

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO -
CÂMPUS SÃO PAULO PIRITUBA

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM HUMANIDADES: EDUCAÇÃO, POLÍTICA E
SOCIEDADE

PEDRO RIBEIRO DE SOUZA

**CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS:**

de suas contribuições para a democracia e dos seus desafios no Brasil

São Paulo
2023

PEDRO RIBEIRO DE SOUZA

**CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS:**

de suas contribuições para a democracia e dos seus desafios no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Câmpus São Paulo Pirituba, como requisito parcial para conclusão do curso Pós-Graduação Lato Sensu em Humanidades: Educação, Política e Sociedade.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Tatiana Aparecida Picosque

São Paulo
2023

Ficha catalográfica preparada pela Coordenadoria de Biblioteca
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Câmpus São Paulo Pirituba

Souza, Pedro Ribeiro de

S729c O controle social e a participação social no âmbito das políticas públicas: de suas contribuições para a democracia e de seus desafios no Brasil /Pedro Ribeiro de Souza. – São Paulo, 2023.
77 f.

Orientador: Profa. Dra. Tatiana Aparecida Picosque

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Humanidades: Educação, Política e Sociedade) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Câmpus São Paulo Pirituba.

1. Política e Governo. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. I. Picosque, Tatiana Aparecida. II. Título.

Elaborado por CRB-8/7494. Dados fornecidos pelo autor(a) via Sistema Pergamum.

PEDRO RIBEIRO DE SOUZA

**CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS:**

de suas contribuições para a democracia e dos seus desafios no Brasil

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para a obtenção do Título de Especialista, aprovado em sua forma final pelo curso Pós-Graduação Lato Sensu em Humanidades: Educação, Política e Sociedade.

São Paulo, ____ de julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Tatiana Aparecida Picosque
Orientadora
Instituto Federal de São Paulo – Câmpus São Paulo Pirituba

Prof.^a. Dr.^a. Ana Carolina Vila Ramos dos Santos
Avaliadora
Instituto Federal de São Paulo – Câmpus São Paulo Pirituba

Prof.^a. Dr.^a. Maysa Ciarlariello Cunha Rodrigues
Avaliadora
Instituto Federal de São Paulo – Câmpus São Paulo Pirituba

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer de forma mais genérica a todas as pessoas que foram importantes para mim no apoio e no aprendizado adquirido ao longo da pós-graduação.

Agradeço à minha irmã pelo apoio dado ao longo da caminhada na pós-graduação.

Gostaria de agradecer também aos professores do curso de pós-graduação *Lato Sensu* em Humanidades – Educação, Política e Sociedade pelos conhecimentos transmitidos e que preencheram as lacunas deixadas pela graduação e que levarei para a vida. Especialmente, gostaria de agradecer à professora Tatiana Picosque, pela parceria e paciência na orientação deste trabalho.

Por fim, agradeço aos colegas de turma do curso pelo aprendizado e pela troca de experiências ao longo deste tempo juntos.

RESUMO

A existência e a promoção dos mecanismos de controle social e de participação social são importantes para que políticas públicas atendam de fato as demandas populares em torno de seus direitos. E como forma de estudar estes mecanismos, o presente trabalho consiste na realização de uma análise bibliográfica sobre o controle social e a participação social em políticas públicas com o intuito de compreender a sua importância para a democracia e os seus desafios no Brasil. Sendo assim, esta pesquisa se inicia com uma análise sobre a relação dos mecanismos de controle social e de participação social com a democracia, seguida de uma análise histórica sobre o funcionamento dos mecanismos de controle social e de participação social no âmbito das políticas públicas no Brasil desde o ano de 1988 e, por fim, mapeando os desafios ainda existentes para o aprimoramento e a consolidação destes mecanismos no Brasil. Nas considerações finais da pesquisa, constataram-se a necessidade de criação e do desenvolvimento de novos mecanismos entre os três poderes do Estado brasileiro, a urgência da educação política e midiática da população e, enfim, o fato de que o controle social e a participação social em políticas públicas são essenciais ao regime democrático.

Palavras-chave: controle social; participação social; políticas públicas; democracia

ABSTRACT

The existence and promotion of social control and social participation mechanisms are important for public policies to actually meet popular demands regarding their rights. And as a way of studying these mechanisms, the present work consists of carrying out a bibliographical analysis on social control and social participation in public policies in order to understand its importance for democracy and its challenges in Brazil. Therefore, this research begins with an analysis of the relationship between mechanisms of social control and social participation and democracy, followed by a historical analysis of the functioning of mechanisms of social control and social participation within the scope of public policies in Brazil since 1988 and, finally, mapping the challenges that still exist for the improvement and consolidation of these mechanisms in Brazil. In the final considerations of the research, it was verified the need to create and develop new mechanisms between the three powers of the Brazilian State, the urgency of political and media education of the population and, finally, the fact that social control and participation in public policies are essential to the democratic regime.

Keywords: social control; social participation; public policies; democracy

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A RELAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL COM A DEMOCRACIA	12
2.1 O controle social	12
2.2 A participação social.....	17
3 PANORAMA HISTÓRICO DOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988	25
3.1 Marcos legais,.....	25
3.2 O controle social e a participação social no Brasil pós-1988.....	29
3.2.1 Fins da década de 80 e os anos 90.....	29
3.2.2 De 2000 a 2010.....	34
3.2.3 Década de 2010 e o início da de 2020.....	38
4 DESAFIOS EXISTENTES EM RELAÇÃO AOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

1 INTRODUÇÃO

O presente TCC intitulado *Controle social e participação social no âmbito das políticas públicas: das contribuições para a democracia e dos seus desafios no Brasil* surgiu a partir da intenção da escrita de um artigo de mesmo tema, mas que, posteriormente, acabou se tornando uma proposta de Trabalho de Conclusão de Curso. O cenário jurídico-político brasileiro mais recente impulsionou o interesse por essa investigação, com destaque para os retrocessos observados em aspectos que dizem respeito ao controle social e à participação social promovidos pelo governo Bolsonaro — principalmente por meio do Decreto nº 9759/2019 (BRASIL, 2019) —, os quais acometeram a democracia brasileira. Tais recuos se dão após trinta anos de avanços e de fortalecimento no campo das instituições democráticas, tendo sido estes fomentados por um novo arranjo institucional que aos poucos promovia cada vez mais a participação da sociedade civil, no âmbito das políticas públicas, em conselhos deliberativos e consultivos, em audiências públicas, por meio de mecanismos de avaliação, entre outros. (BRASIL, 2008, p. 1-4)

Portanto, como forma de problematizar a pesquisa proposta, este TCC traz as seguintes questões: 1) Em que medida o aprimoramento dos mecanismos de controle social e participação social contribui para o fortalecimento do regime democrático?; 2) Como se deu o funcionamento dos mecanismos de controle social e de participação social no âmbito das políticas públicas na história recente do Brasil?; 3) Quais os desafios ainda existentes para que os mecanismos de controle social e de participação social sejam aprimorados e se consolidem?

Como hipótese principal, tem-se que a mobilização e a participação dos atores sociais assim como o seu engajamento no debate e na construção de políticas públicas são de grande importância para a discussão sobre os impactos das ações e também para se evitar que retrocessos possam ser desencadeados em questões relacionadas à transparência e aos direitos em geral.

Já as hipóteses mais específicas são as seguintes: a democracia brasileira enfraqueceu, entre vários aspectos, por não possuir uma robustez consolidada nos mecanismos de controle social e de participação social; apesar dos avanços em questões relacionadas à transparência, o Brasil carece de uma cultura política de controle social das

atividades do poder público, faltando-se, portanto, ainda o desenvolvimento de uma cultura madura de *accountability*¹ às instituições do Estado brasileiro.

Esta monografia tem então como objetivo geral discutir o papel do controle social e da participação social no campo da democracia no Brasil, apresentando como objetivos específicos: analisar criticamente em que medida o controle social e a participação social contribuem para o fortalecimento do regime democrático; historicizar o funcionamento dos mecanismos de controle social e de participação social nas políticas públicas no Brasil; e elencar os desafios ainda existentes para o aprimoramento e a consolidação dos mecanismos de controle social e de participação social.

Para atingir os objetivos elencados e demonstrar as hipóteses apontadas, pretende-se estruturar o trabalho em três capítulos. Sendo assim, o primeiro capítulo analisará criticamente a relação dos mecanismos de controle social e de participação social com a democracia; o segundo capítulo realizará a historicização do funcionamento dos mecanismos de controle social e de participação social no âmbito das políticas públicas no Brasil desde 1988; e, por fim, o terceiro capítulo realizará um mapeamento dos desafios ainda existentes para o aprimoramento e a consolidação dos mecanismos de controle social e de participação social no Brasil.

Nesse sentido, para fins de recorte temporal, o tema de pesquisa do presente trabalho abarca os mecanismos de controle social e de participação social no processo de construção de políticas públicas no Brasil desde o ano de 1988 até o ano de 2021. Tem-se que a Constituição Federal de 1988 prevê o controle social, assim como a participação social em seu texto² (BRASIL, 1988), trazendo, portanto, uma nova forma de arranjo institucional no qual o poder decisório sobre políticas públicas é compartilhado entre Estado e sociedade. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1). No entanto, apesar de o controle social e de a participação social apresentarem semelhanças entre si, há diferenças entre ambas e que serão destacadas de forma sucinta.

No caso, o controle social pode ser compreendido como o monitoramento das ações do Estado pela sociedade civil. Contar com a controle social nas políticas públicas é uma importante forma de garantir o exercício de direitos e o funcionamento do regime

1 Trata-se da prestação de contas por parte do poder público, constituindo numa parte muito importante para se pensar e avaliar de forma mais substancial as políticas públicas. (FRITZEN *et al.*, 2014, p. 129)

2As previsões constitucionais para os mecanismos de controle social e participação social podem ser encontrados nos artigos 5º, 37, 103, 194, 198, 204, 212-A e 216 da constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e serão analisados de forma mais aprofundada no subcapítulo chamado “Marcos Legais”.

democrático. No Brasil, ele se realiza por meio da participação em conselhos e comitês gestores, tanto durante o processo de elaboração de políticas públicas, que consiste no momento da definição das que serão implementadas, assim como na fase do funcionamento das políticas públicas, por meio da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação da gestão, da execução de ações e da aplicação dos recursos públicos. (BRASIL, 2008, p. 1-3)

No entanto, o controle social não ocorre apenas por meio de canais institucionais, ele pode acontecer também via participação ativa da sociedade em associações, ONGs, movimentos e em outros espaços autônomos, promovendo-se um debate nos quais diferentes segmentos da sociedade dialogam entre si e definem interesses coletivos, podendo elaborar propostas a serem levadas ao poder público. Também outras formas de exercer o controle social estão na pressão social, na fiscalização — inclusive, dos próprios conselhos e comitês gestores —, no monitoramento, na exposição pública de um tema ou no acionamento de órgãos públicos como a Justiça, o Ministério Público ou os Tribunais de Contas. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2)

Já a noção de participação social corresponde à presença popular em diferentes canais institucionais do Estado, a qual se efetiva de várias formas: pelo voto; em júris populares, no caso de crimes contra a vida; em conselhos e comitês gestores em políticas públicas; em audiências públicas, para se debater com os poderes executivo e legislativo bem como com o Ministério Público diferentes temas relacionados a propostas de leis e políticas públicas ou à avaliação de resultados de políticas e de execução orçamentárias; e outros.

Sobre a participação da sociedade nas políticas públicas, Marin e Bertarello (2010, p. 165-169) destacam a necessidade da participação social como forma de efetivação do regime democrático, sendo que essa transferência de poder aos cidadãos garante não só o direito e o dever de participar das decisões a respeito das políticas públicas, mas também previne que o exercício democrático se restrinja ao voto nas eleições de forma a tornar a população alienada e inerte quanto aos rumos do Estado brasileiro, uma vez que somente a representação no poder público não garante a democracia.

Espera-se que a pesquisa que consta neste TCC contribua para a discussão dos papéis do controle social e da participação social no contexto da democracia, e o quão influem na qualidade das políticas públicas, destacando-se assim a importância do papel da sociedade nas políticas públicas em geral. E que, por fim, confira visibilidade a formas mais amplas de

democracia – por exemplo, a participação da sociedade na construção e na fiscalização das ações desenvolvidas pelo poder público.

Logo, o impacto esperado pelo trabalho é o de colaborar no entendimento de que a democracia envolve muito mais do que o voto em eleições e a liberdade de expressão, englobando também as atividades de participação na formulação de políticas públicas, de fiscalização do andamento das ações da Administração Pública e do uso do dinheiro público, de prestação de contas por parte do poder público etc.

Convém ainda destacar que a relevância do presente trabalho para os campos das humanidades e das políticas públicas se deve ao fato de discutir o andamento da democracia no Brasil, analisar a importância do controle social e da participação social para o funcionamento de políticas públicas, e, ainda, contribuir para o debate sobre o regime democrático.

Por fim, como metodologia de trabalho, realizou-se uma pesquisa bibliográfica (LAKATOS; MARCONI, p. 183-185, 2003) que consistiu em mapear a produção acerca da temática a fim de compreender como se deu o processo de construção de mecanismos de controle social e de participação social no Brasil, possibilitando assim o estudo do objeto da pesquisa, auxiliando na compreensão da relação destes mecanismos com a democracia, na historicização do tema proposto e também no mapeamento dos desafios ainda existentes para o aprimoramento e a consolidação dos mecanismos de controle social e de participação social no Brasil.

2 A RELAÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL COM A DEMOCRACIA

Este capítulo consiste em um estudo teórico mais aprofundado em busca dos conceitos de controle social e de participação social, pretendendo-se compreender, posteriormente, a importância de ambos para a democracia. Sendo assim, a primeira parte deste capítulo se dedica à definição de controle social.

2.1 O controle social

Segundo Ferreira e Rosa (2019, p. 6), o controle social é entendido de várias formas a depender do contexto e do período histórico, por isso existem várias conceituações possíveis sobre ele. Também a noção de controle social apresenta diversos significados de acordo com a área de estudo, sendo fundamental fazer as distinções necessárias para avançarmos no que se pretende com este trabalho.

No campo das Ciências Sociais, o entendimento de controle social pode ser expresso por Mannhein (1971, p. 178 *apud* CORREIA, p. 104, 2008), que o associa ao “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”. Já no campo da teoria política, o significado é de mão dupla, podendo tanto designar o controle do Estado sobre a sociedade e setores organizados desta, quanto o contrário (CORREIA, p. 104, 2008).

No entanto, não é no sentido empregado pelas Ciências Sociais em que o trabalho pretende se basear, mas sim no que se encontra relacionado às políticas públicas, o qual é expresso da seguinte forma:

Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1)

Percebe-se que o controle social, quando se trata do campo das políticas públicas, aparece mais associado à capacidade de a sociedade civil nelas intervir, abrangendo, em partes, a definição dada pelo campo da teoria política, a que consiste no monitoramento das ações do Estado pelos cidadãos.

A noção de controle social aqui estudada floresceu no século XIX a partir de críticas feitas por alguns autores às limitações da democracia representativa. Segundo Mill (2003 *apud* GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 358), a democracia representativa era insuficiente, sendo necessária a presença do *indivíduo* no desempenho da atividade pública ao lado e dentro da máquina pública. Já Hirst (1992 *apud* GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 358), destaca que a desconfiança nas autoridades governamentais em virtude de fatores como a influência do grande capital e a burocratização e tecnicização do processo decisório tornaram duvidosas a formulação de políticas públicas e os seus respectivos desdobramentos, contribuindo para um crescente descrédito do aparelho estatal, o que resultou na emergência das ideias de controle social e de participação popular.

Indo ao encontro da crítica à democracia representativa, Santos (2010) destaca que apesar de ela garantir a escolha de representantes para tomarem decisões, acaba constituindo uma relação paradoxal de poder, que consiste na autonomia dos eleitos em relação aos eleitores, criando-se assim uma fonte de tensão entre representantes e representados, a qual resulta na chegada a um momento em que os cidadãos não mais se identificariam na figura dos políticos, sendo este acontecimento classificado pelo autor como “patologia da representação”.

Na democracia representativa, segundo Santos (2010), a solução para sempre que houver uma distância ampla e disfuncional entre representantes e representados é a eleição, porém o autor também lembra que este acontecimento pode mudar muito pouco o sistema político e, quando isso ocorre de forma reiterada, o distanciamento se transforma gradativamente no que ele classifica como “patologia da participação”, a qual surge no momento em que os cidadãos se convencem de que seu voto não oferece nenhuma perspectiva de transformação, deixando de escanteio o ato de votar, resultando no abstencionismo.

Estas críticas em relação à democracia representativa dialogam com a necessidade da participação da sociedade em políticas públicas. Nesse sentido, Marin e Bertarello (2010, p.

165-169) apontam-na como forma de efetivação do regime democrático, de modo que o seu exercício não fique restrito à mera escolha de representantes nas eleições.

Logo, o controle social tem papel fundamental no fortalecimento da democracia, uma vez que ele garante a democratização da gestão pública. Por meio do envolvimento e da presença da sociedade nas políticas públicas, a tomada de decisão não levará em conta somente a visão do gestor, já que serão considerados também os pontos de vista de outros atores interessados, após rodadas de debates e diálogo. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2)

Também vale destacar que o controle social colabora para que as políticas públicas atendam as reais necessidades populares, adequando-as, fortalecendo-as e contribuindo para que tenham maior qualidade e eficiência. Como exemplos de exercício desta atividade, podemos mencionar a fiscalização, o monitoramento, a pressão, a exposição de determinado tema e o acionamento de órgãos públicos. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2)

Rua e Romanini (2013, p. 112) destacam que a fiscalização de uma política pública está ligada ao acompanhamento de ações e se caracteriza pela ausência de natureza interativa e proativa, isto é, nesta forma de controle social as informações levantadas são meramente formais e superficiais e se limita apenas ao registro e repasse das mesmas de maneira muito pouco analisada. Ainda vale destacar que os seus resultados não são compartilhados e são pouco utilizados como ferramentas de gestão.

Já o monitoramento, segundo Rua e Romanini (2013, p. 111-112), corresponde ao exame contínuo dos processos, produtos, efeitos e impactos - preliminares, intermediários e finais – das políticas públicas, tendo a finalidade de otimizar a sua gestão, obtendo mais eficácia, eficiência e, a depender do seu alcance, efetividade. Monitorar abrange também um acompanhamento contínuo e diário do desenvolvimento das ações em relação a seus objetivos e a suas metas pelos gestores e gerentes, identificando seus êxitos e suas debilidades, e, ainda, recomendando correções para a otimização dos resultados esperados.

O exercício da pressão ocorre de diferentes formas. Um exemplo é o *lobby*, que segundo Kim (2016), refere-se à apresentação de opiniões e argumentos por grupos civis e grupos profissionais que representam grandes corporações, partido políticos e grupos empresariais, de modo a influenciar e convencer os tomadores de decisão a respeito de um determinado tema. Rua e Romanini (2013, p. 16) ainda destacam o fato de que os empresários sozinhos podem atuar tanto como atores individuais isolados tendo acesso às autoridades

políticas e burocráticas, assim como atores coletivos ao vocalizar os interesses da sua categoria.

Outro exemplo do exercício da pressão são as greves de trabalhadores, organizadas geralmente pelos sindicatos, sendo a sua influência proporcional à sua capacidade organizacional e diretamente atrelada à relevância estratégica que o setor tem para a economia. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 16)

Já a exposição de um determinado tema, a pressão costuma ser realizada pelas mídias impressas e eletrônicas. Os jornais, a internet e a televisão são grandes meios formadores de opinião, possuindo grande capacidade de mobilização. A televisão e, mais recentemente, a internet possuem muito poder para a formação de uma agenda de demandas públicas, chamando a atenção do público para estas ou despertando a indignação popular, influenciando nas opiniões e nos valores das massas. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 18)

Por fim, o acionamento dos órgãos é uma forma de controle social, pois muitas vezes somente o diálogo não acaba sendo o suficiente para a garantia de direitos, sendo necessário o acionamento de órgãos públicos e de justiça para a realização de auditorias, punição de atos ilegais e efetivação de direitos. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2)

Taylor (2007, p. 248) destaca que o poder judiciário possui influência no curso das políticas públicas, principalmente no território brasileiro, decidindo sobre a legitimidade das regras do jogo político e da concordância destas com as leis e a Constituição, assim como quais ações ou omissões constituem infrações. O autor ainda menciona que os tribunais e os juízes influenciam o teor das políticas a serem implementadas, julgando a sua legalidade dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes.

Dentre os mecanismos institucionais para a realização de controle social estão os seguintes exemplos: as conferências, as audiências públicas, as ações populares, as ações civis públicas (BRASIL, 2008, p. 1-2), os conselhos gestores e o orçamento participativo. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2)

As conferências, por exemplo, são lugares de tomada de decisões que servirão de referência para os conselhos dos três entes federativos, além de prever um momento próprio para a eleição de conselheiros da sociedade civil. Sua convocação pode ser feita pelo poder executivo ou pelo conselho responsável para defini-la quanto a princípios e diretrizes, dar voz e voto a vários segmentos, discutir e deliberar sobre os conselhos, avaliar e propor

instrumentos de participação popular e fazer indicações para a formulação de uma política pública. (BRASIL, 2008, p. 2)

Já as ações populares tratam do acionamento dos órgãos de justiça por qualquer cidadão que seja eleitor para o exercício da fiscalização dos atos do poder público, o que amplia o número de pessoas comprometidas com o controle social. (BRASIL, 2008, p. 2) Neste caso, somente a Administração Pública e seus agentes podem ser réus em um eventual processo (ACS, 2020).

Por outro lado, as ações civis públicas têm como objetivo a proteção de direitos da coletividade, responsabilizando os responsáveis por eventuais danos morais ou materiais que venham a ser causados contra o meio ambiente, os consumidores, a honra e a dignidade de grupos sociais, a ordem urbanística ou bens e direitos de vários valores. As suas diferenças em relação às ações populares se dão ao fato de que somente entes legitimados podem propô-las e os seus réus podem ser pessoas físicas, jurídicas e a própria Administração Pública. (ACS, 2020)

No caso dos conselhos gestores, eles são canais institucionais que contam com a presença de representantes da sociedade civil e do poder público e que têm como atribuições a proposição de diretrizes e a deliberação sobre políticas públicas, além da fiscalização e do exercício do controle. Tanto os representantes civis como os estatais partilham da responsabilidade pelas decisões tomadas. São instituições que integram a estrutura do poder executivo, porém sem submissão a ele, possuindo autonomia para tomar decisões (NAHRA, 2007). Dentre as suas maiores contribuições, estão a possibilidade de dar mais transparência às ações do Estado e a contribuição para a garantia da distribuição justa dos recursos públicos, evitando o máximo seu desperdício e mais eficiência na prestação de serviços (BRASIL, 2008, p. 1).

Ainda há também o exemplo do orçamento participativo, em que há a discussão dos cidadãos sobre os problemas urbanos do cotidiano, as prioridades de investimento por parte do governo e a decisão do que deve ser feito (CARVALHO, 1998, p. 4).

É necessário salientar que ainda existem outras formas de controle social, que estão de fora das estruturas das instituições do Estado, tal como citado abaixo:

Não existe controle social sem a participação ativa da sociedade em associações, movimentos, fóruns, ONGs, etc. São nestes espaços autônomos de debate que as propostas a serem apresentadas ao governo são amplamente discutidas e

formuladas. Nestes espaços, diversos segmentos da sociedade discutem o que esperam das políticas públicas e da sociedade em que vivem, aprendem a dialogar e a respeitar outros pontos de vista, constroem interesses coletivos e definem propostas que, no diálogo posterior com governos, serão apresentadas e defendidas. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2)

Portanto, percebe-se, após a exposição deste tópico, que o controle social em políticas públicas ocupa um papel fundamental no fortalecimento da democracia, além de contribuir para melhorar a prestação dos serviços públicos pelo Estado. Ele expande o regime democrático para além do modelo representativo, dando-lhe um caráter participativo e garantindo um papel mais ativo aos cidadãos.

O controle social também tem efeito benéfico no combate a práticas ilícitas por conta da pressão que exerce para que haja cada vez mais transparência na utilização dos recursos públicos e na prestação de contas pelo Estado à população civil.

Por fim, a nosso ver, a definição mais precisa de controle social quando se trata de políticas públicas consiste no Estado sendo controlado pela sociedade civil, que fiscaliza e monitora suas ações, podendo cobrá-lo e apresentar sugestões para que os seus próprios direitos sejam devidamente atendidos. Já no próximo tópico, procuraremos definir adequadamente o significado de participação social.

2.2 A participação social

Como brevemente mencionado na introdução, a noção de participação social está associada à presença popular em diferentes canais institucionais do Estado, (BRASIL, 2008, p. 1-3), porém é necessário conceituá-la mais devidamente. Dentro do escopo de nossa pesquisa, qual seria então a noção mais adequada de participação social?

Segundo Ferreira e Rosa (2019, p. 1-2), a participação social pode ser entendida de diversas formas a depender da construção teórica de que se parte sobre ela, além de que as características que irão constitui-la estão ligadas diretamente ao contexto histórico. Complementando isso, Simões (2015, p. 20) destaca que a participação social é um tema que é analisado sob diferentes contextos sociais e referenciado sob distintas nomenclaturas³, sendo que uma mesma prática pode ter vários nomes ou um mesmo nome pode representar práticas

³ Dentre as nomenclaturas mencionadas por Simões (2015, p. 20), estão inclusão social, a participação de cidadãos, a participação popular, a participação democrática e a participação comunitária.

distintas, entretanto todas visam a atender a um anseio popular de integração nos processos de tomada de decisão, como forma de levar diretamente demandas ao governo.

Logo, a participação social se relaciona com vários elementos que constituem a vida social de uma determinada localidade, podendo elencar aspectos culturais, religiosos, idade, sexo, valores, graus de instrução, entre outros, que impactam a forma como os cidadãos entendem os direitos e deveres e de como participarão, o que deve estar ligado a um processo pedagógico reflexivo que apresente a sociedade civil e a esfera pública como integrantes dos processos políticos e decisórios, garantindo que as políticas públicas atendam de fato as demandas cidadãos (FERREIRA; ROSA, 2019, p. 1-2).

Gohn (2003 *apud* FERREIRA; ROSA, 2019, p. 2-3; *apud* SIMÕES, 2015, p. 23-24) identifica algumas concepções teóricas de participação social em políticas públicas, sendo mencionadas as seguintes: a liberal, a autoritária, a democrática, a democrática radical, a revolucionária e a marxista.

Na primeira concepção teórica, a liberal, a participação social ocorre por meio do voto no período eleitoral, no qual demandas populares são respondidas por meio da escolha de representantes, ou seja, o ato de participar de eleições é o principal meio de expressão das necessidades sociais. Ainda há algumas derivações da noção de participação no liberalismo, sendo a primeira dela a *corporativa*, que é entendida como um movimento espontâneo de indivíduos em prol de um objetivo em comum e, a *comunitária*, que é associada a aspectos institucionais, com a interação entre os órgãos representantes da sociedade civil e os órgãos deliberativos e representativos do Estado. (GOHN 2003 *apud* FERREIRA; ROSA, 2019, p. 2-3)

Ainda vale destacar que pela concepção liberal há a ambição de ampliar a estrutura dos canais de informação para os cidadãos de forma que estes possam se manifestar antes que haja a tomada de decisões. (GOHN 2003 *apud* SIMÕES, 2015, p. 24)

Percebe-se que a concepção liberal de participação social tem um aspecto mais formal e institucional, o que é fundamental para que haja o reconhecimento jurídico de direitos dos cidadãos. Pela sua derivação comunitária, é reconhecida a importância da interação entre os órgãos do Estado e os órgãos da sociedade civil. Este contato entre atores estatais e civis é importante para a formulação de políticas públicas, pois há muitas demandas existentes para serem abrangidas.

Entretanto, é perceptível que na concepção liberal eventuais ganhos podem ficar restritos a grupos específicos da sociedade, conforme se percebe em sua derivação corporativa. A depender do contexto, ela é uma “faca de dois gumes”, pois um grupo pode se beneficiar contribuindo indiretamente para a melhora da sociedade ou também pode prejudicá-la. Portanto, a coletividade aqui não se demonstra ampla no sentido de abranger a população civil como um todo, e sim um conjunto de indivíduos com interesses próprios.

É preciso observar que se a participação social se mantiver restrita à votação em eleições ou a canais de informação, o exercício da cidadania sobre as políticas públicas fica limitado, reduzindo-se a um papel predominantemente passivo, não fazendo com que o cidadão exerça efetivamente a sua autonomia política e que tenha consciência crítica na luta por direitos e mudanças estruturais e profundas. Neste caso, o principal agente ativo seria o Estado, uma vez que o poder decisório ficaria majoritariamente em suas mãos.

Segundo a concepção autoritária, há a cooptação da sociedade civil pelas autoridades por meio da implementação de programas pensados de forma estratégica de modo a minimizar quaisquer conflitos sociais, além de garantir o controle da sociedade e da política. (GOHN 2003 *apud* SIMÕES, 2015, p. 24). Nesta concepção, o papel da população é totalmente passivo, pois meramente recebe/sofre os efeitos das ações do Estado. Um momento histórico que bem exemplifica esta forma de participação é a ditadura civil-empresarial-militar que durou entre 1964 e 1985, no Brasil. Segundo Rocha (2008, p. 133), nesta época, o governo militar centralizou a execução de programas sociais e unificou, sob seu controle, os recursos e a prestação de serviços, privilegiando interesses empresariais e políticos na tomada de decisões e, conseqüentemente, beneficiando apenas as classes média e alta, excluindo os mais desfavorecidos, o que acentuou fortemente as desigualdades sociais. Além disso, o regime militar promoveu uma gestão e um controle das políticas públicas que não contemplavam quaisquer formas de participação popular, o que só reforçou o papel passivo da sociedade neste aspecto.

Já a concepção democrática tem como fundamentação a soberania popular e a participação social de movimentos e organizações, com base em um modelo representativo de democracia por meio do voto. Por sua vez, na concepção revolucionária, a participação ocorre na luta dos coletivos contra as relações dominantes impostas pelo poder político. (GOHN 2003 *apud* FERREIRA; ROSA, 2019, p. 3; GOHN 2003 *apud* SIMÕES, 2015, p. 24)

Por outro lado, a concepção democrática radical vai um pouco mais além das concepções democrática e revolucionária, sendo resultante da sua fusão, na qual o pluralismo é sua marca. Nela, os movimentos sociais têm mais importância que os partidos políticos e os agentes de organização social, uma vez que há a descrença na democracia representativa e há a defesa da democracia participativa como meio de construção de uma nova realidade social, que seria mais igualitária e inclusiva. (GOHN 2003 *apud* FERREIRA; ROSA, 2019, p. 3; GOHN 2003 *apud* SIMÕES, 2015, p. 24)

E, por fim, a concepção marxista entende a participação como a atuação dos movimentos sociais no embate político com vias de atingir mudanças estruturais na sociedade para obtenção de melhorias na qualidade de vida. (FERREIRA; ROSA, 2019, p. 3)

Nota-se que as concepções elencadas nos três parágrafos anteriores, com as devidas diferenças entre si, consideram a população e suas organizações como protagonistas das políticas públicas. Conforme destaca Ferreira e Rosa (2019, p. 3), “Quanto mais democracia, mais participação dos sujeitos sociais e coletivos, com debates e discussões, a fim de que as mais diversas pautas sejam incorporadas e atendidas pelo Estado.”, o que se reflete em distintos níveis de protagonismo civil que cada uma das quatro concepções de participação social dos três parágrafos anteriores enxergam, mas que somente as teorias revolucionária, marxista e democrática radical abordam sobre mudanças estruturantes e profundas do *status quo* na sociedade.

Existem várias formas de como a participação social irá se manifestar no plano da realidade, sendo que Della Giustina e Luiz (2013, p. 84-86) identificam quatro formas de manifestação de participação: a assistencialista, a corporativa, a eleitoral e a política.

A participação assistencialista é relacionada às ações de natureza filantrópica ou solidária, sendo uma prática participativa que foi predominante no período que antecedeu a afirmação dos direitos à cidadania, no qual o estágio dos grupos sociais era de menor maturidade e organicidade ou de menor consciência política coletiva. Já a participação corporativa se apresenta vinculada à defesa de interesses específicos de diferentes grupos sociais ou categorias profissionais, nos quais a participação é fechada e os ganhos estão restritos apenas aos integrantes de um círculo social específico. Este segundo modelo serviu de base para o sindicalismo moderno. Ambas as formas integram uma dimensão pré-política da agregação moderna, não possuindo pouca importância e sendo mais praticadas pelo

proletariado e pelas camadas populares do que pela burguesia. (DELLA GIUSTINA; LUIZ, 2013, p. 84-85)

Sobre a participação eleitoral, ela está inserida no próprio campo político, no qual há a defesa de interesses particulares, a interferência na governabilidade e a geração de efeitos em toda a coletividade, sendo que, neste caso, há uma grande maturidade do cidadão em relação a si próprio e aos outros. Sua manifestação tem limites por não necessariamente reorganizar o Estado ou o poder político, sendo o melhor exemplo desta modalidade o voto nas eleições para selecionar representantes. Por fim, há a participação política, que complementa e supera as formas corporativa e eleitoral por levar em consideração a comunidade e a vida social como um todo e é por meio dela que a vontade geral se objetiva, uma vez que diferentes atores, individuais ou coletivos interferem na explicitação de suas demandas, resultando na democratização e no compartilhamento de poder. (DELLA GIUSTINA; LUIZ, 2013, p. 85-86)

Interessante o fato de que Raquel e Madeira (2015, p. 36) ainda mencionam uma quinta forma de manifestação da participação social chamada “associada colaborativa” ou de “não-resistência”. Segundo as autoras, nesta modalidade, geralmente ocorre a desresponsabilização do Estado em realizar políticas públicas e em promover o compartilhamento efetivo do poder, pois a sociedade civil se une a uma variante estatal que esteja comprometida ao desenvolvimento individual e às regras de mercado, deixando de lado o desenvolvimento social da coletividade e fortalecendo um projeto neoliberal.

Noutra direção, Silva, Jaccoud e Berghin (2005, p. 375) destacam três enunciados que sintetizam a participação social no tocante a direitos sociais, proteção social e à democratização das instituições, e são eles:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade, da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 375)

Considerando os enunciados de Silva, Jaccoud e Berghin (2005, p. 375), torna-se necessário realizar algumas observações. Vale destacar que as três enunciações elencadas se

encaixam num contexto democrático que considera a sociedade civil e suas formas de associação protagonistas no âmbito das políticas públicas e detentoras de um papel consciente e ativo ao longo do processo de funcionamento das ações implementadas.

No aspecto da democratização do sistema decisório, a promoção de transparência na deliberação e na visibilidade das ações por conta da participação social possibilita aos civis a entenderem o que está sendo proposto ou funcionando; a exigirem (ou deliberar a depender da situação) o direcionamento da execução das políticas públicas ao atendimento dos reais interesses públicos; e a fiscalizarem o andamento das ações, de modo que possam cobrar os gestores e os representantes sobre eventuais questões que venham a surgir no decorrer do tempo.

Outra observação sobre a democratização do processo decisório que vale mencionar é que ele permite um maior compartilhamento do poder, uma vez o Estado o compartilharia a sociedade civil, indo no sentido do que Camargo (2016, p.3) chama de governança democrática, que segundo a autora se trata de uma gestão das políticas públicas pelo governo junto dos cidadãos em prol da realização do desenvolvimento humano, na qual estes últimos têm função cooperadora e corresponsável com os seus governantes.

Por fim, outra observação diz respeito ao impacto positivo que a participação social traz na promoção da igualdade e da equidade das políticas públicas, conforme mencionaram Silva, Jaccoud e Berghin (2005, p. 375). É necessário salientar que a presença da sociedade em espaços de tomada de decisão exige que o Estado abra mão de parte do seu poder em prol da melhoria da prestação de serviços à população, uma vez que são os cidadãos que vivem os problemas do cotidiano e que, portanto, saberiam dar um melhor direcionamento às políticas públicas de modo a melhorar a qualidade de vida, ou seja, a descentralização do poder assim como a sua democratização são o primeiro passo para que a desigualdade social seja combatida. Vão neste mesmo sentido Ferreira & Rosa (2019, p. 3), os quais destacam que com o incremento da democracia, há mais participação social e, assim, o atendimento de demandas pelo Estado. Já Camargo (2016, p. 14), destaca que para que uma governança seja completamente democrática é necessário o fortalecimento da organização e representação da sociedade e o combate às desigualdades sociais.

Como mencionado na introdução, e recapitulando, existem vários exemplos de ocorrência da participação social no cotidiano: voto em eleições, convocação em júri popular,

presença nos conselhos e comitês gestores de políticas públicas e participação em audiências públicas e conferências. (BRASIL, 2008, p. 1-2)

No caso do voto em eleições, o cidadão deposita a sua confiança em pessoas que farão sua representação no poder público. Já nos júris populares, os cidadãos são convocados para julgar os crimes contra a vida. A participação em audiências públicas envolve o diálogo com os poderes executivo, legislativo ou o Ministério Público a fim de se discutir uma diversidade de temas relacionados a propostas de leis e políticas públicas ou a avaliação de resultados de políticas e de execução orçamentária. No caso das conferências, a sociedade civil e o governo debatem entre si um tema de interesse comum para definir as prioridades de uma política pública para os anos seguintes (BRASIL, 2008, p. 1-2). No caso dos conselhos gestores, há a presença de representantes da sociedade civil e do poder público, sendo instâncias que contribuem para a descentralização do poder administrativo e para a ampliação da participação da sociedade em políticas públicas (NAHRA, 2007). Ainda há também o exemplo do orçamento participativo, no qual o poder público debate e decide com a população civil o orçamento público municipal e as políticas públicas (CARVALHO, 1998, p. 4-17), além de fazer o levantamento de metas de cada área de modo a alocar mais verba e direcionar projetos para setores mais vulneráveis da sociedade.

Como se pôde ver ao longo deste capítulo, chegar a um consenso sobre a definição de participação social não é uma tarefa fácil, posto que exige levarmos uma série de pontos em consideração, tais como contextos histórico e político, questões ideológicas, valores, entre outros.

A participação social está presente em todos os regimes políticos, seja ele democrático ou autoritário, mas o que vai diferenciar um do outro é o papel que a sociedade civil possui no âmbito das políticas públicas, partindo desde uma função totalmente passiva nos regimes ditatoriais até o protagonismo nas democracias. No entanto, há um aspecto em comum a todas as concepções teóricas e formas de manifestação de participação social que é o fato de que haverá sempre o coletivo sendo beneficiado pelas políticas públicas, seja toda a sociedade ou um grupo específico dela.

Vale reforçar aqui que o pretendido neste subcapítulo foi encontrar uma definição, a mais adequada possível, para a participação social no campo das políticas públicas, de modo a entender de que forma ela pode contribuir para o fortalecimento do regime democrático.

De fato, a participação social trata da presença da sociedade na tomada de decisões, mas restringir a sua definição a isso parece ser muito simplista, pois até mesmo as visões mais autoritárias de mundo de alguma forma contemplam este significado.

A diferença do tratamento da participação social no autoritarismo e na democracia consiste no fato de que, em um regime autoritário, ela ocorrerá somente de uma forma com o objetivo único de atenuar os conflitos sociais para a manutenção do *status quo* vigente, e de que, em um regime democrático, ela ocorrerá em diferentes gradações, podendo ser aprimorada e conseguir realizar mudanças estruturais.

Também o que se percebe após toda a análise feita é que a participação social desempenha um papel fundamental para a democracia, uma vez que o seu aprimoramento contribui para que haja a melhora e fortalecimento do regime democrático, possibilitando que a sociedade civil e suas formas de associação participem dos sistemas decisórios, garantindo cada vez mais transparência dos serviços prestados e da utilização dos recursos públicos; aumentando qualidade da gestão pública e dos serviços prestados e construa uma cultura de controle social do Estado por civis.

Já sobre a relação entre controle social e participação social em políticas públicas, após a análise feita neste capítulo, o que se percebe é que dentro de um contexto democrático ela se caracteriza pela dependência mútua entre ambos, isto é, enquanto que o controle social depende, em parte, da existência de canais institucionais para que os seus objetivos⁴ sejam atingidos, a participação social depende da atenção constante da sociedade civil para que os cidadãos nunca estejam de fora dos espaços de tomadas de decisões.

Por fim, concluindo o que se vislumbra neste tópico do presente capítulo, é um modelo de participação social que deva ir para além do campo institucional, contemplando também um campo participativo, que enxergue a sociedade civil e suas formas de associação como possuidoras de papel ativo e crítico em políticas públicas, na qual elas possam lutar por direitos de modo a influenciar a prestação de serviços para que se atenda de fato as demandas sociais, garantindo mais igualdade social e equidade na prestação de serviços, assim como maior desenvolvimento social e democrático. Entende-se, deste modo, que o poder de decisão que o Estado possui deve ser compartilhado com os civis, para que as deliberações sobre uma eventual política pública envolvendo direitos sociais sejam feitas por atores governamentais e não-governamentais, certificando-se de que a população seja escutada.

4 Objetivos que são o de fazer com que as políticas públicas atendam de fato e com qualidade os direitos dos cidadãos e torne o Estado cada vez mais transparente.

3 PANORAMA HISTÓRICO DOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988

Para entender a importância dos mecanismos de controle social e de participação social no presente, é necessário analisar o seu processo de construção ao longo da história, uma vez que diferentes elementos atuam na forma como estes instrumentos voltados ao exercício da democracia funcionarão.

Nessa direção, o presente capítulo tem por objetivo investigar como se deu o funcionamento desses mecanismos no âmbito das políticas públicas na história recente do Brasil, sendo necessário partirmos da análise do marco legal em torno do assunto – a promulgação de nossa Constituição Federal de 1988 – para, em seguida, percorrer a sua história no Brasil pós-1988.

3.1 Marcos legais

No Brasil, tanto a participação social quanto o controle social possuem respaldo jurídico, sendo ambos previstos na Constituição Federal de 1988. Já, de início, a atual Carta Magna brasileira prevê no inciso XXXIII do art. 5º:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. (BRASIL, 1988)

Também os incisos I e II do § 3º do art. 37, respectivamente, explicitam que:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I– as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II– o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (BRASIL, 1988)

No tocante ao acionamento do poder público para a defesa de direitos, o art. 5º no seu inciso XXXIV, alínea “a”, garante o direito de qualquer cidadão a acionar os poderes públicos para defender direitos ou atuar contra ilegalidade ou abuso de poder independentemente do pagamento de taxas. Além disso, no inciso XXXVI do mesmo artigo, há a previsão para que o Poder Judiciário possa apreciar a possibilidade de lesões ou ameaças a direitos. (BRASIL, 1988)

Uma outra previsão da Constituição Federal de 1988 é a chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), presente em seu art. 103. Trata-se de um instrumento que permite que um conjunto restrito de atores governamentais e não-governamentais possa questionar no Supremo Tribunal Federal a compatibilidade de normas e leis federais e estaduais com os preceitos constitucionais. Os atores não-governamentais que são permitidos a utilizarem estes instrumentos são as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. (BRASIL, 1988)

Indo mais adiante na Constituição, o inciso VII do art. 194 prevê o caráter democrático e descentralizado da administração da Seguridade Social⁵, por meio de uma gestão quadripartite que conte com a participação de setores da sociedade civil como trabalhadores, empregadores e aposentados, além do próprio governo. (BRASIL, 1988)

Na saúde, o art. 198, que contribui para a estruturação do Sistema Único de Saúde, prevê, em seu inciso III, a participação da comunidade como uma das diretrizes das ações e serviços públicos desta área. (BRASIL, 1988)

Continuando no campo da Seguridade Social, o inciso II do art. 204 estabelece a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis como uma das diretrizes da organização das ações governamentais na área de assistência social. (BRASIL, 1988)

Já na área da educação, o item d do inciso X do art. 212-A, garante o controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assim como assegura a criação de conselhos de acompanhamento e controle social, integrados aos conselhos de educação. (BRASIL, 1988)

5 A Seguridade Social se sustenta no seguinte tripé: saúde, assistência social e previdência social.

No campo da cultura, o artigo 216 em seu § 2º determina à administração pública a gestão da documentação governamental nesta área e a tomar providências para franquear a sua consulta quando solicitada. Já o artigo 216-A estabelece o Sistema Nacional de Cultura, o qual gere e promove políticas públicas de cultura, e que tem como um de seus princípios a democratização dos processos decisórios com controle e participação social. (BRASIL, 1988)

Como se pode ver, a Constituição Federal de 1988, de variados modos, busca garantir o controle social e a participação social nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, descentralizando e diluindo o poder estatal e governamental.

Contudo vale destacar que a Carta Magna sozinha não garante efetivamente o controle e a participação social na construção de políticas públicas, e, por essa razão, ao longo dos anos, foram criados leis e estatutos que buscaram regulamentá-las de modo que elas sejam legitimadas e consolidadas por meio da criação de instâncias consultivas e deliberativas nas três esferas (União, estados e municípios). Alguns exemplos destas legislações são a Lei Orgânica da Saúde⁶, o Estatuto da Criança e do Adolescente⁷, a Lei Orgânica de Assistência Social⁸ e o Estatuto das Cidades⁹. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p.1).

Há também leis de controle e de participação social criadas no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 e que ainda são vigentes, com as devidas alterações tendo sido feitas por meio de outras legislações que foram editadas no período pós-88, e são elas: Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular, (BRASIL, 1965) e a Lei nº 7.347/1985, que regula as ações civis públicas. (BRASIL, 1985)

Outra legislação fundamental para o controle social é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e que estabelece em seu art. 48 instrumentos¹⁰ que tornem a gestão fiscal mais transparente, determinando, assim, que devam ter a sua ampla divulgação em meios físicos e eletrônicos de acesso público. E, segundo o seu art. 48-A, a transparência também deve ser garantida por meio do incentivo à participação popular e da realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das três leis orçamentárias; da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade das informações referentes à execução do orçamento público e das finanças em

⁶ Art. 7, inciso VIII. (BRASIL, 1990).

⁷ Art. 88, incisos II e VII. (BRASIL, 1990).

⁸ Art. 5, inciso II; art. 24-C; artigo 26; e art. 32 (BRASIL, 1993).

⁹ Art. 2, inciso II; art. 4, §3º; art. 32, §1º; art. 40, §1º, inciso I; e art. 45 (BRASIL, 2001)

¹⁰ A Lei nº 101/2000 considera como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; os relatórios de gestão fiscal e o resumo da execução orçamentária; e as versões simplificadas de todos estes documentos.

meios eletrônicos de acesso público; e da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle que permita pessoas físicas e jurídicas terem o acesso aos dados sobre as receitas e despesas do poder público. (BRASIL, 2000)

A Lei Complementar nº 101/2000 ainda garante, em seu artigo nº 73-A, o direito de que todos os cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos possam denunciar irregularidades encontradas nas contas públicas ao Tribunal de Contas competente e aos órgãos ligados ao Ministério Público. (BRASIL, 2000)

Não se pode deixar de informar que os artigos da Lei Complementar nº 101/2000, mencionados nos dois parágrafos anteriores, foram acrescentados pela Lei Complementar nº 131/2009. (BRASIL, 2000)

Também há a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que, no inciso V do seu art. 3º, determina o desenvolvimento do controle social da administração pública como uma das diretrizes da execução dos procedimentos que garantam o direito fundamental ao acesso à informação. (BRASIL, 2011)

Acrescente-se à informação do parágrafo anterior que o art. 5º, desta mesma lei, estabelece como o dever do Estado a garantia do direito ao acesso à informação por meio de procedimentos objetivos, ágeis, transparentes, claros e com o uso de linguagem de fácil compreensão. (BRASIL, 2011)

Portanto, como se pôde ver nos dois parágrafos anteriores, o desenvolvimento e o fortalecimento de uma cultura de controle social exigem que haja transparência por parte do poder público no tocante às suas próprias ações, seguindo o mesmo sentido da linha de raciocínio desenvolvida no subcapítulo sobre controle social já desenvolvido neste trabalho.

Por fim, vale destacar que a existência de legislações sobre o controle social e a participação social ajudam a dar respaldo jurídico e legitimidade à criação e à existência dos mecanismos que os desenvolvam, contribuindo para o fortalecimento da democracia ao fomentar uma cultura de presença da sociedade civil nos espaços de decisão, garantindo a diminuição da distância entre Estado e população e a prevenção de um poder público contaminado por interesses estritamente privados.

3.2 O controle social e a participação social no Brasil pós-1988

3.2.1 Fins da década de 80 e os anos 90

Considera-se a Constituição Federal de 1988 como o marco que alargou a concepção de democracia no Brasil, uma vez que buscou conciliar princípios das democracias participativa e representativa ao reconhecer a participação social como um dos elementos-chave na forma como as políticas públicas serão organizadas a partir de então, expandindo-a para além do controle do Estado ao contemplar também a atuação da sociedade nos espaços decisórios sobre políticas sociais e na implementação destas, ganhando um caráter complementar à ação do Estado. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 374)

A valorização conferida à participação social pela Constituição Federal de 1988 (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 374) pode ser considerada como fruto de um conjunto de transformações nas relações entre Estado e sociedade que ocorreram no final da década de 1970 e no decorrer da década de 1980, como, por exemplo, a redemocratização após anos de regime ditatorial, as crises na área fiscal e no modelo de Estado nacional-desenvolvimentista e as mudanças nas políticas públicas até então existentes. (FARAH, 2004, p. 49)

Farah (2004, p. 49-50) destaca que as mudanças observadas na forma de atuação do Estado brasileiro tiveram como referência uma agenda de reformas que deu prioridade à descentralização e à participação da sociedade na formulação e na implementação de políticas públicas, de modo a garantir de fato mudanças no regime político e no nível do Estado em ação. Com isso, buscou-se dar ênfase à democratização dos processos decisórios e aos resultados das políticas públicas ao ser requisitada a ampliação do número de atores nas decisões junto da inclusão de novos segmentos da população brasileira beneficiários destas políticas.

É importante destacar que a agenda de reformas mencionada contou com a participação de diversos atores, como, por exemplo, os movimentos sociais que se constituíram em torno da luta pela democratização do regime político brasileiro e de reivindicações ligadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria da qualidade de vida. (FARAH, 2004, p. 50) Isso se refletiu na previsão constitucional da participação social nos processos decisórios federal e local (ROCHA, 2008, p. 136), servindo como um dos

fundamentos dos mecanismos institucionais para a garantia dos direitos sociais e para a efetivação da proteção social contra riscos e vulnerabilidades, e que, com algum grau de sucesso, apresentou-se como uma das principais inovações das instituições brasileiras no período posterior à Assembleia Nacional Constituinte. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 374-375)

As formas de participação social previstas na então nova Carta Magna brasileira podem ser divididas em dois campos, sendo um deles nomeado de participação direta e o outro de democracia participativa. No campo da participação direta, estão o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular; já no da democracia participativa, encontra-se o estabelecimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos níveis municipal, estadual e federal, os quais devem contar com representantes do Estado e da sociedade civil e com uma gestão de caráter descentralizado e democrático dos direitos sociais. (ROCHA, 2008, p. 136)

Um dispositivo previsto na Constituição Federal, e que teve influência no campo dos direitos, foi o das emendas populares. Segundo Rocha (2008, p. 136), este dispositivo foi utilizado no processo de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, tendo resultado na criação de conselhos municipais de gestão e no controle de políticas públicas, que devem contar com a participação de atores governamentais e não-governamentais.

Assim, o novo arranjo institucional tinha como objetivo assegurar a presença de vários atores sociais em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 374-375), buscando no seu potencial a mudança da cultura política brasileira por meio da introdução de novos valores democráticos e de maior transparência e controle social nas ações do Estado, (ROCHA, 2008, p. 136) uma vez que, historicamente, as relações de poder no Brasil sempre apresentaram um caráter autoritário. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 3)

O objetivo de assegurar a presença de vários atores sociais em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 374-375) é uma forma de semear no cidadão o sentimento de dever de participar da “coisas de Estado”, sendo fundamental para que ele se veja como um membro da sociedade e também se sinta responsável pelos rumos da nação, já que boa parte dos problemas institucionais, políticos e sociais podem ser considerados frutos de sua própria inércia, vindo a prejudicar o desenvolvimento social. (CARVALHAES; SILVA, 2017, p. 57-58)

Logo, a partir de 1988, passou a vigorar no Brasil uma democracia semidireta, com a cidadania se tornando um fundamento do Estado Democrático de Direito (CARVALHAES & SILVA, 2017, p. 57-58), e com o mecanismo da participação social sendo fortalecido no decorrer da década de 1990 (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 376-377). Um dos exemplos que podem ser mencionados são os conselhos gestores de políticas públicas, que foram criados ou remodelados com base nas críticas feitas ao modo de como o Estado brasileiro se relacionava com a sociedade, o qual se dava de forma pouco democrática nos processos decisórios. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 379-380)

Muitos desses conselhos surgiram com a aprovação de legislações que datam do começo da década de 1990 – como a Lei Orgânica da Saúde e a do Estatuto da Criança e do Adolescente –, servindo como instâncias consultivas ou deliberativas (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1) vinculadas à administração pública (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 380) do âmbito dos três entes federativos (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1). E, com o tempo, foram adquirindo sua legitimidade por meio da capacidade de manifestação de interesses e do estabelecimento de negociações, uma vez que, ao longo da década de 1980, foram aparecendo atores sociais¹¹ que até então não possuíam presença nestes lugares. Para isso, houve a necessidade do alargamento destes canais de participação para que se contemplassem a representação de interesses organizados e o debate na tomada de decisão das políticas públicas. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 380-381)

Como se pôde notar, houve o fortalecimento da participação social, porém, em contraposição a isso, deu-se, na mesma época, a ascensão de mais outra noção de participação social que se encontra ligada à chamada “crise do Estado”, uma vez que uma das principais críticas que existia à época girava em torno da ideia de ineficiência da máquina pública. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 376-379)

Segundo os autores Silva, Jaccoud e Berghin (2005, p. 374-375), a “crise do Estado” se identificava na redução da intervenção estatal na economia e na construção de políticas públicas e, também, na deslegitimação do Estado por conta da perda de vigor dos aparatos de representação política, o que fortaleceu um projeto de reforma de Estado ancorado na gestão eficaz dos recursos sociais públicos e privados, transferindo-se, assim, para a sociedade a

11 Segundo Silva; Jaccoud e Berghin (2005, p.380-381), durante a década de 1980 houve a proliferação de diferentes tipos de atores sociais, sendo alguns dos exemplos mencionados estão as associações profissionais, as Organizações não-governamentais, entidades que defendem algumas causa como por exemplo direitos humanos, minorias e meio ambiente.

responsabilidade quanto à execução de um conjunto de ações sociais, resultando em um modelo de Estado mínimo no espaço da proteção social.

Conforme Camargo (2016, p. 2), um novo modelo de governança nasceu ligado a este contexto de “crise do Estado”, que se caracteriza pela gestão de interdependências e pela gestão relacional baseadas em técnicas, instrumentos e processos que visam a alcançar o compartilhamento do desenvolvimento humano - Estando ligado ao atendimento dos direitos sociais neste caso - e que são frutos das relações do governo com os agentes de mercado e atores sociais para a promoção e coordenação de ações de inclusão social.

Tal modelo de atuação estatal, que ganhou força com a mencionada “crise”, resultou numa reforma do Estado implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e que se caracterizava pelo modelo de gestão gerencial das políticas sociais e, ainda, pelo assentimento a uma noção de participação social respaldada no ativismo civil voltado para a solidariedade social, em detrimento de sua noção anteriormente baseada na politização das demandas sociais e na ampliação da sua presença nos espaços públicos deliberativos. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 377-378)

É neste mesmo caminho de solidariedade social que Dagnino (2004 *apud* ROCHA, 2005, p. 145) também entende que foi para onde caminhou a ideia de participação social, acrescentando a isso o fato de que sua ressignificação, permeada pela noção de participação solidária, acaba por despolitizá-la, conferindo ênfase à participação individualista atrelada a valores morais, em detrimento do coletivo, revelando-se prejudicial para desenvolver e efetivar espaços públicos participativos com vias de construir políticas públicas que tenham como objetivo o combate às mazelas da sociedade, como, por exemplo, a pobreza e a desigualdade social.

Portanto, ainda que a instituição da participação social passasse a ter bastante importância no quadro institucional brasileiro, sendo vista como um mecanismo de combate aos problemas históricos da políticas públicas sociais, tais como a burocratização, a ineficiência, o patrimonialismo e a corrupção, a visão que emerge no contexto de “crise do Estado” é caracterizada pela substituição da ação direta dos atores sociais por princípios de solidariedade e de responsabilidade social privada (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 378-379) e, ainda, por uma gestão de políticas sociais que Esteve (2009 *apud* CAMARGO, 2017, p. 7-12) descreve como sendo marcada pela prestação e gestão de infraestruturas e serviços caracterizadas pela produtividade e pela busca de resultados, no qual os papéis do

cidadão e do político são reduzidos, respectivamente, ao de demandante passivo e ao de eleito.

Segundo Rocha (2008, p. 144-145), esta mudança na forma de como a participação social passa a ser vista na década de 1990 é fruto de um processo de inflexão que ocorre na relação entre Estado e sociedade, o qual ainda destaca que o que vai diferenciar a concepção de participação social da década de 1980 com a da elaborada na 1990 é que enquanto, na primeira, o conceito está ligado ao caráter reivindicatório vindo por parte dos movimentos sociais e com o objetivo de se chegar a um Estado de Bem-Estar Social; na segunda, as responsabilidades estatais passaram a ser delegadas às grandes organizações, estabelecendo-se uma política governamental de Estado mínimo.

Logo, apesar dos vários avanços que se observaram em relação ao controle social e à participação social ao longo da década de 1990 – de acordo com Bezerra (2017, p. 2), durante este período, o Brasil se tornou referência internacional em inovações institucionais promovedoras da participação popular no processo de construção e de controle de políticas públicas –, vale salientar que também é notório que, em paralelo aos avanços ocorridos, a ideologia neoliberal passaria a dar as cartas no que diz respeito ao funcionamento do Estado e no seu contato com a sociedade civil, com uma crescente influência do capital privado sobre as políticas públicas, em especial aquelas que visassem a atender direitos sociais.

Segundo Rizzotto (2009), o ideário neoliberal não concebe as políticas públicas sociais como uma resposta aos direitos dos cidadãos, e sim como um mero meio de assistência aos grupos mais vulneráveis da população, com estes sendo o foco da atenção do Estado. Em contrapartida, entende que a sociedade – representada na figura das organizações não-governamentais e no voluntariado – deve ser responsável por resolver os seus próprios problemas.

Também não se pode deixar de registrar que, em 1997, foi criado o Interlegis (BRASIL, 2022f), um programa do Senado Federal que tem como objetivo o fortalecimento do Poder Legislativo brasileiro por meio do estímulo à modernização e à integração das demais casas legislativas brasileiras, transferindo tecnologia e realizando ações de capacitação de servidores públicos dos parlamentos dos três entes federativos e de civis, por meio da realização de cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação e de oficinas. (BRASIL, 2022g)

Constam como pilares do programa Interlegis a tecnologia, a informação, a capacitação, a comunicação e a sustentabilidade, sendo que os quatro primeiros garantem computadores, impressoras, capacitação e a instalação de salas de videoconferência e de salas multiuso às casas legislativas; já o quinto pilar,¹² uma participação mais efetiva da sociedade no processo legislativo por meio do portal e-democracia, da informatização dos Parlamentos, da promoção à total transparência e a procura por novas fontes de recursos para além do orçamento anual do Senado Federal. Dentre os seus resultados, estão a transferência de ao menos uma tecnologia para as mais de quatro mil casas legislativas existentes no Brasil, a formação de uma comunidade virtual do Poder Legislativo e a criação e o aperfeiçoamento de mecanismos que garantam uma participação social cada vez maior no processo legislativo. (BRASIL, 2022f)

3.2.2 De 2000 a 2010

Durante a década de 2000, a abrangência dos mecanismos de participação social aumentou ainda mais, principalmente, após o início do governo Lula (2003-2010), que buscou ampliar o diálogo com diferentes atores sociais, como movimentos sociais e organizações da sociedade, por meio de uma estratégia que consistia em utilizar cada vez mais os espaços institucionais de participação social ligados à administração pública federal e criar também mecanismos para que o Estado pudesse receber as demandas e manifestações vindas da sociedade. Tal ato visava a ampliar o conceito de governabilidade por meio da incorporação de atores sociais no diálogo permanente com as instituições estatais antes da tomada de decisão governamental. (ROCHA, 2005, p. 144-145)

Também vale acrescentar que, dentro da estratégia referida, podem ser encontrados o estímulo por parte do governo federal à realização de cada vez mais conferências nacionais, a criação de novos conselhos nacionais de direitos e políticas públicas, a realização de consultas

¹²Segundo Brasil (2022f), a sustentabilidade abrange as áreas ambiental, social e econômica, com a primeira delas estando ligada à contínua informatização dos parlamentos; a segunda, à total transparência; e a terceira, à procura por novas fontes de recursos, para além dos já previstos no Orçamento Anual do Senado Federal. Todas estas áreas buscam garantir que este pilar atenda os princípios da economicidade, eficiência e publicidade, possibilitando, assim que a participação social melhore nos parlamentos existentes em solo brasileiro.

públicas para a construção de planos e dos Planos Plurianuais de 2004-2007 (ROCHA, 2005, p. 146-147) e 2008-2011¹³ (BRASIL, 2020a).

Já no ano de 2009, a Câmara dos Deputados criou o *e-democracia*, que à época se tratava de um projeto piloto (BRASIL, 2022c), e que tem como objetivo promover a ampliação da participação social no processo legislativo e a aproximação dos cidadãos com seus representantes (BRASIL, 2022d). Inicialmente, suas ações se davam somente por meio da criação de comunidades para discutir projetos de lei, mas, no ano de 2013, após a observação dos resultados das discussões de vários temas e do grande interesse da sociedade em participar dos debates, foi institucionalizado com a Resolução 43/2013, que criou o Laboratório Hacker¹⁴. Posteriormente, em 2016, esta plataforma passou por uma reformulação que a deixou com um novo formato ao criar as audiências interativas¹⁵, o Wikilegis¹⁶, o e-monitor¹⁷ e a pauta participativa¹⁸. (BRASIL, 2022c)

Em relação à participação social a um nível local, foi nesta década que se observou a disseminação da realização do orçamento participativo em diversos municípios do Brasil. A prática de tal mecanismo já não era nova, pois já era realizada em alguns municípios desde 1989, como, por exemplo, na cidade de Porto Alegre, porém, no início dos anos 2000, ela ganha mais força, (IPEA, 2013) atingindo o seu pico em 2004, e passando a declinar continuamente a partir de 2005. (BEZERRA, 2017, p. 4-6)

Sobre o controle social nos anos 2000, o principal acontecimento foi a criação do Portal da Transparência pela Controladoria Geral da União no ano de 2004. Trata-se de uma ferramenta que permite aos cidadãos encontrarem informações a respeito da utilização do dinheiro público e de assuntos ligados à gestão pública (BRASIL, 2022a), permitindo-lhes terem uma participação mais ativa no momento de discussão sobre as políticas públicas e o

13 Considera-se o processo de elaboração do Plano Plurianual de 2008-2011 como o marco que consolidou os espaços de consulta e de participação neste assunto e que promoveu a qualificação do seu debate. (BRASIL, 2020a)

14O Laboratório Hacker é uma plataforma de inovação cidadã da Câmara dos Deputados que atua nas áreas de transparência, participação e cidadania, desenvolvendo projetos de cunho colaborativo e experimental, sendo dividido em cinco eixos - participação, transparência, experimentação, colaboração e inspiração – e que tem como um dos seus objetivos articular atores governamentais e sociais para fortalecer uma cultura de transparência e de participação social através da gestão de dados públicos. (BRASIL, 2022e)

15 As audiências interativas são ferramentas que permitem aos cidadãos acompanharem audiências ao vivo pela internet e participar delas através do envio de perguntas. (BRASIL, 2022d)

16A ferramenta Wikilegis permite que os cidadãos tenham acesso ao texto das proposições legislativas que tramitam na Câmara e que contribuam para a sua formulação expressando opiniões. (BRASIL, 2022d)

17 O e-monitor é um painel de estatísticas que mostra dados sobre a participação social nas audiências interativas e no Wikilegis. (BRASIL, 2022d)

18 A pauta interativa é uma ferramenta que permite ao cidadão contribuir para que a Câmara defina quais propostas devem ser prioritárias na pauta de votações. (BRASIL, 2022d)

uso da verba pública (BRASIL, 2022b), e também para fiscalizar e garantir a aplicação correta dos recursos federais. (BRASIL, 2022a)

Ainda no mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Trata-se de um órgão ligado ao Poder Judiciário brasileiro que realiza a fiscalização e o controle da política judiciária e da sua gestão, da prestação serviços à população, da moralidade e da eficiência dos serviços judiciais. (BRASIL, 2023)

Uma outra ferramenta de controle social, porém de fora do aparelho estatal, que foi crescendo e ganhando notoriedade e relevância ao longo da década de 2000, diz respeito à internet. Com o seu aprimoramento, indo, por exemplo, da conexão discada até a banda larga, acompanhado de um número cada vez maior de computadores pessoais e de usuários no Brasil (LEAD, 2021), acabou possibilitando que pessoas de vários segmentos sociais, e distantes geograficamente, pudessem interagir entre si, estabelecendo relações e compartilhando informações numa velocidade até então nunca vista. Foi através da destas duas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que surgiram as redes sociais e mídias sociais (SANTOS, 2017, p. 4-5), com várias delas sendo criadas ao longo dos anos 2000¹⁹ (GNIPPER, 2018), passando a influenciar ativamente a cultura política brasileira (SANTOS, 2017, p. 4-5) e ganhando papel-chave em acontecimentos na década seguinte. (NETO, 2020, p. 18)

Segundo Penteado, Araújo e Santos (2012, p. 3-5), o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação potencializou a capacidade de articulação dos cidadãos para cobrar, tanto do Estado quanto dos seus representantes, novas posturas e o compromisso com a “coisa pública”, além de contribuir para a superação de barreiras²⁰ que, historicamente, impediam a sociedade de participar da criação de políticas públicas, possibilitando, dessa forma, a redução dos custos de participação e a criação de dispositivos que ampliem a interação entre o poder público e a sociedade civil e que desenvolvam novos desenhos institucionais.

Nota-se, pois, que a utilização da internet não se restringe somente à troca e à divulgação de informações entre atores da sociedade civil, já que muitos cidadãos, organizações e outras formas de associação da sociedade civil também podem utilizá-la para

¹⁹ Dentre as redes sociais e mídias sociais que mais impactam a sociedade brasileira, cuja criação data da década de 2000, estão o Facebook, Youtube, Twitter, WhatsApp e Instagram. (GNIPPER, 2018)

²⁰ Penteado, Araújo e Santos (2012, p. 3) mencionam como exemplos de barreiras impeditivas para a participação do cidadão em todas as etapas do ciclo de políticas públicas a falta de cultura cívica e a ausência de desenhos institucionais que favoreçam o envolvimento do cidadão, o que acaba restringindo a tomada de decisões às equipes técnicas e aos políticos.

fins de controle social, sendo um mecanismo muito importante para a atuação popular em políticas públicas.

Alguns dos exemplos de formas de controle social feitas por atores sociais individuais e coletivos recorrendo-se ao uso de Tecnologias da Informação e Comunicação são os portais de internet que realizam o acompanhamento de determinados assuntos (RUA; ROMANINI, 2013, p. 138); a grande utilização de dispositivos de comunicação digital que promovam debates públicos para engajar pessoas em fóruns abertos ou para alguma causa específica; a manifestação e a defesa de interesses em comum de determinados grupos coletivos; a fiscalização, a coleta e a disponibilização de informações dos atos dos órgãos públicos para a consulta da população em sistemas de consulta on-line (PENTEADO; ARAÚJO; SANTOS, 2012, p. 3-5); o acompanhamento em tempo real dos atos do poder público; e a produção e a disseminação de conteúdo para denunciar alguma irregularidade por parte da administração pública e de seus integrantes. (SANTOS, 2017, p. 5)

Portanto, após toda a análise sobre o controle social e a participação social na década de 2000, fica evidente que, nela, houve avanços na promoção dos mecanismos que os estimulasse, assim como o governo agiu para que houvesse cada vez mais a presença da sociedade na vida política brasileira e na elaboração de políticas públicas, seja por adoção de estratégias que aumentassem a interação entre Estado e população, seja pela criação de ferramentas que promovessem a transparência das ações estatais e da prestação de serviços.

O aumento da participação social em mecanismos institucionais teve o seu auge durante a primeira metade da década de 2000. No entanto, percebe-se que, a partir de 2005, iniciou-se um declínio da presença popular em vários campos, tais como em eleições, em referendos e no orçamento participativo.

Já na esfera do controle social, a década de 2000 representou a sua consolidação no Brasil, saindo mais fortalecido ao final deste período em razão do aumento da transparência por parte do poder público e da expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação, como internet, computadores pessoais, redes sociais e mídias sociais, possibilitando uma maior facilidade para que a sociedade civil pudesse se articular para poder cobrar o Estado em relação a um tema, demanda ou política pública.

Conseqüentemente, a forma como o controle social e a participação social ocorreram na década de 2000 irá se refletir no desenrolar dos acontecimentos da década de 2010, sendo necessário saber como ambos se sucederam.

3.2.3. Década de 2010 e o início da de 2020

O funcionamento dos mecanismos de controle e de participação social, na década 2010, merece uma análise minuciosa e cuidadosa, pois, em seu início, o regime democrático no Brasil apresentava-se de modo mais fortalecido, mas, de sua metade em diante, deu mostras de um enfraquecimento. (NETO, 2020, p. 56-59)

Entre os anos de 2011 e 2013, houve vários avanços importantes. Nesse sentido, podem ser mencionadas, por exemplo, a regulamentação estabelecida pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020b) e a criação do portal *e-cidadania* (BRASIL, 2022h). Também merece ser destacado que nesse período ocorre a disseminação da internet como uma das principais ferramentas para a organização e mobilização de manifestações da sociedade civil nas ruas (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 108). Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011, promoveu-se o acesso dos cidadãos às informações oriundas do poder público, tornando a disponibilização destas uma regra e o sigilo uma exceção. (BRASIL, 2020b)

A partir de então, todas as instituições públicas dos poderes executivo, legislativo e judiciário da União, estados, Distrito Federal e municípios passaram a ser obrigadas a divulgar ativamente uma quantidade mínima de informações para a população na internet e a responder às solicitações da sociedade civil no portal e-SIC, tendo sido um marco bastante positivo para fortalecer a democracia brasileira e as políticas de transparência pública. (BRASIL, 2020b)

Em 2012, foi criado o portal *e-cidadania* no site do Senado Federal, uma plataforma com o objetivo de estimular e possibilitar a sociedade civil a participar de atividades legislativas, orçamentárias, fiscalizadoras e de representação (BRASIL, 2022), o que inclui a oportunidade para a proposição de leis, para a participação em debates e para opinar sobre projetos de lei em tramitação. (MACHADO; CRAVEIRO; RIZZI, 2018, p. 212)

Cumprir destacar que, até meados da primeira metade da década de 2010, havia um consenso no Brasil de que as instituições democráticas representavam todas as expressões das esferas do debate público, pois ideias autoritárias, que eram fortes em tempos não muito

distantes²¹, estavam até então marginalizadas. Porém, isso começou a se desfazer, a partir do ano de 2013, com uma sequência de eventos que se sucederam (NETO, 2020, p. 46-59), tais como as jornadas de junho de 2013, as eleições de 2014 e 2018, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff de 2016 e, já na década de 2020, a pandemia de Covid-19. Posto então o panorama político-social da década de 2010, iniciemos a partir de agora a análise do funcionamento dos mecanismos de controle social e de participação social deste período.

Dentre os elementos que farão parte do quadro de instabilidade democrática no Brasil na década de 2010, estão a crescente desconfiança popular em relação às instituições democráticas (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 108); a polarização política e social (CREMONESE, 2019, p. 71-81); os avanços nos mecanismos de controle social e de participação social (BRASIL, 2020b), que posteriormente foram alvos de sucessivas tentativas de desmonte (BRASIL, 2019; SOUZA, 2019, p. 15-17); as ameaças às instituições democráticas (DUARTE; CESAR, 2020, p. 6-8); e o fortalecimento gradual de grupos defensores de pautas antidemocráticas (NETO, 2020, p. 45-57), os quais até então estavam marginalizados do cenário político-social brasileiro.

Em paralelo às inovações institucionais destacadas nos parágrafos anteriores, verifica-se a internet despontando rapidamente enquanto ferramenta para a organização e a mobilização de manifestações da sociedade civil nas ruas do Brasil. E o evento que melhor retrata a imagem das mobilizações de rua feitas em ambiente digital ficou conhecido como as Jornadas de Junho, ocorridas em 2013. (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 113)

As Jornadas de Junho tiveram como estopim o aumento das tarifas do transporte público (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 113), porém outros fatores contribuíram para a sua eclosão, como a oferta de serviços públicos de má qualidade pelo Estado, a favelização, os problemas com relação ao meio ambiente e à segurança pública, a desigualdade social, entre outros (ZOCCAL, 2017, p. 318). Este evento veio na esteira de uma série de manifestações e protestos que já vinham acontecendo ao redor do mundo desde o ano de 2010, como, por exemplo, a Primavera Árabe, o Movimento dos Indignados, na Espanha, o Occupy Wall Street, nos EUA, e as manifestações estudantis do Chile, sendo que todos esses acontecimentos compartilharam de causas e formas de ação muito semelhantes. (ZOCCAL, 2017, p.320-321)

21 Aqui se trata da Ditadura Civil-Empresarial-Militar que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985. (NETO, 2018, p.46)

Em resumo, as causas de todas as manifestações elencadas estiveram vinculadas às crises sociais, econômicas e financeiras que vinham desde 2008 e que resultaram na precarização de direitos e no aumento do desemprego, da fome e das desigualdades sociais. Além disso, a forma de ação ocorreu de modo muito semelhante através da ocupação de locais públicos, do uso de redes de comunicação alternativas e de articulações políticas opositoras ao espaço institucional tradicional. (ZOCCAL, 2017, p. 320-321)

A utilização dos telefones celulares e das redes sociais da internet alavancou a disseminação de imagens e a troca de mensagens de mobilização, sendo fundamentais para a convocação e a realização de protestos e para o incremento de informações e debates (ZOCCAL, 2017, p. 321-322). Isso não seria diferente no Brasil.

As manifestações das Jornadas de Junho de 2013, num primeiro momento, reuniram poucas pessoas e a pauta se restringia ao protesto contra o aumento das tarifas de ônibus no município de São Paulo, com as mobilizações realizadas pelo Movimento Passe Livre, um movimento tido como autônomo e apartidário (ZOCCAL, 2017, p. 324-327). No entanto, os manifestantes foram alvos de forte repressão policial e de uma campanha de deslegitimação dos protestos vindo da grande mídia tradicional. (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016, p. 146-155)

Para tentar colocar em xeque as manifestações, vários veículos da grande mídia impressa e televisionada lançaram editoriais com palavras de ordem para dar fim aos protestos, associando os manifestantes a atos vandalismo e à rebeldia sem causa e também lhes subestimando a capacidade de mobilização. Esse comportamento da grande imprensa brasileira serviu como uma espécie de chancela para que a repressão policial aumentasse. (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016, p. 146-147; ZOCCAL, 2017, p. 326)

Entretanto, paralelamente à campanha de deslegitimação orquestrada pela grande mídia, cidadãos (manifestantes ou não) postavam vídeos, relatos e fotos na internet, revelando a truculência da repressão policial. Por conta disso, o compartilhamento de informações realizado por civis nas redes sociais expôs a parcialidade da imprensa tradicional, levando os manifestantes a rejeitá-la e diferentes setores da sociedade a criticar a atuação da polícia (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016, p. 149-151). E, com o passar dos dias, as manifestações foram aumentando, tomando proporções que não eram vistas desde os protestos pelo *impeachment* de Fernando Collor (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO,

2016, p. 146-155; ZOCCAL, 2017, p. 325-327), tomando a classe política brasileira de surpresa (NETO, 2020, p. 46).

Em seguida, novas pautas foram surgindo, incluindo, nisso, o descontentamento com os representantes políticos (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 113), a reivindicação pela ampliação e melhoria na prestação dos serviços públicos fornecidos pelo Estado brasileiro, o combate à corrupção e a indignação com a alta carga tributária e os gastos com eventos internacionais como a Copa do Mundo FIFA, de 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016. (NETO, 2020, p. 46-47; ZOCCAL, 2017, p. 326-327)

Inicialmente, as manifestações apresentaram um caráter apartidário, mas, gradativamente, foram ganhando um viés conservador (ZOCCAL, 2017, p. 326-327), com contornos antipartidários (DUARTE; CESAR, 2020, p. 3) e despolitizados de indignação contra o Estado, os seus representantes, os movimentos sociais e os partidos políticos, e com hostilidade à esquerda política e à imprensa. Até então, as pautas autoritárias não tinham tanto destaque, mas é neste momento que uma agenda antidemocrática no Brasil começava a ser articulada, promovendo a exclusão das esquerdas das ruas e a crise de legitimidade das instituições políticas. (NETO, 2020, p. 21-48)

Os acontecimentos observados nas Jornadas de Junho de 2013 impactaram de forma profunda a sociedade brasileira. Com estes eventos, viu-se a ascensão da internet como uma ferramenta para o exercício de controle social, tornando-a uma das principais a partir daí. Segundo Oliveira e Macedo (2020, p. 113):

A internet, mais do que ferramenta de organização e mobilização dessas manifestações, proporcionou um espaço autônomo de inspiração, com uma esperança de mudança motivada pelos levantes nos outros países, e de exercício de contrapoder, já que dava significado a uma afronta clara aos poderes institucionais vigentes.

Também pôde ser constatado nas Jornadas de Junho de 2013 a exigência da sociedade civil quanto à melhoria na utilização do dinheiro público e na prestação de serviços públicos pelo Estado.

No entanto, segundo Santos (2017, p. 3-4), a legitimidade da administração pública somente surge com a sua atuação constante e próxima da sociedade civil, o que ocorre quando esta monitora as suas ações e participa das tomadas de decisões. Portanto, as políticas

públicas somente têm qualidade e atingem seus objetivos quando há participação social e controle social. Nessa mesma linha, segue o Instituto Pólis (2008, p. 2), que afirma:

A participação da sociedade debatendo em suas organizações, dialogando com o Estado e realizando o controle social é muito importante para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A participação ampla da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas, tornando-as mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, e mais eficientes.

Apesar das considerações expostas nos parágrafos anteriores, não se pode esquecer de que, paradoxalmente, também é consequência das Jornadas de Junho de 2013 o início de um período de inflexão da democracia no Brasil, e isso se refletiu na forma como se deram a participação social e o controle social nos anos seguintes.

No ano de 2014, ocorreram as primeiras eleições gerais pós-Jornadas de Junho de 2013, que ficaram marcadas pela polarização, refletida, por sinal, na vitória apertada de Dilma Rousseff no segundo turno em relação a Aécio Neves, e na posterior contestação do resultado pelo candidato derrotado (NETO, 2020, p. 13-21). Ainda merece destaque o fato de que neste pleito a taxa de abstenção aumentou um pouco mais quando comparado com a eleição de 2010, subindo de 18,12% para 19,37%. (G1, 2022)

E, neste mesmo ano, houve a edição do Decreto nº 8.243/2014, que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS). De um modo geral, tal decreto acabou sendo bastante criticado por parlamentares, juristas e pela grande mídia brasileira (BEZERRA; BARON, 2017, p. 3-9). As críticas vindas por parte de parlamentares opositores ao Decreto nº 8.243/2014 partia da ideia de que essa legislação não passaria de um instrumento “autoritário” para se sobrepor ao Congresso Nacional, para promover a diminuição do poder do legislativo nacional (CALGARO, 2014) e para subverter a ordem constitucional por meio da corrosão da democracia representativa. (RIBAS; PIRES; LUIZ, 2015, p. 90)

Não deixa de ser surpresa que, com a forte oposição da maioria do Congresso, em apenas dois dias após as eleições gerais, a Câmara dos Deputados já estivesse votando simbolicamente pela derrubada integral do Decreto nº 8.243/2014. Tal ato rompeu com uma tradição da Câmara de voltar a realizar votações apenas duas semanas após o pleito. (SIQUEIRA; TRIBOLI, 2014)

Segundo Ribas, Pires e Luiz (2015, p. 91), parte da oposição ao decreto presidencial derivava da polarização encontrada nas eleições gerais, que dividiu não somente a sociedade, mas também a política partidária brasileira. E os autores ainda destacam que o embate ocorrido em torno da política instituída pela então legislação foi o primeiro exemplo explícito do período pós-eleitoral de articulação dos partidos de oposição, os quais parecem não ter aceitado o resultado das eleições presidenciais que deram vitória ao Partido dos Trabalhadores.

Bezerra e Baron (2017, p. 6-9) também salientam a problemática do governo de coalizão da época, que era mais de cunho pragmático e pouco ideológico, no qual foram efetuadas alianças com partidos conservadores, que contavam no Congresso Nacional com políticos que não nutriam quase nenhuma simpatia a diretrizes que promovessem a emancipação da sociedade civil, o que inclusive se refletiu na votação contrária ao Decreto n.º 8.243/2014 por parte de parlamentares conservadores que integravam a própria coalizão do governo da presidente Dilma. Os autores ainda consideram a derrubada do decreto uma decisão de natureza ideológica.

Já as críticas vindas da grande mídia brasileira giravam em torno de dizer que ele detinha um viés “bolivariano”, golpista, antidemocrático e anticonstitucional, apresentando assim uma posição fortemente contrária à participação social e à busca pela construção de uma opinião pública negativa referente à tentativa de implementação da Política Nacional de Participação Social. (BEZERRA; BARON, 2017, p. 3-14)

Disso se conclui que a polarização política já começava a surtir efeito tanto na questão da participação social — expresso no resultado apertado nas eleições e na rejeição ao decreto que criava a Política Nacional de Participação Social — quanto na do controle social — constatado na pressão exercida pela opinião desfavorável da grande mídia brasileira.

Nos anos seguintes, mesmo com a polarização política crescente, ocorreu importante avanço no tocante ao controle social no poder legislativo, isso por meio da criação do Índice de Transparência do Legislativo em 2016. Trata-se de um projeto que estabelece parâmetros que permitem à sociedade avaliar a qualidade da transparência de todas as casas legislativas do Brasil. (MACHADO; CRAVEIRO; RIZZI, 2018, p. 212)

Contudo, o cenário que se desenhou no Poder Executivo, no contexto da polarização política, foi outro, pois, em 2015, o segundo mandato da então presidente Dilma Rousseff começou tomado por um clima de contestação de sua legitimidade (NETO, 2020, p. 96), o

que vai desembocar em seu *impeachment* em agosto de 2016, (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 113), e consolidar o fim do consenso em torno do respeito às regras do jogo democrático no Brasil. (NETO, 2020, p. 21)

Posteriormente, Michel Temer, o até então vice-presidente de Dilma Rousseff, assumiu a Presidência da República, governando até o final de 2018, tendo uma gestão marcada por pífios resultados na economia e por novos escândalos de corrupção, o que contribuiu para o agravamento da crise institucional democrática (NETO, 2020, p. 96-123; DUARTE & CESAR, 2020, p. 5) bem como para a ascensão e o fortalecimento da retórica autoritária em meio à sociedade, resultando na eleição de Jair Bolsonaro para presidente da república em 2018. (SOUZA, 2019, p. 14-15)

Após a posse de Jair Bolsonaro, foram observados retrocessos no que concerne à participação social em políticas públicas, por meio da assinatura de vários decretos ao longo de 2019, que extinguiram vários órgãos colegiados da administração pública federal ou que diminuíram a quantidade de seus membros, determinando também que muitos destes órgãos ainda existentes passassem a ser presididos e compostos somente por integrantes do novo governo, excluindo a sociedade civil das discussões e das tomadas de decisões (SOUZA, 2019, p. 15-17). Aliás, um desses decretos presidenciais, o Decreto n.º 9.759/2019, além de ter extinguido vários órgãos colegiados, revogou o Decreto n.º 8.243/2014, encerrando definitivamente a Política Nacional de Participação Social. (BRASIL, 2019; SOUZA, 2019, p. 15)

Um exemplo que pode ser considerado uma consequência da extinção deliberada de órgãos colegiados da administração pública federal é a dificuldade no combate ao alastramento de manchas de óleo nas praias do Nordeste e Sudeste brasileiros, uma vez que após a desativação do Plano Nacional de Contingência, o monitoramento e a gestão de resíduos deixaram de ser feitos pelo governo federal, sendo a função passada a ser realizada pelos governos estaduais (MADEIRO, 2021). Vale ainda destacar que integravam o Plano Nacional de Contingência dois comitês voltados para o combate de incidentes de poluição por óleo em água. (SOUZA, 2019, p. 15)

Posteriormente, o Partido dos Trabalhadores propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal para impedir a extinção deliberada de conselhos consultivos, e que, por unanimidade, impediu-se a extinção de conselhos

amparados por lei, exceto aqueles que foram criados via decretos, portarias ou resoluções. (SOUZA, 2019, p. 16)

Também no ano de 2019, foi elaborada uma proposta de reforma em políticas públicas de Previdência Social do país sem a existência de qualquer forma de participação social. A proposição feita pelo Ministério da Economia não levou em conta aspectos da sociedade brasileira como as desigualdades sociais e a expectativa de vida, além dos resultados perniciosos da Reforma Trabalhista de 2017. (LOBATO; SILVA; RIZZOTTO, 2019, p. 6-7)

No mesmo ano, durante a elaboração da Lei Orçamentária anual de 2020, instituiu-se o aumento do valor da verba destinada às emendas de relator, o que ficou, informalmente, conhecido como o “orçamento secreto”, em virtude de sua baixa transparência (LUPION, 2022). Este tipo de emenda já existia anteriormente, a qual servia para fazer pequenos ajustes no orçamento. Porém, a partir de 2019, durante discussões de cunho legislativo, o Congresso Nacional decidiu alocar trinta bilhões de reais, que seriam geridos pelos ministérios, para as mãos do relator, que centralizaria as demandas dos demais congressistas e mandaria os ministérios realizarem os gastos somente após as negociações com as principais lideranças parlamentares. (SCHREIBER, 2022)

Num primeiro momento, o aumento do valor das emendas de relator foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro, porém, diante do risco da derrubada do veto pelo Congresso, o governo negociou com os congressistas, conseguindo garantir a manutenção do mesmo, mas posteriormente enviou três projetos de lei que manteriam metade do valor das emendas sob o poder do relator. A partir de então, a referida emenda não deixaria de ter valores altos nos orçamentos federais dos anos seguintes. (SCHREIBER, 2022)

Segundo Peres (2022), em entrevista para o Nexo Jornal, as políticas públicas podem ser impactadas diretamente com as emendas de relator, uma vez que cortes poderão ser realizados no orçamento e no planejamento do ano para que o valor destas emendas seja direcionado. Ainda conforme a entrevistada, as reduções de verba que ocorreriam não só limitariam as políticas públicas, como também tornariam difícil de operá-las por conta da precarização do respaldo no planejamento e orçamento inicialmente definido.

Com um entendimento semelhante ao de Peres (2022) sobre as emendas de relator, especialistas entrevistados por Schreiber (2022) destacam que essa espécie de emenda balcaniza o dinheiro público e rompe com a racionalidade das políticas públicas, pois a sua

verba seria direcionada apenas à base eleitoral de um parlamentar e distribuída sem levar em conta critérios técnicos ou parâmetros socioeconômicos, causando a distorção de políticas públicas e a ampliação das desigualdades regionais e municipais.

Logo, em virtude da baixa transparência das emendas de relator e dos indícios de compras superfaturadas²², levantados após investigações da imprensa durante o ano de 2021, muitas ações foram apresentadas junto ao Supremo Tribunal Federal e ao Tribunal de Contas da União questionando estas emendas e então, ao final do mesmo ano, foi definida uma regra que passou a exigir a indicação do parlamentar solicitante da emenda, deixando-a mais transparente, porém a exigência da identificação do “usuário externo”, ou seja, da parte interessada, ainda permaneceu em segredo, podendo ser qualquer pessoa ou entidade a receptora das verbas sem serem reveladas. (LUPION, 2022)

Contudo, apesar das tentativas de retrocesso em tópicos relacionados ao controle social e à participação social promovidas pela gestão Bolsonaro, algumas medidas para o aprofundamento da transparência foram realizadas pelo governo, tal como a criação do sistema +Brasil, que realizou a unificação e reestruturação dos vários mecanismos existentes que apresentavam informações sobre os convênios e os repasses do governo federal aos estados e municípios. Também houve a aprovação do Decreto nº. 9.781/2019, que obriga o Sistema S a ser transparente em alguns serviços sociais e negócios. (MICHENER; MOHALLEM, 2020, p. A1)

Já no ano de 2020, iniciou-se a pandemia da Covid-19. O que se observou durante o seu desenrolar foi a defesa do negacionismo científico por parte do governo Bolsonaro por meio da politização do fato pandêmico e da promoção de medicamentos sem eficácia comprovada, como a cloroquina e a ivermectina. (DUARTE; CESAR, 2020, p. 7-15)

Além disso, o negacionismo defendido pelo governo tomou maiores proporções por conta da disseminação de *fake news* na internet, confundindo a população sobre a pandemia, tentando deslegitimar autoridades científicas e fomentando ataques de ódio aos opositores do presidente Bolsonaro e às instituições do Estado brasileiro que eram acusadas de impedir o governo de gerir a crise sanitária. Também vale elencar que o disparo massivo de conteúdo com desinformação nas mídias digitais buscou tentar desacreditar a própria imprensa, que

²² Somente em 2021, foram utilizados R\$ 271,8 milhões para compras de tratores, retroescavadeiras e equipamentos agrícolas, em valores bem acima da tabela de referências para compras do governo, segundo levantamentos do jornal O Estado de São Paulo (SCHREIBER, 2022; LUPION, 2022). Também houve um esquema fraudulento denunciado pela revista Piauí em 2022 no qual municípios do estado do Maranhão aumentaram de forma artificial o número de atendimentos no Sistema Único de Saúde para receberem mais verba das emendas de relator (PIRES, 2022).

teve papel central no exercício do controle social das ações tomadas pelo poder público em relação à pandemia da Covid-19. (DUARTE; CESAR, 2020, p. 11-12)

A crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 fez aumentar o consumo de notícias divulgadas em telejornais e em sites que gozavam de boa reputação, em virtude de disseminarem informações consideradas confiáveis pela população. No começo da crise sanitária, houve um aumento substancial na audiência do *Jornal Nacional* e no número de assinaturas digitais de jornais como a *Folha de São Paulo* e *O Globo*, porém percebendo isso, o governo federal buscou restringir a divulgação de informações sobre a pandemia por meio da omissão e do controle de dados relacionados a novos casos e mortes causadas pelo coronavírus. (ALMEIDA; SILVA; MONTENEGRO, 2020, p. 6-7)

A resposta da imprensa às tentativas de o governo federal restringir as informações sobre a Covid-19 foi a criação de um consórcio, em junho de 2020, formado pelos jornais *O Globo*, *Extra*, *G1*, *UOL*, *Folha de São Paulo* e *Estado de São Paulo*, que tinha o objetivo de reunir suas equipes de jornalismo para realizar a coleta e a organização de dados da pandemia disponibilizados pelas secretarias estaduais de saúde e apresentá-los à população, aumentando assim a transparência em torno das suas apuração e divulgação. Essa reunião de veículos de imprensa buscava atender o interesse público sobre a pandemia, que também exigia secretarias estaduais mais transparentes e dados divulgados de forma uniforme. (ALMEIDA; SILVA; MONTENEGRO, 2020, p. 2-8)

Posteriormente, com o passar dos meses e com o avanço do desenvolvimento de vacinas para a Covid-19, uma nova fase de politização da pandemia se iniciou e, desta vez, girando em torno da eficácia da vacinação geral, fortalecida, especialmente, em razão das declarações do então presidente Jair Bolsonaro. As falas do então governante brasileiro tinham como objetivo gerar dúvidas e confundir a população, além de tentar invocar a tese das liberdades individuais ao defender que cada cidadão tinha o direito decidir se queria ser vacinado ou não. (DUARTE; CESAR, 2020, p. 14)

A partir de então, o negacionismo converteu-se em um filão político — acompanhado da falta de políticas públicas de combate ao coronavírus —, explicitando-se na rejeição às recomendações da comunidade científica para prevenção da disseminação do vírus, na aceitação imediata de recomendações médicas sem respaldo científico, na produção de propaganda defendendo a cloroquina e na sua respectiva produção pelo exército brasileiro (DUARTE; CESAR, 2020, p. 14-15). Houve, aliás, uma campanha de desinformação

defendendo o uso de medicamentos sem eficácia para combater a Covid-19 (DUARTE; CESAR, 2020, p. 15), que contou com o apoio do governo federal, de organizações, de empresas, de celebridades e influenciadores digitais. Além disso, existiu a dubiedade por parte do Conselho Federal de Medicina, que emitiu um parecer assinado pelo seu próprio presidente destacando a ausência de evidências eficazes no uso da cloroquina e da ivermectina na prevenção da Covid-19, porém, paradoxalmente, ao seu final, concluiu pela recomendação destes medicamentos e ainda defendeu a autonomia dos médicos para os prescreverem. (BRASIL, 2021, p. 144-155)

Posteriormente, algumas das primeiras consequências do negacionismo promovido pelo governo Bolsonaro na pandemia já começavam a aparecer ao longo de 2020 com a sobrecarga dos sistemas de saúde, por conta da grande quantidade de pacientes, e do serviço funerário, em virtude da alta quantidade de mortes diárias causadas pela doença e do aumento do número de casos e mortes causada por cirrose hepática em decorrência do uso indiscriminado de cloroquina. (CUNHA, 2021)

Vale destacar também que outra consequência do negacionismo governamental foi a demora na compra de vacinas contra a Covid-19, com ofertas tendo sido feitas por empresas ao Brasil desde maio de 2020 (BRASIL, 2021, p. 221), assim como o convite para integrar a COVAX Facility, uma aliança mundial de vacinas. No entanto, o governo Bolsonaro agiu de diferentes formas na questão de aquisição de vacinas, a saber: ingressando tardiamente o país na COVAX Facility, pedindo um número baixo de doses, criando crises diplomáticas, desautorizando o Ministério da Saúde a comprar milhões de doses e rejeitando ou não respondendo a e-mails com propostas de aquisição de vacinas. (MACIEL *et al.*, 2022, p. 953) Segundo o então diretor do Instituto Butantan, Dimas Covas, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a pandemia da Covid-19 em território brasileiro, o Brasil poderia ter sido o primeiro país do mundo a ter começado a aplicar as vacinas. (BRASIL, 2021, p. 240)

Todas as ações efetuadas pelo governo quanto à vacinação contribuíram para fragilizar o Programa Nacional de Imunização e atrapalhar o combate à pandemia, com o Instituto Butantan – produtor da vacina Coronavac – e a Fiocruz – produtora da vacina AstraZeneca – sofrendo limitações na produção de vacinas ao longo de 2020, (MACIEL *et al.*, 2022, p. 953). Mas, apesar das adversidades, a primeira destas duas instituições já havia

conseguido produzir 5,5 milhões de doses da Coronavac, em dezembro do mesmo ano, com mais outras 4 milhões estando em processamento. (BRASIL, 2021, p. 240)

Posteriormente, em janeiro de 2021, houve a aprovação da vacina Coronavac para a imunização contra a Covid-19 pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária destinada ao uso emergencial. O início da vacinação no Brasil (BIOMANGUINHOS/FIOCRUZ, 2022) deu-se com o consócio de veículos de comunicação apoiando a sua aplicação através de uma campanha chamada “Vacina, sim”, que tinha como objetivo a conscientização da população em torno da importância da vacina. (UOL, 2021)

O resultado da vacinação contra a Covid-19, até o final de 2021, foi de 80% da população brasileira vacinada com duas doses (SÃO PAULO, 2021), apesar dos vários problemas logísticos observados ao longo do processo de aplicação da vacina como, por exemplo, a inércia e a lentidão nas tomadas de decisões, a falta de alinhamento e de coordenação entre os entes da federação nas estratégias de vacinação, a falta de planejamento na aquisição de seringas, a falta de um processo de formação e de orientação dos profissionais da saúde de forma centralizada e coordenada, entre outros. (MACIEL *et al.*, 2022, p. 953-954)

Logo, como se pôde ver ao longo de todo o segundo capítulo, em nível institucional, observou-se que, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, houve avanços no sentido de se promoverem mecanismos de controle e de participação social com retrocessos se estabelecendo a partir do início da gestão Bolsonaro.

Na esfera da participação social, em termos institucionais, o que se pode destacar são a construção e a reconstrução de conselhos gestores de políticas públicas, ainda que estes não sejam uma novidade dentro da estrutura do Estado brasileiro, pois os conselhos nacionais das áreas da educação, saúde e assistência social já existem desde a década de 1930. (SILVA; JACCOUD; BERGHIN, 2005, p. 380)

Já sobre a existência dos portais *e-democracia* e *e-cidadania*, o que se pode observar é o fato de que o Poder Legislativo busca ser mais transparente e estar cada vez mais próximo da sociedade civil, tendo em vista que as legislações rotineiramente aprovadas impactam a vida dos cidadãos. Outro ponto a ser vislumbrado é que a expansão desses portais, com a criação de dispositivos que possibilitem as audiências virtuais e a coleta de assinaturas, mostram que o Poder Legislativo já processou a demanda social por maior controle e participação social. No entanto, é preciso concordar com Machado; Craveiro; Rizzi (2018, p.

212), os quais destacam que a inexistência de indicadores inviabiliza saber em que medida tais portais impactam as prioridades e as ações políticas dos representantes eleitos.

Como também demonstrado ao longo deste capítulo, a participação da sociedade no processo de elaboração das leis orçamentárias é de grande importância para que as políticas públicas atendam de fato às demandas existentes. Isso, por sua vez, possibilita o maior controle civil sobre o uso da verba pública, evita o desperdício de verba em áreas que tenham baixo impacto e pouca demanda social, além de seu próprio desvio. Portanto, é válido considerar que um ponto positivo, neste aspecto, é o de que a presença popular na construção do orçamento pode contribuir para que a administração pública seja mais transparente, já que os próprios cidadãos desejariam saber detalhadamente como o poder público está gerindo as políticas públicas.

4 DESAFIOS EXISTENTES EM RELAÇÃO AOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Apesar dos avanços em relação ao controle social e à participação social no Brasil, ainda há um longo caminho para que os mecanismos garantidores de ambos se consolidem culturalmente, socialmente e institucionalmente.

No campo cultural, é importante destacar que cultura política brasileira é historicamente autoritária (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 3) e que talvez encontre a sua síntese em um famoso ditado popular “Futebol, religião e política não se discutem”. Girardi (2015, p. 2) comenta que a ideia transmitida por esse ditado é a de que a discussão sobre tais temas gerará polêmicas e desentendimentos, o que acaba os transformando em tabus.

Sobre a religião, Girardi (2015, p. 2-8) diz que ela não é discutida por conta da visão brasileira de que a crença é um elemento de caráter privado e que, por isso, não deve ser objeto de apreciação pública. Contudo, o autor também lembra que o pensamento religioso e as igrejas têm influência em assuntos de interesse público.

Já sobre o futebol, Nascimento e Braga (2022, p. 19) destacam que o pertencimento clubístico é um fator de identificação relevante na sociedade brasileira e impulsionador de candidaturas políticas. E a presença de ritos na estrutura dos clubes sugere a existência de processos de socialização política que fazem desse esporte uma instituição política informal que dá acesso a arenas políticas e vantagens. E quando religião e/ou futebol se misturam com a política, estes podem ser utilizados de diferentes modos a depender da forma como convém ao contexto, seja na promoção e na defesa de regimes políticos ou causas, seja para angariar votos em um pleito eleitoral. (BARBOSA, 2022)

Barbosa (2022) entende que existência de uma educação política de qualidade — bem embasada, plural, didática e acessível — é necessária para que o debate político no Brasil seja construtivo, respeitoso e efetivo, o que contribuiria para superar a dificuldade de diálogo entre opiniões divergentes, a baixa participação política, a cultura política autoritária e a desconstrução de estereótipos. Essa educação política mencionada por Barbosa (2022) pode ser promovida em diferentes espaços como movimentos, associações, fóruns, ONGs,

(INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 2), instituições de ensino (ALMEIDA *et al.*, 2022, p. 1474), entre outros.

Outro desafio que se apresenta dentro do campo cultural em relação aos mecanismos de controle social e de participação social no Brasil são as *fake news*²³. Elas dizem respeito a notícias falsas que manipulam leitores para atingir um objetivo. Dentre as formas de manipulação, estão a maneira de como os sites são apresentados, a ausência de informações verídicas, a intenção de causar prejuízo a alguém e, ainda, a seleção prévia de palavras com fins de descrição de conteúdo e de imagens para posterior compartilhamento, de modo que aparentem ser bastante realistas, dificultando, conseqüentemente, a percepção do usuário. (BARBOZA; SERVIDONI, 2021, p. 170-171)

Em resumo, os grandes problemas causados pelas *fake news* que podem ser constatados são: o falseamento da realidade, pois o contexto de um fato é desvirtuado ou manipulado e a verdade é moralizada²⁴; o apelo às emoções, com a razão sendo desqualificada, e o conteúdo das notícias enganosas se aproximando muito da propaganda, que tem como finalidade a influência e não a informação; o fortalecimento da propensão que as pessoas têm de buscar por conteúdos que sejam mais próximos das suas próprias crenças; e a criação de uma rede de financiamento para a produção de desinformação em larga escala, (CHAVE; MELO, 2019, p. 68-70), visando ao lucro, à defesa de interesses e a assuntos políticos com fins de iludir qualquer leitor. (ALMEIDA *et al.*, 2022, p. 1474)

Em um mundo no qual a comunicação digital mudou o modo de disseminação das notícias (CHAVES; MELO, 2019, p. 63) — com as informações circulando instantaneamente (ALMEIDA *et al.*, 2022, p. 1474), com o acesso a dispositivos digitais para qualquer pessoa, propiciando-se então a liberdade para manipular conteúdos audiovisuais —, tornou-se cada vez mais crescente no debate público a preocupação com os efeitos causados pelas *fake news*, sobretudo após políticos de vários cantos do mundo começarem a usar táticas de guerra de informações nos pleitos eleitorais (CHAVES; MELO, 2019, p. 63).

Dessa forma, o compartilhamento massivo das *fake news* na internet constitui um elemento muito perigoso para o controle social e a participação social com relação às

²³ O termo *fake news* é utilizado para se referir a notícias falsas publicadas em mídias digitais e que têm o objetivo de causar prejuízos a algum indivíduo ou consumidor, influenciando a opinião pública por meio da promoção de desinformação em massa. Também pode se valer de discurso enganoso para enfraquecer um oponente político ou descredibilizar as empresas de comunicação. (BARBOZA; SERVIDONI, 2021, p. 171-172)

²⁴ Segundo Chaves e Melo (2019, p. 68) “ao se jogar o foco nos agentes, ou seja, em quem enuncia as afirmações factuais, estas são descartadas, porque foram produzidas pelas “pessoas erradas” – a verdade torna-se uma questão de identidade.”

políticas públicas. A periculosidade encontrada das *fake news* toma aqui como referências as reflexões de Rua e Romanini (2013, p. 18), que destacam a internet como meio formador de opinião e capaz de gerar mobilizações, e Barboza e Servidoni (2021, p. 171-174), os quais afirmam que a disseminação de notícias falsas pode influenciar negativamente uma tomada de decisão, causando danos sociais e de saúde pública, além de impactar diretamente o regime democrático ao influenciar o seu processo eleitoral.

Um fato que foi visto ao longo da década de 2010 foi o fortalecimento dos discursos radicais vindos tanto da direita como da esquerda na internet, estando cada vez mais presentes no cotidiano digital e revelando uma forte rejeição aos modelos institucionais existentes e aos representantes políticos do momento. (OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 113)

Portanto, tanto as *fake news* como os discursos radicais se colocam como desafios para o fortalecimento do controle social e da participação social no Brasil, uma vez que ambos não só contaminam o debate público, como também podem contribuir para o desmonte dos mecanismos garantidores da presença da sociedade civil em todas as etapas das políticas públicas e do monitoramento destas pelos cidadãos.

Um caminho ideal no combate à desinformação seria a promoção de uma educação midiática que possibilitasse ao cidadão o desenvolvimento de habilidades para analisar, avaliar criticamente e checar as informações que circulam pelas mídias digitais, de modo que ele não seja facilmente influenciado por notícias falsas (ALMEIDA *et al.*, 2022, p. 1477-1478). Segundo um estudo feito pela Kaspersky (2020), pelo menos 62% da população brasileira não sabe identificar uma notícia falsa, o que evidencia a necessidade de se desenvolver e promover a educação midiática.

Contudo, a educação midiática que aqui se propõe como fundamental é a que é defendida por Hobbs e Jensen (2009 *apud* CHAVES; MELO, 2019, p. 74-75), a qual tem por finalidade apoiar o desenvolvimento de uma cidadania ativa e democrática e formar cidadãos informados, reflexivos e engajados em oposição ao surgimento de simples consumidores de informação.

Um outro caminho para o combate às *fake news* é pela criação de mecanismos jurídicos. Isso exige que as legislações sobre notícias falsas sejam muito bem calibradas para que direitos não sejam violados. Segundo Alves e Maciel (2020, p. 153), o enfrentamento ao problema das notícias ao redor do mundo tem sido feito com políticas públicas e tentativas de regulamentação, com propostas legislativas geralmente adotando duas vias básicas, sendo

uma a da responsabilização das plataformas pelas quais as notícias falsas são disseminadas, e a outra sendo a da adoção de uma estratégia punitivista com a adoção de penas elevadas aos responsáveis.

Alves e Maciel (2020, p. 153-155) mencionam dois exemplos das vias mencionadas no parágrafo anterior, trazendo os casos da Alemanha — que aprovou uma lei que determina que as plataformas excluam conteúdos falsos num período de um dia a uma semana, sob o risco da aplicação de multas pesadas, e que estabeleçam mecanismos de transparência — e da Malásia, que definiu o conceito de *fake news*²⁵ e a aplicação de multa e prisão de até seis anos para disseminadores.

No caso do Brasil, pelo menos até o começo de 2023, encontram-se mais de cem projetos de lei tramitando no Congresso Nacional relacionados à temática das *fake news*, que vão desde a imposição de limitações às plataformas digitais até a criminalização de condutas. (CRUZ, 2023)

Logo, como pôde ser observado nos dois parágrafos anteriores, apesar de ser tentadora a criação de mecanismos jurídicos como caminho para o combate às *fake news*, percebe-se também que é necessário conscientizar a população a respeito do assunto, uma vez que há uma linha tênue entre o que pode ser considerado liberdade de expressão ou censura. Carvalho (2020, p. 183) lembra que há uma dificuldade em se traçar uma linha precisa entre a censura e a regulação legítima, e o que tem sido adotado em países democráticos é a preservação da liberdade de expressão, com a baixa intervenção estatal nas manifestações que ocorrem na internet.

Alves e Maciel (2020, p. 163) afirmam que para a criação de leis sobre *fake news*, são necessárias a realização de um estudo bem como a sua delimitação clara, visando a impedir uma interpretação ampla. Para esses autores, a criminalização e a punição não parecem ser a forma mais efetiva para abordar o problema, pois abrem a possibilidade para o surgimento de brechas que violem o direito à liberdade de expressão e para a imposição de censura por parte do Estado.

Já Carvalho (2020, p. 190) também alerta de que risco que o combate às notícias falsas pode ensejar consiste na criação de um pretexto para a adoção de velhas práticas autoritárias, tais como o silenciamento de opositores e de discursos críticos a autoridades e

25 Alves e Maciel (2020, p. 154) destacam que a legislação malaia definiu que *fake news* é todo tipo de notícia, informação, dados e relatórios, parcial ou totalmente falso, que tenha sido publicado, ainda que no exterior, por órgãos de imprensa, civis, nacionais ou estrangeiros e que afete um cidadão malaio.

políticos. E dentro do contexto brasileiro, Carvalho (2020, p. 190) ainda destaca que o debate sobre o papel do Estado no combate às *fake news* é considerado um tema sensível por conta da tradição autoritária do nosso país, o que se reflete nas várias decisões judiciais e tentativas de criação de leis a impor censura às redes. O autor também menciona o problema de a legislação eleitoral sobre campanhas na internet ser bastante restritiva e dar amplos poderes para que juízes possam bloquear o acesso a páginas e determinar a retirada de conteúdos considerados ofensivos.

Portanto, o que se percebe é que o debate sobre a criação de mecanismos jurídicos de combate às *fake news* precisa ser feito entre o Estado e os vários atores da sociedade civil, de modo a evitar a existência de brechas. Trata-se de uma decisão que não pode levar em conta apenas o que as autoridades do Estado entendem por “notícia falsa”, mas também o que compreendem os especialistas, os movimentos sociais, as empresas, as plataformas digitais sobre o assunto.

Também deve ser salientado que a criação de mecanismos jurídicos não pode ser considerada o único caminho no combate às *fake news*. Isso deve ser feito junto da educação midiática e de outras medidas, tais como as elencadas por Alves e Maciel (2020, p. 166):

Nesse sentido, seria muito mais proveitoso que medidas tomadas em um modelo de governança multipartes fossem feitas conjuntamente para o combate à desinformação. Isso se dá pela união dos setores interessados, quais sejam, sociedade civil, Estados, setor econômico, academia e setor técnico. Assim, opta-se pelo estímulo ao desenvolvimento conjunto de medidas de curto, médio e longo prazo para o combate às *fake news* em diferentes esferas, como a legislação que responsabilize civilmente empresas publicitárias que ofereçam serviços de disparo direcionado de *fake news*, bem como os contratantes do serviço; a educação digital em escolas desde o ensino básico a fim de criar uma cultura de pensamento crítico e alfabetizada no mundo tecnológico; o incentivo à mídia tradicional e aos jornalistas, bem como a capacitação dos mesmos para o combate à desinformação e o incentivo à iniciativa de verificação de fatos, feitas por diferentes órgãos.

Assim, deve-se concluir que o problema das *fake news* é complexo e de difícil resolução. A existência de notícias falsas e de desinformação não corresponde a algo novo (CARVALHO, 2020, p. 175-179), mas quando a sua produção se tornou mais organizada e coordenada (CHAVES; MELO, 2019, p. 70), sobretudo quando interesses políticos se aliaram

aos interesses econômicos, (ALMEIDA *et al.*, 2022, p. 1474) é que a preocupação com os seus riscos se tornou maior. (CHAVES; MELO, 2019, p. 63)

No Brasil, segundo Alves e Maciel (2020, p. 166), o que se vê sobre o combate às *fake news* é um panorama de muita incompreensão e de uma quase inércia quanto às políticas públicas nesse sentido.

Contudo, podem-se destacar algumas iniciativas de órgãos do Estado e da sociedade civil no enfrentamento às notícias falsas. Um exemplo é o Tribunal Superior Eleitoral, que no intuito de combater as *fake news*, criou forças-tarefas para enfrentá-las no período eleitoral, realizando eventos e seminários sobre o assunto e estabelecendo parcerias com outros órgãos de Estado, como a Agência Brasileira de Inteligência e o Exército, a fim de realizar debates, de desenvolver pesquisas e de propor ações e políticas públicas. Já dentre as iniciativas da sociedade civil para o combate à desinformação, destacam-se as agências de checagem *Lupa* e *Aos Fatos*, que verificam a veracidade de notícias, e a criação de um detector de notícias falsas com base em inteligência artificial, que foi desenvolvida a partir de uma parceria entre pesquisadores da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal de São Carlos. (ALVES; MACIEL, 2020, p. 158-159)

Focando-se agora nos desafios que se apresentam ao campo social para a consolidação dos mecanismos de controle e de participação social em políticas públicas no Brasil, o que, sobretudo, chama a atenção é desigualdade em seus diversos aspectos. Segundo o Instituto Pólis (2008, p. 3), desigualdades como as de classe, raça, gênero, território, educação e de vários outros tipos prejudicam o direito à participação e resultam no acesso desigual a espaços e à informação adequada.

Caminhando numa linha de raciocínio semelhante ao do Instituto Pólis (2008), Camargo (2016, p. 13-14) destaca que as desigualdades sociais dificultam a criação de condições favoráveis à participação social e produzem restrições graves à inclusão da sociedade no exercício da cidadania, o que acarreta, por exemplo, menor representatividade na governança e maior assimetria de poder.

No momento da escrita deste trabalho, o Brasil continua sendo um país extremamente desigual e um dos mais desiguais do mundo (BBC NEWS BRASIL, 2022), o que torna os textos do Instituto Pólis (2008) e de Camargo (2016) bastante atuais, mesmo depois de escritos respectivamente há 15 e 7 anos, explicitando que ainda há um longo caminho para percorrer na questão das desigualdades sociais.

Segundo o Instituto Pólis (2008, p. 3), é necessário tratar os desiguais de forma desigual para que os mecanismos de controle e de participação social sejam fortalecidos, sendo, para isso, importante adequar a linguagem para os diferentes públicos no momento de prestar informações e de se realizar discursos, bem como divulgar adequadamente, com antecedência, os eventos públicos para que a população possa se organizar para estar presente. Além disso, há a necessidade de se garantir recursos, como transporte e alimentação, para que haja cada vez mais a participação da população nos espaços de decisão sobre políticas públicas.

O que fica aqui evidente é que as próprias desigualdades sociais limitam o exercício da democracia à medida que vários elementos (classe, raça, gênero e renda), quando levantados, evidenciam o nível de dificuldade de diferentes grupos sociais para estarem podendo debater, propor sugestões e fiscalizar políticas públicas que vão impactar em suas vidas. Portanto, quanto menor for a diversidade e o acesso a direitos e a espaços de poder e de decisão, menos democrático é um país, pois o poder torna-se mais concentrado nas mãos de poucos grupos que assim conseguem ditar e influenciar fortemente as ações do Estado de acordo com os seus próprios interesses.

Segundo o Instituto Pólis (2008, p. 3):

Falta ainda um maior reconhecimento de que o controle social é um direito de todos em uma sociedade verdadeiramente democrática. Para além do momento das eleições, a participação da sociedade deve ser perseguida e garantida, a fim de que haja espaço para a explicitação de conflitos e negociação entre os diversos segmentos da sociedade e governo, e que se garanta direitos, superando as desigualdades.

Com essa citação, percebe-se que é preciso uma mudança de mentalidade dentro da sociedade, na qual o Estado não seja visto como uma instituição à parte, sem qualquer contato com a população em geral. Pelo contrário, o Estado precisa ser visto como uma instituição que deve estar dialogando com os cidadãos e cidadãs, porque todas as tomadas de decisão nos espaços de poder impactam diferentes níveis da vida em comunidade. Tal qual ponderou o próprio Instituto Pólis (2008, p. 3), a população muitas vezes pede para participar, mas não costuma se envolver muito com as próprias questões, esperando que uma liderança resolva todos os problemas.

Outra interpretação que pode ser depreendida, a partir do trecho citado, é que para que a população também tenha a sua participação garantida nos espaços de decisão sobre políticas públicas, torna-se necessária a realização de mudanças no comportamento do Estado brasileiro, uma vez que são nesses locais institucionais que os conflitos e as negociações entre diferentes atores e Estado se evidenciam.

A cultura política autoritária, que fora mencionada anteriormente neste capítulo, permeia, pois, as relações de poder que se dão no Brasil, já que muitos governos dizem concordar com a participação social em políticas públicas, sendo que, na prática, agem de maneira oposta. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 3)

Segundo Lima (2006 *apud* CARVALHAES; SILVA, 2017, p. 57-58):

Tal qual a elite, o Estado e seus funcionários são impunes, porque seu autêntico ‘patrão’, a população cidadã, não tem ainda competência absoluta para pôr a ordem na casa. O judiciário não admite controle externo, os congressistas se irritam se a imprensa exige transparência, as empreiteiras mandam no orçamento, o dinheiro, comanda o processo eleitoral, os preços são administrados, o consumidor é lesado, o sonegador nobre não vai para cadeia, e a lei é feita pelo ladrão, para não favorecer o cidadão. A cidadania, além de ser o fator mais decisivo para civilizar o mercado, é a força que qualifica o Estado. À medida que avançar, sobretudo com os avanços da educação básica qualitativa, será possível introduzir mudanças econômicas e políticas de peso. O gestor governamental corrupto ou inepto não voltará mais a governar.

O que se percebe na citação é que há resistência por parte dos muitos setores poderosos da sociedade brasileira em aceitar alterações na estrutura do Estado, fazendo o que for possível para manter o *status quo* inalterado. Também é perceptível que mudanças estruturantes que alterem o *status quo* só se tornariam viáveis a partir de um processo emancipatório que permitisse a conscientização dos cidadãos, de que eles mesmos são a razão da existência dos serviços públicos, da administração pública e do Estado (CARVALHAES; SILVA, 2017, p. 57-58). Logo, o que se verifica neste parágrafo é a oposição entre duas concepções distintas de Estado: a conservadora e a democrática.

A concepção conservadora de Estado é marcada pela manutenção de um modelo de Estado a serviço de um pequeno grupo social – detentor de um poder político e econômico a manter os seus privilégios –, pela baixa transparência na realização dos serviços públicos (LIMA, 2006 *apud*, CARVALHAES; SILVA, 2017, p. 57-58) e pela busca de manter o restante da sociedade brasileira o mais afastada possível dos espaços de decisão.

Segundo Costa (2008), a formação da administração pública brasileira se deu com a adoção de práticas patrimonialistas. Isso porque, quando da chegada da Coroa portuguesa em solo brasileiro em 1808, houve o desalojamento de moradias e a cessão de casas e palacetes por fidalgos e ricos comerciantes a fim de que houvesse tanto a acomodação da corte, quanto a constituição do aparato administrativo estatal, o que fez com que o espaço privado se confundisse com o público.

E assim durante muito tempo, da Independência à República Velha, o Estado brasileiro serviu para acomodar e defender os interesses de suas elites, sendo que somente depois, com o início da Era Vargas, deram-se as primeiras mudanças mais profundas na administração pública (COSTA, 2008). No entanto, Michener e Mohallem (2020, p. A1) lembram que atualmente, na vigência do século XXI, o Brasil ainda luta contra a existência de um Estado de cariz patrimonialista.

Silva (2021, p. 10-11) interpreta que por conta de não ter havido uma revolução democrático-burguesa no Brasil, a sua classe dominante acabou preservando e incorporando os elementos de uma aristocracia autocrática, adotando uma mentalidade conservadora, senhorial, patrimonialista, antipopular e racista, que captura o Estado para fins de realização de seus próprios interesses. E o Estado brasileiro, ao ser capturado pela classe dominante acaba sendo blindado das demandas de outros grupos e, assim, privilegia formas de ação antidemocráticas e o reformismo apoiado na exclusão social (SILVA, 2021, p. 11-12), preservando privilégios e velhas práticas. E um exemplo desses privilégios que pode ser aqui mencionado diz respeito aos altos salários com auxílios-moradia e a vários penduricalhos que os integrantes do Poder Judiciário recebem, principalmente, juízes. (MACHADO CRAVEIRO; RIZZI, 2018, p. 214)

Já dentre as velhas práticas, podem ser destacadas as relações clientelistas²⁶, o mandonismo²⁷, (CARVALHO, 1997), o nepotismo (MARE, 1995 *apud*, COSTA, 2008, p. 865) e o fisiologismo²⁸ (GIRARDI; MIRANDA, 2019, p. 255-256). Tais práticas se

²⁶ Entende-se por clientelismo o tipo de relação entre um político e um cidadão (que, por vezes, se encontra em situação de vulnerabilidade), no qual o primeiro, em virtude de sua influência sobre o poder público, concede benefícios como empregos ou serviços públicos ao segundo em troca de votos nas eleições. (CARVALHO, 1997)

²⁷ Segundo Carvalho (1997), o mandonismo consiste em um tipo de relação no qual o "mandão", por estar controlando pessoalmente algum recurso estratégico, exerce um domínio pessoal e arbitrário sobre a população, impedindo-a de acessar o mercado e a política. Trata-se de uma característica da política tradicional que existe desde o período colonial e que persiste em algumas regiões isoladas. O autor ainda destaca que a tendência desta prática é de que desapareça à medida que cada vez mais pessoas têm acesso aos direitos civis e políticos.

²⁸ Segundo Girardi e Miranda (2019, p. 255-256), o fisiologismo se caracteriza pelo conjunto de práticas feitas por representantes e servidores públicos que visam a favorecer e a conceder benefícios a interesses privados em

consumam à medida que as instituições sejam cada vez menos transparentes, pois com a baixa transparência haveria mais dificuldade por parte sociedade civil em cobrar das instituições as suas ações e decisões em torno das políticas públicas, além de aumentar as chances de ocorrer a aplicação errada dos recursos públicos (SILVA, JACCOUD E BERGHIN, 2005, p. 375) e práticas corruptas por parte dos governantes. (LIMA, 2006 *apud*, CARVALHAES; SILVA, 2017, p. 57-58)

A existência de um Estado transparente não só garante o respeito à lei, como também possibilita o acesso à informação, à sua democratização e à ampliação do controle social pela sociedade civil, já que ela participa das decisões em torno das políticas públicas. (INSTITUTO POLIS, 2008, p. 3) No entanto, tais práticas apenas se tornam mais efetivas por meio de alterações na estrutura do Estado e é a partir daqui que se precisa detalhar a outra concepção de Estado antes mencionada: a democrática.

A concepção democrática de Estado seria pautada em mudanças institucionais profundas, em que se vislumbram altos índices de controle e de participação social, grande transparência em políticas públicas e o poder público comprometido com uma gestão democrática.

Segundo o Instituto Pólis (2008, p. 4), o poder público é um agente importante para que haja a ampliação do controle social de políticas públicas, pois ele tem o poder de investir na criação de novos mecanismos que integram os instrumentos da democracia representativa, direta e participativa sobre diversos temas.

Contudo, a criação de mecanismos de controle social depende de um compromisso do governo e dos funcionários públicos com uma gestão democrática, contribuindo assim para que o controle social possa se efetivar, além de melhorar o diálogo entre governo e sociedade civil e as tomadas de decisões, as quais passariam a levar em consideração diferentes pontos de vista. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 4)

Outro agente responsável para que haja o sucesso na democratização do Estado é a sociedade civil, que, nesse caso, precisaria ter claro para si o fato de que os próprios cidadãos justificam a existência dos serviços públicos, da administração pública e do Estado (CARVALHAES & SILVA, 2017, p. 57-58). Pode-se considerar que essa conscientização viria a partir do conhecimento dos direitos, dos espaços de participação para atuação e de como neles incidir e, ainda, da reflexão sobre formas de pressão para que os mecanismos de

prejuízo da coletividade. Os autores ainda destacam que essa prática é uma relação de poder em que as ações e as decisões políticas que costumam ser tomadas se revertam em troca de favores, votos ou cargos políticos.

controle social – como a transparência – possibilitem o monitoramento de políticas públicas em todas as áreas. (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 3)

Embora tenha havido algumas tentativas de retrocesso ao longo do final da década de 2010 e começo da década de 2020, com a tendência a um alto escalão problemático no âmbito do poder executivo federal, segundo Michener e Mohallem (2020, p. A1), a sua burocracia interna parece ter seguido um caminho oposto ao promover a modernização e o aprofundamento da transparência, o que apresenta uma atitude bastante paradoxal nesse sentido.

Mas, por fim, ao tomar-se como base todo o contexto histórico brasileiro pós-1988, constata-se que aos poucos o país caminha para o alargamento de um Estado cada vez mais democrático, à medida que a administração pública adota uma cultura de *accountability* e a sociedade civil se mobiliza para estar presente nos espaços decisórios com a finalidade de cobrar dos governantes o que é seu por direito.

No âmbito do Poder Legislativo, nota-se que foram executadas muitas medidas para aumentar tanto o controle social quanto a participação social, com a criação de plataformas de transparência e de canais digitais que permitam aos cidadãos a darem opiniões sobre proposições legislativas apresentadas por eles mesmos ou por parlamentares e a participarem de debates. (BRASIL, 2022c; BRASIL, 2022d; BRASIL, 2022e; BRASIL, 2022f; BRASIL, 2022g; BRASIL, 2022h; MACHADO; CRAVEIRO; RIZZI, 2018, p. 212)

Entretanto, as medidas realizadas pelo poder legislativo, como as observadas no segundo capítulo deste trabalho, ainda são insuficientes para a promoção do controle social e da participação social, porém a existência de mecanismos já representa um progresso.

Alguns problemas ainda permanecem na esfera do Poder Legislativo como, por exemplo, a ausência de indicadores que permitam medir o impacto dos mecanismos legislativos de participação social nas prioridades e nas ações dos parlamentares (MACHADO; CRAVEIRO; RIZZI, 2018, p. 212), e ampliação das emendas de relator, por estas serem pouco transparentes e assim dificultarem a fiscalização do destino das verbas por parte da sociedade. (LUPION, 2022)

Já no âmbito do Poder Judiciário o que se pode destacar é o fato de que este poder tem uma relação dúbia com relação aos mecanismos de controle social e de participação social. Se por um lado, ele reconhece a importância de que a sociedade acompanhe e participe

das ações do poder público no âmbito dos poderes executivo e legislativo, por outro, ele parece não aplicar o mesmo para si.

Nesse sentido, Machado, Craveiro e Rizzi (2018, p. 213-215) destacam alguns problemas de controle social e de participação no âmbito do Poder Judiciário, a saber: a escolha de membros dos tribunais superiores sem quaisquer consultas à sociedade, a falta de registros públicos sobre os processos de tomada de decisão para a escolha de ministros, problemas nas estruturas físicas e burocráticas dos fóruns e cartórios, tais como restrições de horário de atendimento aos cidadãos e o péssimo estado de instalações elétricas ou hidráulicas. Ainda segundo os autores, problemas como estes poderiam ser resolvidos se o sistema de justiça brasileiro se aproximasse mais das ferramentas digitais e adotasse mecanismos de controle social que contemplassem a avaliação dos serviços prestados, a sua própria fiscalização e a inclusão da população nas suas políticas e planejamentos.

Algumas iniciativas nessa direção já foram adotadas, como a criação e a existência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o que já é positivo, mas que pode ser ampliado para outras esferas do Judiciário, pois como destacam Machado, Craveiro e Rizzi (2018, p. 213-215), várias dimensões do controle social neste poder ainda são bastante frágeis, e manter seus procedimentos distantes dos mecanismos da *accountability* pode ser nocivo à saúde da democracia, enfraquecendo-a.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todo o levantamento feito neste trabalho, pode-se considerar que o aprimoramento dos mecanismos de controle social e de participação social contribuiu bastante para o fortalecimento do regime democrático, pois estes contribuem para descentralizar e diluir o poder em torno das políticas públicas, para direcionar melhor a aplicação dos recursos públicos e para que as demandas da população sejam atendidas de fato.

Entrevê-se que ao longo da história recente do Brasil, o funcionamento dos mecanismos de controle social e de participação social no âmbito das políticas públicas tem sido ampliado em sua maior parte do tempo, não podendo deixar de se destacar aqui a necessidade de atenção quanto às tentativas observadas de retrocesso em questões relacionadas à transparência e à participação social dentro das instituições do Estado.

Quanto aos desafios ainda existentes para o aprimoramento e a consolidação dos mecanismos de controle social e de participação social, é imprescindível o combate às desigualdades em todos os seus aspectos, ao patrimonialismo e às *fake news*. Outros desafios importantes ainda merecem ser apontados: superar a cultura política autoritária brasileira; investir numa educação política e midiática para melhorar a qualidade do debate público, tendo em vista que ultimamente cada vez mais pessoas têm-se interessado por política; e aprofundar o aprimoramento e o fortalecimento dos mecanismos de controle social e de participação social de políticas públicas nos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Agora respondendo às hipóteses apresentadas para este trabalho, confirmam-se que a mobilização e a participação dos atores sociais assim como o seu engajamento no debate e na construção de políticas públicas são de suma importância para a discussão sobre os impactos das ações e para o evitamento de retrocessos que possam ser desencadeados em questões relacionadas à transparência e a direitos como um todo.

Pode-se confirmar que a democracia brasileira enfraqueceu por não ser detentora de uma robustez consolidada nos mecanismos de controle social e de participação social, e isso pôde ser observado com os acontecimentos que se sucederam a partir de 2013, momento em que ocorreram a eclosão de um discurso autoritário na sociedade e a sua ascensão ao poder em 2019, o fortalecimento do ideário neoliberal que acabou conferindo muita influência ao

capital privado sobre as políticas públicas em relação aos coletivos da sociedade como sindicatos e movimentos sociais, além das sucessivas tentativas de retirar atores sociais de conselhos gestores e consultivos de políticas públicas.

Por fim, nota-se que o Estado brasileiro não carece de uma cultura política de controle social das atividades do poder público, mas sim de seu amadurecimento, pois se observa que há desejo dos cidadãos de estarem presentes na construção de políticas públicas. No entanto, há as dificuldades geradas tanto pela falta de informação quanto pelas desigualdades existentes, o que inviabiliza muitas pessoas de participarem dos debates. Além disso, dentro do corpo burocrático do Estado brasileiro, verifica-se o desenvolvimento de uma cultura de *accountability*, que tal como a cultura política de controle social, vai aos poucos ganhando corpo, ainda que haja a resistência de alguns setores de dentro dele em aceitar a sua expansão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACS. **Ação popular x Ação Civil Pública**. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/acao-popular-x-acao-civil-publica>, acesso em 27 jul. 2022.

ALMEIDA, Geraldine Leal Martins *et al.* A educação midiática e o combate as fake news. **Revista Ibero- Americana de Humanidades, Ciências e Educação- REASE**. São Paulo, v.8.n.05. p. 1470-1480, 2022.

ALMEIDA, Raquel de Queiroz; COSTA, Ana Cristina; MONTENEGRO, Claudia. Consórcio de veículos na Covid-19: A imprensa brasileira contra o vírus da desinformação. In: 18º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo – SBPJor, n.18, 2020, Plataforma Zoom. **Anais**. Plataforma Zoom: Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, 2020.

ALVES, Marco Antônio Sousa & MACIEL, Emanuella Ribeiro Halfeld. O fenômeno das *fake news*: definição, combate e contexto. **Revista Internet & Sociedade**. InternetLAB, Vol.1, n.1, p. 144-171, janeiro de 2020.

AVRITZER, Leonardo & MARONA. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 60, no 2, p. 359-393, 2017.

BARBOSA, Danniell. Futebol, religião e política: como eles se relacionam?. **CNN Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/forum-opiniao/futebol-religiao-e-politica-como-eles-se-relacionam/>, acesso em 23/01/2023.

BARBOZA, Endrigo Dellacorte & SERVIDONI, Mônica Cristina. O impacto das fake news na sociedade. **Revista Interface Tecnológica**, v. 18, n. 1, p. 169–180, 2021.

BBC News Brasil. 4 DADOS QUE MOSTRAM POR QUE BRASIL É UM DOS PAÍSES MAIS DESIGUAIS DO MUNDO. Youtube, 5 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KPzfMAsAzmA>, acesso em 6 fev. 2023.

BEZERRA, Carla de Paiva. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. *In: VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP – USP*, n.7, 2017, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 1-24, 2017.

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha & BARON, Jaime. Rejeição do decreto 8.243/2014 de Dilma Rousseff: quem é contra a participação social nas políticas públicas no Brasil?. **Revista Sustainable Business International Journal**. Niterói, n. 73, 2017.

Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano. **BIOMANGUINHOS/FIOCRUZ**. Rio de Janeiro, jan 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/vacinacao-contracovid-19-no-brasil-completa-um-ano>, acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei complementar nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

_____. **Lei nº 4.717/1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF, 1965.

_____. **Lei nº 7.347/1987**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 1985.

_____. **Lei nº 8.069/1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

_____. **Lei nº 8.080/1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

_____. **Lei nº 8.742/1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

_____. **Lei nº 10.257/2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

_____. **Participação Social, uma evolução da democracia em benefício de todos!.** Brasília, DF, 2008.

_____. **Lei nº 12.527/2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011.

_____. **Decreto nº 9.759/2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, 2019.

_____. Ministério da Economia. **Participação Social no PPA.** Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/participacao-social-no-ppa>, acesso em 19 out. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Sobre a Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-aceso-a-informacao>, acesso em 21 out. 2022.

_____. Senado Federal. Comissão Parlamentar de inquérito. **Relatório Final da CPI da Pandemia**. Brasília, 2021.

_____. **O que é e como funciona**. Brasília: Portal da Transparência, 2022a. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>, acesso em 19 out. 2022.

_____. **O Portal como ferramenta**. Brasília: Portal da Transparência, 2022b. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/controle-social/o-portal-como-ferramenta>, acesso em 19 out. 2022.

_____. Câmara dos deputados. **E-democracia**. Brasília, 2022c. Disponível em: <http://www.edemocracia.leg.br/>, acesso em 10 nov. 2022.

_____. Câmara dos deputados. **E-democracia**. Brasília, 2022d. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>, acesso em 10 nov. 2022.

_____. Câmara dos deputados. **LabHacker**. Brasília, 2022e. Disponível em: <https://labhackercd.leg.br/>, acesso em 10 nov. 2022.

_____. Senado Federal. **Interlegis: História**. Brasília, 2022f. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis/sobre/historia>, acesso em 17 nov. 2022.

_____. Senado Federal. **Interlegis: O que fazemos**. Brasília, 2022g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis/sobre/o-que-fazemos>, acesso em 17 nov. 2022.

_____. Senado Federal. **E-cidadania: Sobre o Portal e-Cidadania**. Brasília, 2022h. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>, acesso em 17 nov. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Conselho Nacional de Justiça: Sobre o CNJ**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>, acesso em 12 fev. 2023.

CALGARO, Fernanda. Câmara dos Deputados derruba decreto sobre conselhos populares. **G1**, Brasília, out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/camara-derruba-decreto-sobre-conselhos-populares.html>, acesso em 24 out. 2022.

CAMARGO, Daniela Arguilar. Reflexões sobre governança democrática no poder local: a arte de governar compartilhada entre estado e sociedade. *In*: XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea: II Mostra Nacional de Trabalhos Científicos. - UNISC, n.12, 2016, Santa Cruz do Sul. **Anais**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016.

CARVALHAES, Rafael Bitencourt & SILVA, Fernando Pereira. DEMOCRACIA, CIDADANIA E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. V. 3, n. 2, p. 48 – 67, 2017.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. Dados, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>, acesso em 9 fev. 2023.

CARVALHO, Lucas Borges de. A democracia frustrada: fake news, política e liberdade de expressão nas redes sociais. **Revista Internet & Sociedade**. InternetLAB, Vol.1, n.1, p. 173-199, fevereiro de 2020.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CHAVES, Mônica & MELO, Luísa. Educação midiática para notícias: histórico e mapeamento de iniciativas para combater a desinformação por meio da educação. **Revista Mídia e Cotidiano**. Vol. 13, n. 3, p.62-82, 2019.

Consórcio de imprensa faz campanha para conscientizar sobre vacinação. **UOL**. São Paulo, jan 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/01/29/consorcio-de-imprensa-faz-campanha-para-conscientizar-sobre-vacinacao.htm>, acesso em 28 out. 2022.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Controle Social. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil & organizadores. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2008, p.104-110.

COSTA, Frederico Lustosa; Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma. **Revista de Administração pública**. Rio de Janeiro, p.829-874, set/out 2008.

CREMONESE, Dejalma. A crise política no Brasil e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. **Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**. Vol. 1, n. 3, p. 70–87, 2019.

CRUZ, Carolina. Combate às fake news paira entre mais de 100 PLs e políticas do novo governo. **Telesíntese**. São Paulo, 5 jan. 2023. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/combate-as-fake-news-paira-entre-mais-de-100-pls-e-politicas-do-novo-governo/>, acesso em 1 fev. 2023.

CUNHA, Henrique. Covid-19. Uso de cloroquina faz aumentar mortes por cirrose hepática no Brasil. **Rádio Renascença**. Portugal, mar 2021. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/mundo/2021/03/25/covid-19-uso-de-cloroquina-faz-aumentar-mortes-por-cirrose-hepatica-no-brasil/231990/>, acesso em 28 out. 2022.

DELLA GIUSTINA, Emilie Faedo; LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. Sociedade civil e participação: concepções hegemônicas e contra hegemônicas. **Revista Em Tese**, v. 10, n. 1, p. 67-92, 2013.

DUARTE, André de Macedo & CESAR, Maria Rita de Assis. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Revista Educação & Realidade**. Porto Alegre, vol. 45, n. 4, p.1-22, 2020.

ESPÍRITO SANTO, Maria Ouríveis, DINIZ, Eduardo Henrique; RIBEIRO, Manuela Maia. Movimento passe livre e as manifestações de 2013: a internet nas jornadas de junho. *In*: PINHO, José Antônio G de. **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia [online]**. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 141-167.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**. V. 12, n. 1, p.47-71, 2004.

FERREIRA, Jhennifer Martins & ROSA, João Carlos de Oliveira. Algumas concepções sobre as categorias: participação social e controle social. *In*: Congresso Paranaense de Assistentes Sociais: “O Trabalho do/a Assistente Social em Tempos de Retrocessos: Defesa de Direitos e Lutas Emancipatórias” - CRESS-PR, n.7, 2019, Ponta Grossa. **Anais**. Ponta Grossa: Conselho Regional de Serviço Social, p.1-9, 2019.

FRITZEN, Scott; *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

GIRARDI, Felipe. **As religiões em sala de aula: diversidade religiosa e diálogo inter-religioso na disciplina de sociologia no ensino médio**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Ensino de sociologia no ensino médio) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

GIRARDI, Marcia da Cruz & MIRANDA, Marcio Fernando Moreira. O fisiologismo estatal e a crise institucional no estado de exceção à luz do pensamento de Giorgio Agambem. **Revista Pensamento Jurídico**. São Paulo, Vol. 13, n. 1, p.253-271, jan./jun. 2019.

GNIPPER, Patrícia. A evolução das redes sociais e seu impacto na sociedade - Parte 3. **Canaltech**. Mar. 2018. Disponível em: <https://canaltech.com.br/redes-sociais/a-evolucao-das-redes-sociais-e-seu-impacto-na-sociedade-parte-3-109324/>, acesso em 20 out. 2022.

GURGEL Cláudio & JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista Adm. Pública**, v. 47, n.2, p.357-378, 2013.

INSTITUTO PÓLIS. **Controle social das políticas públicas**. Boletim Participação Popular na Construção do Poder Local: Controle Social das Políticas Públicas. São Paulo: PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. nº 28, agosto/2008.

IPEA. **Orçamento participativo leva a melhorias na gestão de entes públicos**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/676-orcamento-participativo-leva-a-melhorias-administrativas-na-gestao-de-recursos-explica-tecnico-do-ipea>, acesso em 19 out. 2022.

KASPERSKY. **62% dos brasileiros não sabem reconhecer uma notícia falsa: Novo estudo da Kaspersky visa mostrar os riscos que os internautas correm ao navegar desatentos**. 2020. Disponível em: https://www.kaspersky.com.br/about/press-releases/2020_62-dos-brasileiros-nao-sabem-reconhecer-uma-noticia-falsa, acesso em 27 jan. 2023.

KIM, Suyani. **Você sabe o que é lobby político?**. Florianópolis: Politize, 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lobby-politico-o-que-e/>, acesso em 26 jul. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. Editora Atlas. 5ª edição. São Paulo, SP, 2003.

LEAD. Conheça a evolução da internet no Brasil. **Fibrados na rede**, 24 Jun. 2021. Disponível em: <https://fibradosnarede.valenet.com.br/evolucao-da-internet/>, acesso em 19 out. 2022.

LLANOS, Mariana & IGNÁCIO, Magna. O que aconteceu com os outsiders de 2018 no Brasil?. **Latinoamerica21**. 02 Dez. 2020. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/o-que-aconteceu-com-os-outsiders-de-2018-no-brasil/>, acesso em 17/02/2022.

LOBATO, Leanura de Vasconcelos Costa; COSTA, Ana Maria; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. Reforma da previdência: o golpe fatal na seguridade social brasileira. **Revista Saúde Debate**. Rio De Janeiro, V. 43, N. 120, P. 5-14, Jan-Mar 2019.

LUPION, Bruno. O que é orçamento secreto e por que é associado a corrupção. **DW Brasil**, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-%C3%A9-or-%C3%A7amento-secreto-e-por-que-%C3%A9-associado-a-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-63457724>, acesso em 27 out. 2022.

MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester. OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, vol. 19, n. 3, p. 201-218, set./dez. 2018.

MACIEL, Ethel *et al.* A campanha de vacinação contra o SARS-CoV-2 no Brasil e a invisibilidade das evidências científicas. **Revista ciência e saúde coletiva**. Rio de Janeiro, vol. 27, n.03, p. 951-956, mar 2022.

MADEIRO, Carlos. Derramamento de óleo na costa do Nordeste completa 2 anos sem desfecho. **UOL**, São Paulo, ago 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/08/30/oleo-nordeste-dois-anos.htm>, acesso em 26 out. 2022.

MARIN, Jeferson Dytz & BERTARELLO, Marina. A realização da democracia através da participação nas políticas públicas: a afirmação democrática do Programa Nacional de Direito humanos (PNDH-3). **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, A. 14 n° 19. Franca, SP, 2010.

MICHENER, Gregory & MOHALLEM, Michael Freitas. A transparência piorou no governo Bolsonaro? **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 100, n. 33.205, 1 mar. 2020. Poder. p.A1.

NAHRA, Clicia Maria Leite. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares**. Curitiba: Ministério Público do Paraná, 2007. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-71.html>, acesso em 15 jul. 2022.

NASCIMENTO, Jefferson Ferreira do & BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O futebol como meio campo para a política: o jogo além das quatro linhas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 30, p. 1-25, 2022.

NETO, Angelo Giroto. **A onda conservadora e as eleições de 2018 no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2020.

OLIVEIRA, Ligia de Moraes & MACEDO, Roberto Gondo. Movimentos de renovação política no Brasil: o engajamento da sociedade civil na era digital. **Revista Agenda Política**. São Carlos, vol. 8, n. 2, p.107-123, 2020.

PENTEADO, Cláudio Luis de Camargo; ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel. Sociedade Civil e Políticas Públicas: o uso da internet pela Rede Nossa São Paulo na articulação política. *In*: 36° Encontro Anual da Anpocs – Hotel Majestic| Monte Real Resort, n.36, 2012, Águas de Lindóia. **Anais**. Águas de Lindóia Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012.

PERES, Ursula. 'É difícil operar políticas públicas sem planejamento'. [Entrevista cedida a] Marcelo Roubicek. **Nexo Jornal**. 23 out. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/10/23/%E2%80%98-dif%C3%Adcil-operar-pol%C3%Adticas-p%C3%Bablicas-sem-planejamento%E2%80%99>, acesso em 27 out. 2022.

PIRES, Breno. Farra ilimitada: Depois dos tratores e das escolas fakes, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS. **Revista Piauí**. Edição 190, Julho 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>, acesso em 27 out. 2022.

RAQUEL, Rivânia Maria Gomes & MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. Participação e controle social como instrumentos de democratização da gestão pública: uma análise da política de assistência social e do SUAS. **Revista Conhecer: debate entre o público e o privado**, v.05, n. 15, p.27-47, 2015.

RIBAS, João André Nascimento; PIRES, Valdirene da Rocha; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. A Política Nacional de Participação Social:: apontamentos sobre a relação do Estado com a Sociedade Civil brasileira. **Revista SER Social**, v. 17, n. 36, p. 84-103, 2015.

RIZZOTTO, Maria Lúcia Frizon. Neoliberalismo e Saúde. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/neosau.html>, acesso em 17 nov. 2022.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, Flavio Tonelli & Colaboradores. **20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: AVALIAÇÃO E DESAFIO DA SEGURIDADE SOCIAL**. Brasília: ANFIP, p.131-148, 2008.

RODRIGUES, Arthur. Outsiders acumulam desgastes e enfrentam obstáculos para eleições. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/outsiders-acumulam-desgastes-e-enfrentam-obstaculos-para-eleicoes.shtml>, acesso em 24 out. 2022;.

- RUA, Maria da Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas. Volume 1: Conceitos e teorias. Vol.1. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Politizar a política e democratizar a democracia. [Entrevista cedida a] Antoni Jesús Aguiló Bonet. **Revista Internacional de Filosofía Política**, Espanha, n. 35, 2010.
- SANTOS, Izabel Lima dos. **AS MÍDIAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2017.
- SÃO PAULO. Instituto Butantan. **Retrospectiva 2021: segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/retrospectiva-2021-segundo-ano-da-pandemia-e-marcado-pelo-avanco-da-vacinacao-contracovid-19-no-brasil>, acesso em 02 nov. 2022.
- SCHREIBER, Mariana. O que é o 'Orçamento Secreto' e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro?. **BBC**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>, acesso em 27 out. 2022.
- SILVA, Frederico Brabosa da; JACCOUD, Luciana; Beghin, Nathalie. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS. In: “Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo”. Brasília: Ipea, p.373-407, 2005.
- SILVA, Salyanna de Souza. O pensamento de Gramsci e o Estado brasileiro: contribuições ao Serviço Social. **Revista O Social em Questão**. Rio de Janeiro, vol. 24, n. 51, pp. 233-254, 2021.

SIMÕES, Gabriel Lima. **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS APOIADOS PELA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ: uma análise sobre a Agência de Comunicação Comunitária de Manguinhos**. Tese (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2015.

SIQUEIRA, Simonte & TRIBOLI, Pierre. Deputados derrubam decreto dos conselhos populares. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares>, acesso 24 out. 2022.

SOUZA, Vanessa Santana de Jesus. A EXTINÇÃO DE CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O RISCO DA DEMOCRACIA SIMBÓLICA NO BRASIL. **Revista Direito UNIFACS**. Salvador, n.233, 2019.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol.50, n. 2, p.229-257, 2007.

ZOCCAL, Mariana Pinto. Jornadas de junho de 2013: a cidade como palco dos novos movimentos sociais de protesto brasileiros. **Revista eletrônica da Faculdade de direito de Franca**. Franca, vol. 12, n.1, p.317-335, 2017.