vastos empecilhos quanto a permanência da devida participação social em seu funcionamento.

De forma inicial, pode-se expor que a participação da sociedade poderia ser considerada direta, no entanto a composição dos conselhos é realizada por representantes da sociedade, o que por si inicia um processo de desconfiguração da então primazia que se buscava em introduzir

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

a real participação da sociedade na gestão pública, haja vista que o comprometimento dos representantes por vezes se mostra insuficiente.

Dessa forma, o não comprometimento dos representantes, bem como a pouca capacidade destes em deliberar nas tomadas de decisões implicam em uma neutralização das demandas populares, ainda nesse aspecto, o governo age de maneira negligente acerca da temática, como por exemplo o descaso estatal em proporcionar condições físico-financeiras de funcionamento destes espaços que em alguns casos sequer detêm sede física.

Paralelo ao exposto, haja vista o caráter representativo da composição dos conselhos, predominam no ambiente aspectos nepotistas na escolha dos representantes, que por vezes visam garantir que não ocorra interferência da comunidade na gestão pública, negligenciando potencialmente a soberania e a participação popular.

> Trata-se de um processo de esvaziamento da concepção de participação democrática, mediante o privilegiamento dos modelos tradicionais de processamento das decisões que reiteram a exclusão política dos movimentos provindos da sociedade civil, impondo-lhes um duplo desafio: o de organizar e manter a mobilização das bases societárias e o de intervir e se fazer presente nos espaços institucionais conquistados, no sentido de dar consistência e sustentação para projetos e interesses em circunstâncias onde a correlação de forças e os recursos de poder, são igualitários apenas na aparência, pois de fato visam à manutenção de projetos, interesses e propostas de atores governamentais (Ferraz, 2006, p, 70).

Posto isso, os conselhos enfrentam impasses em garantir a participação social, causados em sua maioria por questões estruturais, como o comprometimento da representatividade, o desprezo do poder público em prestar apoio financeiro e perpetuação do nepotismo. Além disso, os conselhos apresentam como obstáculos na efetivação da participação, a inércia por parte da sociedade em movimentar-se e executar essa participação. Por vezes a sociedade desconhece o conceito e da existência dos conselhos, visto que o debate acerca da temática é escasso nos veículos de informação de acesso social, o que foge do conhecimento da massa populacional.

Robert Putnam (2006) aborda que quanto maior a participação popular menores os problemas sociais, o que reafirma o aspecto de necessidade da participação social nos processos deliberativos da gestão pública, a fim de fortalecer a democracia. Sob esse aspecto, inserido como canal de participação, os conselhos gestores atuam como meio de atuação dos sujeitos deliberativos em prol da redução da distância entre o governo e o povo. As entidades sociais e associações representam a sociedade, dessa maneira atuam como representantes dos interesses do corpo social, fundamental para garantir a inserção das deliberações destes a estrutura da gestão pública e promover o bem comum. Assim, os sujeitos deliberativos seriam interlocutores entre governo e sociedade.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

No entanto, na atual realidade, dois aspectos acabam por interferir na realização da participação deliberativa, são eles a apatia política e a incapacidade de participação política. Segundo Moses Finley (1988, p. 115-116) “a apatia política surge de um sentimento de impotência, da impossibilidade de neutralizar aqueles grupos de interesse cujas vozes prevalecem nas decisões do governo”. Para Moreira Neto (1992, p. 12), existência de mecanismos participativos (como são os Conselhos Gestores) sem o engajamento popular de nada vale, porque a participação seria “meramente decorativa, simula uma aparência de democracia, funciona em nível formal, quando, efetivamente, não existe motivação, disposição, vontade, interesse, estímulo para que cada um dê sua contribuição possível nos assuntos de interesse coletivo”.

Paralelo a isso, a incapacidade participativa na política é reflexo dos altos índices de desigualdade social, dessa forma a parcela social com menor participação política têm pouca possibilidade de expressar suas necessidades, bem como atuar no processo deliberativo e consequentemente pressionar o Estado pelo interesse da coletividade.

Ainda nesse sentido, a dificuldade de acesso à informação, acerca dos meios de participação disponibilizados a base social, interfere diretamente no aumento da incapacidade participativa, bem como na apatia política. Visto que, sem conhecimento do poder deliberativo existente, assim como de acesso ao uso desse poder, a sociedade torna-se apática politicamente.

A inclusão política da sociedade nas decisões políticas é pressuposto fundamental da democracia deliberativa, da mesma forma que a participação das organizações sociais, posto que essas atuam como representantes do corpo social. No entanto devido à incapacidade participativa e a apatia política, não se concretiza a interlocução proposta pelos espaços participativos criados, como os conselhos gestores.

Vale ressaltar, que mesmo com os avanços no interesse social em participar ativamente nos processos deliberativos, tal qual os adquiridos no período pós ditatorial, é escasso ainda o acesso e a continuidade dessa participação, seja pela incapacidade política ou pela apatia política disseminada na esfera social. Dessa maneira, se estabelece uma perspectiva limitada da participação social, própria de uma realidade a qual é negada a possibilidade de participação nas principais decisões.

Destarte, conclui-se, que as entidades sociais detêm o papel de serem sujeitos ativos no processo deliberativo, no tocante em que sua função primordial é facilitar o acesso da população ao seus direitos e conhecimento acerca das políticas públicas, a fim de reverter situações que se perpetuam na atualidade, a exemplo a incapacidade participativa e a apatia política.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

3. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS GESTORES DO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA-AL

No município de Arapiraca foram identificadas a existência de vinte e cinco Conselhos Gestores de Políticas Públicas, constituídos por lei. As dificuldades institucionais destes vinte e cinco Conselhos já são conhecidas: grave deficiência na transparência ativa do município de Arapiraca quanto aos seus Conselhos Gestores; nítida discrepância entre os dados dos portais oficiais e as informações obtidas via contato direto; desorganização administrativa que ecoa obstáculos históricos já mapeados na literatura especializada, comprometendo a visibilidade das instâncias participativas e inviabilizando o exercício do efetivo controle social (Vicente, Silva, Souza, 2024).

A pesquisa procurou identificar quais impedimentos, fáticos e jurídicos, que limitavam a efetividade da participação da sociedade civil nos conselhos gestores em atuação no município de Arapiraca. Por meio de pesquisa de dados disponíveis nos sítios eletrônicos, constatou-se a existência de 13 (treze) entidades representantes da sociedade civil que possuíam algum assento nos Conselhos, algumas delas em mais de um Conselho. Essas entidades variavam entre associações, institutos e fundações, que atuavam em círculos sociais tais quais a população idosa, as crianças, os deficientes, as pessoas em situação de rua, entre outros.

A fim de obter informações acerca da atuação destas entidades junto aos conselhos, foram encaminhados ofícios, via *e-mail,* para as respectivas entidades sociais. Nos ofícios enviados constavam nove questionamentos, todos em relação ao funcionamento da entidade, a frequência de participação destes nos conselhos, as principais dificuldades encontradas em sua atuação e como a população atuava na relação conselho e entidade social. Acreditava-se que, tendo em vista o papel fundamental das entidades na conjuntura social, seriam adquiridas informações suficientes para o estudo. No entanto, em retorno aos ofícios apenas 01 (uma) entidade representativa da sociedade civil encaminhou as devidas respostas.

Em consequência a inércia no repasse de informações por meio virtual das demais entidades, foram entregues os mesmos ofícios de forma presencial, nos respectivos endereços das sedes, mediante confirmação de recebimento. Todos os Ofícios foram devidamente recebidos pelas entidades, contudo nenhum deles respondeu aos Ofícios.

Destarte, tendo em vista a frustração e dificuldade na colheita de informações, é notório que o sistema de gestão pública do município, bem como a transparência e publicidade das entidades externas, que atuam em conjunto com a administração pública, fogem do disposto e assegurado em documento legal, no tocante em que é negativa a disponibilidade de informações e comunicação para a sociedade.

Paralelo a isso, faz-se necessário ressaltar que o ofício utilizado na pesquisa é um meio oficial de comunicação e obtenção de informações, o que atribui a este um aspecto de hierarquia

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

e respeito em comparação à busca de informações da sociedade comum. Portanto, se põe a confrontar a presente situação, o acesso a informação por meio acadêmico, e a busca por informações de um cidadão necessitado ou interessado em atuar no controle social, presume-se que o acesso deste a informações será bem mais dificultado. Posto isso, em resposta ao resultado obtido pela pesquisa, surgem dúvidas acerca da efetiva participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Arapiraca, tal como sobre a representatividade da coletividade nestes.

Ocorre que o silêncio também é um dado. A inércia dessas entidades diz muito sobre a cultura organizacional delas e sobre o próprio estado da participação social no Brasil. É possível chegar a algumas conclusões com a inércia.

Primeiro, a resistência ou incapacidade das entidades em responder aos questionamentos, mesmo diante de notificações presenciais, sugere uma crise de representatividade que compromete o propósito original dos conselhos. Se o papel primordial dessas organizações é atuar como interlocutoras entre o governo e a sociedade para promover o bem comum, o isolamento comunicativo cria um vácuo onde as demandas populares deixam de ser processadas. Essa postura passiva reforça o risco da existência de “conselhos fake”, instâncias que mantêm uma aparência democrática formal, mas que, na prática, operam sem transparência ativa ou conexão real com as bases que deveriam representar.

Segundo, a inércia observada pode ser um reflexo direto da precariedade institucional e da sobrecarga dos atores envolvidos. Muitas dessas associações e fundações, que atendem públicos vulneráveis como idosos e crianças, podem estar priorizando a sobrevivência operacional imediata em detrimento da gestão de dados e da prestação de contas. Essa fragilidade técnica e financeira, somada ao descaso estatal em fornecer suporte adequado, acaba por converter a participação social em um fardo burocrático, esvaziando o potencial transformador dessas entidades no cenário municipal.

Terceiro, existe o risco de que algumas dessas entidades ocupem a cadeira no conselho apenas para garantir um espaço político, sem uma atuação técnica de fato. A dificuldade em obter dados sobre a atuação evidenciam uma atuação burocrática ou passiva; se elas estivessem gerando impacto real, provavelmente teriam relatórios ou registros prontos para compartilhar. Quarto, associações são entes privados, mas ao atuarem em conselhos de políticas públicas, exercem uma função pública. A ausência de resposta pode ser interpretada como uma barreira à avaliação social. Isso leva ao questionamento sobre a legitimidade da representação destas entidades no Conselho Gestor.

Por fim, é necessário considerar que a opacidade das entidades, somada às falhas de transparência do próprio município, consolida um ambiente de exclusão política para o cidadão comum. Quando o acesso à informação é dificultado até mesmo para pesquisadores que utilizam

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

meios oficiais, a capacidade do indivíduo de exercer o controle social e fiscalizar as políticas públicas torna-se praticamente nula. Portanto, a inércia comunicativa identificada na pesquisa não é apenas um problema logístico, mas uma barreira fática que perpetua a distância entre o governo e o povo, impedindo que os conselhos funcionem como verdadeiros instrumentos de democratização.

CONSIDERAÇÕES

A presente pesquisa buscou investigar a efetividade da participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas no município de Arapiraca, Alagoas. Ao longo deste estudo, fundamentou-se que a redemocratização brasileira, consolidada pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu a participação social como pilar essencial para o exercício da soberania popular e do controle social. Os conselhos gestores emergiram nesse cenário como espaços de interlocução entre Estado e sociedade, visando garantir transparência, formulação e monitoramento de políticas que atendam às necessidades coletivas. Entretanto, os resultados obtidos revelam um distanciamento preocupante entre a teoria democrática e a prática administrativa local.

A análise teórica demonstrou que a participação é um processo de aprendizado e empoderamento, capaz de gerar consciência crítica na população. Contudo, a investigação empírica em Arapiraca evidenciou que essa escola de democracia enfrenta obstáculos severos. Foi identificado um mapeamento de vinte e cinco conselhos gestores instituídos por lei, mas a realidade institucional desses órgãos é marcada pela precariedade. Os dados levantados apontam para uma grave falha na transparência pública por parte da gestão municipal. Existe uma discrepância significativa entre as informações contidas nos sites oficiais e a realidade verificada em campo, além de uma desorganização generalizada de dados que inviabiliza o exercício pleno do controle social pela população interessada. Esse cenário corrobora os desafios históricos apontados pela literatura especializada, onde a estrutura burocrática atua, muitas vezes, como uma barreira ao invés de um facilitador da participação.

Um dos pontos mais críticos e reveladores desta pesquisa foi a tentativa de diálogo com as 13 entidades da sociedade civil que possuem assento nos conselhos de Arapiraca. A metodologia de envio de ofícios - um meio oficial e hierarquizado de comunicação - resultou em um índice de resposta alarmante: apenas uma entidade atendeu às solicitações. Mesmo após a entrega presencial dos documentos com confirmação de recebimento, o silêncio predominou.

Como discutido no corpo do artigo, o silêncio também é um dado analítico. Essa inércia reflete uma profunda crise de institucionalização e cultura organizacional. A ausência de resposta sugere que tais entidades não possuem canais de comunicação minimamente estruturados ou, de forma mais grave, não consideram a prestação de contas à sociedade como uma prioridade de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

sua atuação. Essa constatação levanta dúvidas legítimas sobre a qualidade da representação exercida por essas organizações. Se uma entidade que ocupa um espaço público de deliberação não consegue responder a uma solicitação acadêmica sobre sua própria atuação, questiona-se como ela consegue processar as demandas da base popular que deveria representar. O risco identificado é o de que essas cadeiras nos conselhos estejam sendo ocupadas de forma meramente burocrática ou passiva, servindo apenas para garantir um espaço político sem gerar impacto real ou técnico nas políticas sociais.

Os problemas identificados em Arapiraca não são isolados, mas refletem gargalos estruturais da democracia brasileira. A pesquisa confirmou que a participação enfrenta impedimentos como: nepotismo e comprometimento político: a escolha de representantes muitas vezes segue lógicas de proximidade com o poder público, o que neutraliza o potencial crítico dos conselhos e perpetua modelos tradicionais de decisão que excluem movimentos sociais autênticos; precarização física e financeira: o descaso estatal em prover sedes físicas e recursos mínimos para o funcionamento dos conselhos atua como um mecanismo indireto de esvaziamento desses espaços; apatia e incapacidade participativa: a desigualdade social e a dificuldade de acesso à informação geram um sentimento de impotência no cidadão comum, resultando em apatia política. Sem saber como ou onde participar, a população permanece alheia às decisões que afetam seu cotidiano.

Conclui-se que, no município de Arapiraca, a participação da sociedade civil nos conselhos gestores ainda não pode ser considerada plena ou efetiva. A existência formal dos conselhos e das entidades não garante, por si só, a democratização da gestão pública. O estudo demonstrou que a interlocução proposta pelo desenho constitucional de 1988 é obstruída tanto pela opacidade governamental quanto pela fragilidade organizacional das entidades representativas. Para reverter esse quadro, é imperativo que o município de Arapiraca reestruture seus portais de transparência e profissionalize a gestão de dados dos conselhos. Por outro lado, as entidades da sociedade civil precisam reconhecer que, ao assumirem um assento em fóruns públicos, exercem uma função pública que exige responsabilidade, prestação de contas e transparência ativa.

A participação social não deve ser apenas um requisito legal a ser preenchido *pro forma*, mas uma prática viva que reduza a distância entre o governo e o povo. Somente através da superação da inércia comunicativa e do fortalecimento técnico e político dessas instâncias será possível transformar os conselhos de Arapiraca em verdadeiros instrumentos de transformação social e controle democrático.

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005. Acesso em: 17 dez. 2025

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Braziliense, 2002. (Coleção Primeiros Passos).

DIEGUES, G. C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, v. 4, n. 6, p. 82–99, 2013. DOI: 10.9771/ns.v4i6.31241. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241. Acesso em: 17 dez. 2025.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários de participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, n. 88, p. 59-74, nov. 2006.

FINLEY, Moses. **Democracia antiga e moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Caderno Metrópole**, v. 07, p. 9–31, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política:** legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In:* VAZ, Flavio Tonelli (Org). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social.** Brasília: IPEA, 2008.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil:** caminho para uma efetiva democracia. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

VICENTE, Tiago Soares; SILVA, Ana Caroline; SOUZA, Julia Fernandes de. Controle social das políticas públicas: mapeamento e análise dos conselhos gestores no município de Arapiraca/AL. **Revista da ANINTER-SH**, v. 1, p. 189–199, 2024. Disponível em: https://revistadaanintersh.org/index.php/anintersh/article/view/59. Acesso em: 18 dez. 2025

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.