



Qualis A4 ISSN: 2675-0236

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social



Políticas públicas no contexto do estado brasileiro e da sociedade civil: participação social e gestão democrática

Public policies in the context of the Brazilian State and civil society: social participation and democratic management

ARK: 69772/ppds.v8i15.1631

Recebido: 20/03/2025 | Aceito: 14/05/2026 | Publicado on-line: 26/05/2026

Maria Aparecida de Assunção¹

<https://orcid.org/0000-0002-2788-0023>

<http://lattes.cnpq.br/1180985988187856>

Centro Universitário Processus - UniProcessus, Brasília, Brasil

E-mail: cidaassuncao56@gmail.com

Ana Luisa Bueno²

Centro Universitário Processus - UniProcessus, Brasília, Brasil

Yohanna Araujo Santos³

Centro Universitário Processus - UniProcessus, Brasília, Brasil

E-mail: yohannaaraujo99@gmail.com



Resumo

As políticas públicas constituem instrumentos essenciais para a atuação do Estado na promoção do bem-estar social e na garantia de direitos fundamentais. No Brasil, a relação entre o Estado e a sociedade civil tornou-se mais significativa após a Constituição de 1988 que ampliou os mecanismos de participação social na gestão pública. Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre o Estado brasileiro e a sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas, destacando os mecanismos de participação social e seus impactos para o fortalecimento da democracia. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa bibliográfica e análise documental sobre políticas públicas e participação social no Brasil. Os resultados indicam que a participação social civil contribui para maior transparência, controle social e efetividade das políticas públicas, embora ainda existam desafios relacionados à representatividade e à institucionalização desses espaços participativos. Conclui-se que o fortalecimento da participação social é um elemento fundamental para a consolidação de uma gestão pública democrática e orientada ao interesse coletivo.

Palavras-chave: Políticas públicas; Estado brasileiro; sociedade civil; participação social; democracia.

¹ Mestre(a) em Administração (UFMG); Pós-graduada em Marketing (FGV) Bacharel(a) em Administração (Uniceub).

² Graduanda em Direito (UniProcessus)

³ Graduanda em Processos Gerenciais (UniProcessus)



Abstract

Public policies constitute essential instruments for State action in promoting social welfare and guaranteeing fundamental rights. In Brazil, the relationship between the State and civil society became more significant after the 1988 Constitution, which expanded the mechanisms of social participation in public administration. This article aims to analyze the relationship between the Brazilian State and civil society in the formulation and implementation of public policies, highlighting the mechanisms of social participation and their impacts on the strengthening of democracy. The methodology used is based on bibliographical research and documentary analysis regarding public policies and social participation in Brazil. The results indicate that civil society participation contributes to greater transparency, social oversight, and effectiveness of public policies, although challenges still exist regarding the representativeness and institutionalization of these participatory spaces. It is concluded that strengthening social participation is a fundamental element for consolidating a democratic public administration oriented toward the collective interest.

Keywords: Public policies; Brazilian State; civil society; social participation; democracy.

1. Introdução

As políticas públicas representam um conjunto de ações, programas e decisões adotadas pelo Estado com o objetivo de responder às demandas da sociedade e promover o desenvolvimento social, econômico e institucional.

No contexto brasileiro, a formulação e implementação dessas políticas ocorrem em um cenário marcado pela interação entre diferentes atores sociais, incluindo instituições governamentais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram ampliados os mecanismos institucionais de participação da sociedade civil na gestão pública, fortalecendo o princípio da democracia participativa. Conselhos de políticas públicas, conferências nacionais e fóruns de participação social passaram a desempenhar papel relevante na construção, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Nesse sentido, compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil torna-se fundamental para analisar a efetividade das políticas públicas e o fortalecimento da gestão democrática. Este artigo busca discutir a importância da participação social no contexto das políticas públicas brasileiras, destacando seus desafios e contribuições para a consolidação da democracia.

2. Referencial teórico

O campo de estudos das políticas públicas consolidou-se a partir da segunda metade do século XX, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. Diversos autores contribuíram para a construção de modelos analíticos que buscam explicar como as políticas são formuladas e implementadas.

Entre os autores clássicos, destaca-se Harold Lasswell (2025), considerado um dos pioneiros da análise de políticas públicas. Lasswell propôs que o estudo das políticas deveria responder às perguntas: quem ganha o quê, quando e como.

A edição de abril-junho de 2025 da **Revista do Serviço Público (RSP)** trouxe um presente inesperado e necessário para estudantes, pesquisadores e gestores públicos brasileiros: a tradução integral para o português do ensaio **"The Policy Orientation"**, escrito em 1951 por **Harold D. Lasswell**, um dos fundadores das Ciências das Políticas Públicas.



Quase 75 anos depois, o texto soa como um **diagnóstico ácido** dos vícios que persistem no nosso campo: tecnocratismo deslumbrado, fragmentação disciplinar, fuga dos problemas estruturais. Lasswell não se contenta com “método” como fetiche: ele exige a pergunta mais incômoda — **para quê?**

Essa provocação atravessa o tempo e chega como um soco em 2025. Em um Brasil que ainda trata políticas públicas como “planos de governo” fragmentados, com respostas imediatistas para crises emergenciais, Lasswell chama atenção para o que é negligenciado: a desigualdade estrutural, a violência institucional, a fome e o racismo, que se reproduzem por meio de políticas mal desenhadas ou deliberadamente excludentes.

Outro achado fundamental é a noção de “**ciências políticas da democracia**”. Lasswell defende uma ciência política que não seja neutra ou cínica, mas que tenha por objetivo **a dignidade humana**.

Para o Brasil de hoje, com desigualdades extremas e crises democráticas cíclicas, essa é uma provocação viva. Fica a pergunta: estamos formando **policy makers** para sustentar a democracia ou apenas para manter o status quo?

Lasswell enfatiza que a ciência política precisa ter uma perspectiva global, enxergar o passado e o futuro como parte do problema. Para um Brasil afetado por cadeias globais, pela crise climática e por desigualdades regionais históricas, o recado é claro: **não há política pública relevante sem compreensão histórica e visão internacional**. Ele também valoriza **o uso criativo de modelos**, não como abstração vazia, mas como instrumento para enfrentar instituições complexas. Ele elogia o New Deal como exemplo de modelo inovador que evitou soluções autoritárias para uma crise brutal.

Para o Brasil, a lição é atual: sem novas ideias, sem imaginação política, sem coragem de remodelar instituições, continuaremos gerenciando tragédias em vez de preveni-las.

A tradução de *The Policy Orientation* em 2025 não é apenas um ato acadêmico ou histórico. É um **convite (ou ultimato)** para o campo de políticas públicas no Brasil.

É hora de perguntar “**conhecimento para quê?**” e encarar a resposta de frente: para resolver os problemas fundamentais, construir democracia real e enfrentar as desigualdades que envergonham nosso projeto de nação.

Posteriormente, outros autores ampliaram essa perspectiva. Charles Lindblom (1959) apresentou o modelo incrementalista, segundo o qual as decisões governamentais tendem a ocorrer de forma gradual e baseada em ajustes sucessivos.

No campo contemporâneo, John Kingdon desenvolveu o modelo dos múltiplos fluxos, explicando como problemas, soluções e contexto político se articulam para permitir a inclusão de determinados temas na agenda governamental.

No contexto brasileiro, pesquisadores como Souza (2006) e Avritzer (2002), destacam a importância da participação social na formulação das políticas públicas, especialmente após a redemocratização do país.

Além disso, os estudos de Gohn (2011) evidenciam o papel dos movimentos sociais na construção de políticas públicas e na ampliação da cidadania.

O estudo das políticas públicas envolve diferentes abordagens teóricas que procuram compreender o processo de formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Segundo Thomas Dye (2013), as políticas públicas correspondem às escolhas feitas pelo governo sobre o que fazer ou não fazer diante das demandas sociais. No contexto brasileiro, a participação da sociedade civil na gestão pública ganhou destaque com a institucionalização de mecanismos participativos. De acordo com Gohn (2011), os movimentos sociais desempenham papel fundamental na ampliação da cidadania e na construção de políticas públicas mais democráticas e inclusivas.



Outro autor relevante nesse campo é Avritzer (2002), que destaca a importância das instituições participativas, como conselhos e conferências de políticas públicas, para o fortalecimento da democracia participativa no Brasil. Esses espaços permitem que a sociedade civil participe das decisões públicas, ampliando a transparência e o controle social sobre a atuação do Estado.

Além disso, estudos de Souza (2006), ressaltam que análise das políticas públicas envolve a compreensão DAS RELAÇÕES ENTRE Estado, sociedade e instituições, bem como dos fatores políticos, econômicos e sociais que influenciam a formulação e implementação dessas políticas.

O estudo das políticas públicas é importante para entender como o estado organiza suas ações para atender às necessidades da sociedade. Quando falamos em políticas públicas, não estamos tratando apenas de programas de governo, mas de um conjunto de decisões e medidas adotadas pelo poder público para enfrentar problemas sociais, econômicos e institucionais. Por isso, esse tema é relevante, pois permite analisar como o governo identifica demandas, define prioridades e criar ações voltadas para o interesse coletivo.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser entendidas como uma forma de atuação do Estado diante das necessidades da população. Elas envolvem diferentes etapas, como a identificação do problema, a solução desse problema, a tomada de decisão, a execução das medidas e, posteriormente, a avaliação dos resultados. Assim, estudar políticas públicas é também estudar as formas de como o poder público funciona na prática e como suas decisões afetam diretamente e diariamente a vida dos cidadãos.

Ainda, dando destaque aos autores importantes para esse tema, destaca-se Harold D. Lasswell, que é considerado um dos pioneiros nos estudos sobre políticas públicas. Para o autor, o conhecimento sobre atuação do governo deve ter utilidade prática e ajudar na compreensão dos problemas reais da sociedade. Isso significa que o estudo das políticas públicas não deve ficar apenas na teoria, mas também precisa contribuir para entender como o Estado toma decisões e como essas decisões podem ser melhoradas. Dessa forma, a contribuição de Lasswell é importante porque aproxima o conhecimento científico da ação governamental e da busca por soluções para problemas coletivos (Lasswell, 2025).

No Brasil, Celina Souza, também é uma autora de grande importância nesse campo. Segundo a autora, as políticas ajudam a compreender o chamado “Estado em ação”, ou seja, mostram como o governo formula, executa e acompanha medidas voltadas para sociedade. A autora destaca que esse estudo vai além da análise de leis e programas formais, pois também envolve os fatores políticos, institucionais e sociais que influenciam as decisões do poder público. Assim, as políticas públicas devem ser vistas como um processo que depende de diferentes fatores e de várias circunstâncias que interferem na atuação estatal (Souza, 2006). Além disso, Celina mostra que as políticas públicas não são construídas de forma isolada. Elas resultam de decisões que envolvem regras, interesses, disputas e prioridades dentro do próprio Estado e também na relação com a sociedade. Essa visão é importante para este trabalho, pois ajuda a entender que atuação do poder público depende não apenas de decisões técnicas, mas também de fatores políticos e sociais que influenciam a criação e a execução das ações governamentais.

Outro autor importante é Klaus Frey, que contribui para a análise das políticas públicas ao apresentar três dimensões que ajudam a compreender esse processo. A primeira é a dimensão institucional *polity* que está relacionada às leis, normas e estruturas que organizam o sistema político. A segunda é a dimensão processual *politics* ligada às disputas, negociações e relações de poder entre os autores envolvidos. A terceira é a dimensão material *policy* que refere-se ao conteúdo concreto das ações e decisões



adquiridas pelo governo. Essa divisão é importante porque mostra que as políticas públicas não podem ser analisadas apenas pelo seu resultado final, mas também pelo contexto em que são criadas e pelos processos que influenciam sua construção. A partir dessas contribuições, é possível perceber que o estudo das políticas públicas está diretamente ligado à análise da relação entre Estado e sociedade civil. No caso brasileiro, essa discussão se tornou ainda mais importante após a Constituição Federal de 1988, que fortaleceu a cidadania, ampliou direitos e abriu espaço para maior participação da sociedade nos assuntos públicos. Com isso, a sociedade civil passou a ter um papel mais ativo não apenas como destinatária das políticas públicas, mas também como participante na formulação de demandas, no acompanhamento das ações governamentais e no controle social.

Nesse contexto, mecanismos como conselhos, conferências, audiências públicas e outras formas de participação passaram a ter maior relevância, pois aproximam o poder público das necessidades reais da população. Isso mostra que as políticas públicas, em um Estado Democrático de Direito, não dependem apenas da vontade do governo, mas também do diálogo com a sociedade e da existência de espaços de participação e fiscalização.

Dessa forma, as contribuições de Lasswell (2025), Souza (2006) e Frey (2000) oferecem uma base importante para este estudo, pois ajudam a compreender as políticas públicas como um campo que envolve decisões do Estado, regras institucionais, disputas políticas e participação social. Com base nesses autores, torna-se possível analisar de forma mais clara a relação entre Estado e a sociedade civil no contexto brasileiro, especialmente no que diz respeito à participação social e à construção de políticas públicas mais democráticas.

Por fim, este trabalho parte da ideia de que as políticas públicas não devem ser analisadas apenas a partir das ações formais do Estado. É necessário considerar também a participação da sociedade civil, os espaços de diálogo e os mecanismos de controle social que influenciam a formulação e a efetividade dessas políticas. Assim, a relação entre Estado e sociedade civil se mostra fundamental para compreender a construção de políticas públicas mais legítimas, participativas e voltadas para o interesse coletivo.

3. Metodologia

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva. A investigação foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com base em livros, artigos científicos, legislações e documentos institucionais relacionados às políticas públicas no Brasil.

Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os conceitos de políticas pública, Estado e sociedade civil. Em seguida, foram analisados documentos legais e institucionais que tratam da participação social na gestão pública brasileira.

A análise dos dados foi realizada de forma interpretativa, buscando identificar os principais mecanismos de participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas, bem como seus impactos para a gestão democrática.

4. Resultados e discussão

A análise da literatura demonstra que a participação da sociedade civil se tomou um elemento central na construção das políticas públicas no Brasil. A criação de conselhos gestores, conferências nacionais e fóruns participativos ampliou as possibilidades de diálogo entre Estado e sociedade.

Esses mecanismos contribuem para fortalecer o controle social sobre as ações governamentais, permitindo que diferentes grupos sociais participem do processo



decisório e expressem suas demandas. Além disso, a participação social pode contribuir para maior transparência na gestão pública e para a construção de políticas mais alinhadas às necessidades da população.

Entretanto, diversos estudos apontam desafios relacionados à efetividade desses mecanismos participativos. Entre os principais obstáculos destacam-se a baixa representatividade de determinados grupos sociais, limitações institucionais e dificuldades na implementação das decisões tomadas nesses espaços participativos.

A participação social constitui um dos princípios fundamentais da gestão democrática das políticas públicas, especialmente no contexto das democracias contemporâneas.

Um dos principais desafios da participação social refere-se à sub-representação de grupos historicamente marginalizados, como mulheres, populações negras, povos indígenas, comunidades tradicionais e pessoas em situação de vulnerabilidade social. Embora os mecanismos participativos tenham sido concebidos para ampliar a democratização das decisões públicas, diversos estudos apontam que esses espaços nem sempre refletem a diversidade social existente na sociedade brasileira. Essa discrepância gera o que alguns autores denominam de subcidadania política, na qual determinados segmentos sociais permanecem distantes dos processos decisórios e da formulação de políticas públicas (SOUZA; BARROS, 2023).

A baixa representatividade compromete diretamente a qualidade das decisões públicas uma vez que limita a inclusão de diferentes perspectivas e necessidades sociais no processo de formulação das políticas públicas.

Em muitos conselhos e instâncias participativas, observa-se a predominância de grupos com maior capital político, social ou institucional, enquanto populações mais vulneráveis enfrentam dificuldades para participar efetivamente. Dessa forma, as políticas formuladas nesses espaços podem deixar de contemplar demandas importantes da sociedade, especialmente aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais.

Outro fator que contribui para a baixa representatividade refere-se às barreiras estruturais e institucionais que dificultam o acesso de determinados grupos aos espaços participativos. Essas barreiras podem incluir limitações de tempo, recursos financeiros, acesso à informação, transporte e formação técnica para compreender os processos deliberativos. Muitas vezes, os processos participativos acabam mobilizando sempre os mesmos grupos sociais ou organizações mais estruturadas, deixando de fora segmentos da população que enfrentam maiores dificuldades de participação política.

Outro obstáculo importante diz respeito às limitações institucionais do próprio Estado para implementar as decisões tomadas nos espaços participativos. Em muitos casos, os conselhos e fóruns participativos possuem caráter consultivo ou deliberativo limitado, dependendo da vontade política dos gestores públicos para que suas decisões sejam efetivamente implementadas. Isso pode gerar frustração entre os participantes e reduzir a confiança da sociedade civil nesses mecanismos de participação.

Apesar desses desafios, observa-se que participação da sociedade civil continua sendo um elemento fundamental para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento da democracia no Brasil.

5. Considerações finais

A análise realizada neste estudo evidencia que as políticas públicas no contexto do Estado brasileiro são influenciadas pela interação entre instituições governamentais e atores da sociedade civil. A ampliação dos mecanismos de participação social após a Constituição de 1988, representou um avanço significativo para a consolidação da democracia participativa no país.

A participação da sociedade civil contribui para ampliar o controle social, promover maior transparência na gestão pública e fortalecer a legitimidade das políticas



públicas. No entanto, ainda existem desafios relacionados á efetividade e à representatividade dos espaços participativos.

Nesse sentido, diversos autores defendem que o fortalecimento da participação social depende não apenas da criação de instituições participativas, mas também da ampliação das condições materiais e institucionais que permitam uma participação efetivamente democrática. Isso inclusive investimentos em capacitação, acesso à informação, transparência administrativa e mecanismos de inclusão de grupos historicamente excluídos dos processos decisórios.

Assim, embora os espaços participativos representem um avanço importante para a democratização da gestão pública, sua efetividade depende da superação de desafios estruturais relacionados à representatividade social, á capacidade institucional do Estado e á consolidação de mecanismos que garantam a implementação das decisões tomadas nesses fóruns.

Dessa forma, torna-se necessário fortalecer os mecanismos institucionais de participação social e incentivar a atuação cidadã na gestão pública, garantindo que as políticas públicas atendam de forma mais efetiva às demandas da sociedade.

6. REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Democracia e participação: o caso do Brasil. São Paulo Ed. Unesp, 2002.
- BRASIL, Guia prático para participação social em políticas públicas. Governo Federal, 2024.
- DYE, Thomas. Understanding Public policy. Pearson, 2013
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. Planejamento e Políticas Públicas, 2000
- GOHN, Maria da Gloria. Movimentos sociais e políticas públicas no Brasi, São Paulo: Cortez, 2011.
- KINGDON, John. Agendas, Alternatives and public policies. New York> HarperCollins, 2014.
- SOUZA, Celina. Polítias públicas: uma revisão da literatura Sociologias, 2006.
- SOUZA, Luciana Cristina de; BARROS, Vinicius Ribeiro. Sub-representatividade e subcidadania políticas no Brasil. Revista Direito em Debate, 2023.
- LASSWELL, Harold D. A orientação política do conhecimento. Tradução de Francisco Gabriel Heidemann. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, v.76, n.2, p.179-197, abr./jun. 2025. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/503/629>.
- LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. Public Administration Review, 1959.
- SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. Brasília> ENAP, 2006