



## **CONTROLE SOCIAL:** recorrentes ataques a institucionalidade democrático-participativa brasileira

Ana Hortência de Azevedo Medeiros<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente estudo tem como intuito refletir acerca da importância do Controle social nos dias atuais e os recorrentes ataques sofridos a sua institucionalidade democrático-participativa no Governo Ultraneoliberal de Bolsonaro. Trata-se de uma análise de cunho qualitativo, cujo referencial teórico-metodológico é o método crítico dialético. Constatou-se que o direito a participação social foi uma grande vitória dos movimentos organizados da sociedade civil e contribuiu decisivamente para a democratização da gestão pública. Atualmente, muitas são as dificuldades enfrentadas pelos mecanismos de controle social no Brasil, em razão sobretudo da adoção do neoliberalismo, que refuta a democracia participativa e infringe direitos sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Social; Democracia Participativa; Negacionismo.

### **1 INTRODUÇÃO**

Não é raro ouvir sobre a importância do controle social na gestão de políticas públicas na mídia, principalmente em época de pleito eleitoral. Mas o que se sabe de fato a respeito deste instrumento de participação social no âmbito da Administração Pública? Muitos são os questionamentos. Estes, por sua vez, perpassam desde o significado semântico da palavra até a função social exercida por ela.

Há aqueles que sugerem o significado de Controle social como uma forma de participação da sociedade nas decisões do Estado. Outros, o define como um instrumento e/ou uma expressão da democracia. Para efeito desta análise, partiremos da concepção de capacidade de interação entre sociedade e Estado, tanto na definição de políticas públicas,

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Discente do Programa de Pós Graduação da Universidade Estadual da Paraíba. PPGSSS/UEPB. E-mail: [anahortenciaazevedo@gmail.com](mailto:anahortenciaazevedo@gmail.com)

quanto na fiscalização através do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de políticas públicas.

A participação popular está prevista na Constituição Federal de 1988 quando a mesma define o Brasil como um Estado democrático de Direito, baseando-se na premissa da gestão pública compartilhada, ou seja, em um modelo de gestão com pleno exercício da cidadania. Ademais, regulamenta-se em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que preveem a existência de instâncias de consulta e mobilização cidadãos em sua execução. Sob esta perspectiva, amplia-se o entendimento do exercício da democracia, visto que ganha outros contornos ao aumentar o poder do povo, que outrora se restringia a eleição dos governantes. Sobre isso, Bravo (2009, p. 3) afirma:

A concepção de participação, defendida nos anos 1980, é a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. Está relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta.

Pode-se inferir que o direito a participação social foi uma grande vitória dos movimentos organizados da sociedade civil em um contexto de promulgação de uma Constituinte Cidadã que, por sua vez, introduziu uma série de avanços com a finalidade de corrigir injustiças sociais cometidas no passado.

Destaca-se, ainda, que o controle social contribui decisivamente para a democratização da gestão pública, visto que proporciona um envolvimento dos mais diversos atores da sociedade, cada um com suas singularidades e necessidades. Assim, a importância da participação por meio do controle social reside não somente na fiscalização, mais também na elaboração de políticas públicas condizentes com as demandas da população.

Atualmente, acredita-se que o questionamento por parte da sociedade em torno do modo de fazer política tem sido uma importante estratégia frente à corrupção existente no país. Assim, o exercício do controle social se coloca como algo urgente e necessário. Sobre este assunto, o Serviço Social tem se debruçado na tentativa de desvendar os limites e possibilidades das instâncias de controle social em um momento histórico, cujo governo ultraneoliberal e profascista tem fomentado o desmonte da estrutura participativa erigida após a Constituição de 1988 e ampliada pelos governos neodesenvolvimentistas.

Entre os anos de 2003 a 2015, período em que assumiu o poder o Partido dos Trabalhadores, se percebeu uma resistência menor do governo quanto à participação social nas entidades vinculadas a Administração Pública e, inclusive, houve incentivos para a criação e formalização de novos conselhos de direitos. Outrossim, vivemos à época uma

crescente implantação de mecanismos de publicização de atos administrativos, bem como de instâncias de denúncias, a exemplo: ouvidorias.

Todavia, um aspecto importante a ser citado diz respeito ao fato de, mesmo considerando os conselhos de direitos mecanismos extremamente imprescindíveis ao controle social dos órgãos públicos nos dias de hoje, não podemos atribuir aos mesmos o papel de únicos agentes propulsores de grandes transformações no âmbito estatal, pois muitos ainda são subvalorizados e/ou utilizados de modo arbitrário pelas gestões públicas.

Muitas são as dificuldades enfrentadas pelos conselhos, as quais refutam a democracia participativa, haja vista que em alguns casos não são cumpridas as leis que regulamentam seu devido funcionamento; que vão desde a burocratização das suas ações até a ausência de infraestrutura adequada a realização do trabalho. Bravo (2009, p. 7) acrescenta que há outros problemas, como: “ausência de definição orçamentária; ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases; a dificuldade dos conselheiros interferirem na dinâmica dos conselhos; a chantagem institucional do Poder Executivo”.

Thiago Trindade e Carla Guareschi alegam que hoje “o Brasil não vive um estado de normalidade democrática”. Consoante os pesquisadores, em uma democracia, o governo em exercício deve entender e aceitar que a oposição de ideias se manifesta por meio do dissenso e do embate direto que, pode ocorrer através de instâncias de controle social e/ou por meio de manifestações sociais. Para ambos, “a democracia não é sinônimo de estabilidade social inabalável, mas é o tipo de regime que permite justamente a liberdade de expressão e de manifestação daquelas/es que pensam diferente dos que exercem o poder” (TRINDADE; GUARESCHI, S/D).

Desde 2019, ao assumir a presidência da república, Jair Messias Bolsonaro vem reforçando o caráter profacista de seu governo e isto é perceptível a partir das suas decisões autoritárias; do repúdio a toda e qualquer forma de manifestação contrária à sua ideologia; da censura aos meios de comunicação; da ausência de respeito as liberdades individuais e as diversidades sexuais, étnicas, religiosas e outras.

Em uma de suas primeiras entrevistas coletivas, o atual presidente afirmou que iria extinguir e/ou enxugar a maioria dos conselhos de direitos, além de suprimir a participação da sociedade civil e de especialistas, justificados pela necessidade de tomar decisões sem questionamentos, demonstrando autoritarismo e desrespeito as legislações que garantem o controle social (MAZUI. 2021).

## **2 CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Historicamente, nota-se que o país possui uma capacidade de participação popular bastante elevada, uma vez que o povo brasileiro desde muito cedo se articulou em busca da

garantia de seus direitos. No entanto, convém destacar que o modo de organização e a intensidade dos movimentos sociais variam de acordo com cada período histórico, isto por que vivemos momentos de ditadura em que não havia possibilidade de diálogo entre governantes e governados (ROCHA, 2008).

Durante os anos iniciais da república no Brasil, constata-se um distanciamento entre Estado e Sociedade Civil, contrário aos ideais de renovação política apregoados na época. Nesse sentido, praticamente não havia articulação entre povo e seus representantes políticos (IDEM).

Há estudiosos que confirmam a inércia da população frente ao período por não aceitarem a nova forma de governo, uma vez que sequer foram consultados sobre sua implantação. Todavia, outros alegam que o povo estava apenas aguardando o momento exato para agir, visto que pouco tempo depois ocorreu o episódio denominado Revolta da Vacina, onde os revoltosos reivindicavam por melhores condições de prevenção e promoção a saúde e não aceitavam a imposição da vacinação obrigatória, imposta pelo governo federal, contra a varíola.

O que se depreende desse episódio da história brasileira é que os repertórios de ação dos movimentos populares são construídos historicamente e os movimentos sociais desenvolvem, ao longo do tempo, uma diversidade de formas de protestos... O certo é que a herança histórica exerce um papel preponderante nos repertórios de ação utilizados pelos movimentos populares (ROCHA, 2008, p. 2).

Nessa direção, acredita-se que ao longo da história brasileira há uma série de evidências sobre a emancipação política do povo e sua articulação junto aos movimentos sociais em busca de participação popular nas decisões governamentais. Portanto, não se pode afirmar que o povo brasileiro não possui uma cultura participativa.

Durante as décadas de 1930 a 1945, os direitos civis e políticos evoluíram pouco em virtude do Estado Novo, regime ditatorial estabelecido no governo Vargas. A participação popular diante deste regime restringiu-se aos votos para o Legislativo (SILVA ET AL, 2005).

Entre os anos de 1945 a 1960, era estável a situação dos direitos civis e políticos do povo brasileiro em razão da existência de liberdade de imprensa, de manifestação e de organização partidária. Entretanto, o direito à greve só era legítimo se autorizada pela Justiça do Trabalho.

Precisamente no início da década de 1960, o país viveu um contexto de lutas e movimentos populares em busca da garantia da Reforma Agrária, da casa própria e pela redução da tarifa dos transportes públicos. Mas, no cenário do golpe militar de 1964, a população ficou impedida de se articular, dado a conjuntura de represálias e torturas. Sobre isso Rocha (2008, p. 3) acrescenta:

Com o advento da ditadura militar passa-se a viver um Brasil onde predomina um cotidiano de violência que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. Os canais formais de manifestação e diálogo foram fechados, ficando os movimentos populares e organizados da sociedade à deriva, isto é, sem alternativas consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado.

Constata-se, dessa maneira, que até os anos 1960, o brasileiro possuía uma cidadania regulada que segundo Wanderley Guilherme dos Santos se tratava de uma "cidadania restrita e sempre vigiada pelo Estado". Ademais, o Estado só considerava cidadão aquele que contribuía com a previdência social, cuja profissão possuía sindicato (SILVA ET AL, 2005).

No bojo do autoritarismo emerge uma nova maneira de implantar políticas sociais via Estado na tentativa de superar as desigualdades sociais e coibir as revoltas populares. Todavia, esta mudança na forma de gestão e controle das políticas não permitia a participação do povo nas decisões do governo e, assim todos os mecanismos de controle social da Administração Pública acabaram por ser eliminados. Além deste fato, a privatização do setor público surgia aliado a prevalência dos interesses do capital sobre o estado e a população participava cada vez menos das decisões políticas e adentrava ainda mais no processo de pobreza e miserabilidade.

Somente no final da década de 1970 é que despontam novas mobilizações sociais, cujos desdobramentos incidiram diretamente na criação das Comunidades Eclesiais de Base e no movimento operário do ABC paulista. De acordo com Rocha (2008, p. 4), "em 1979, acontece o congresso de refundação da UNE, e no início dos anos 80, nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil".

Autores como Silva et al (2005) acreditam que a efervescência dos movimentos populares dos anos 1970 surgiram com o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; das novas concepções de direitos presente nesse período; da busca pelo diálogo com as instâncias governamentais, bem como em razão da necessidade de soluções para o enfrentamento da desigualdade social dos menos favorecidos no tocante a saneamento básico, urbanização, saúde e habitação. Análises feitas por Coutinho (1992 apud Bravo, 2009, p. 6) ressaltam que esta articulação de representantes governamentais com os movimentos populares possibilita a uma nova noção de cidadania e democracia, tendo em vista "que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões, havendo a possibilidade de construção do predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo".

Dessa maneira, em 1988, com a nova Constituição - fruto desta correlação de forças entre os diversos setores que compõem a sociedade - surgiu uma série de direitos com vistas ao incentivo a participação popular realizada, sobretudo, através do controle social. Segundo Silva et al (2005, p.373):

A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais.

Isto por que a participação considerada como um mecanismo de garantia de direitos sociais e ferramenta propulsora de democratização das instituições promove transparência na execução e visibilidade das ações do governo; propicia maior expressão das demandas sociais, de maneira que provoca um avanço no tocante a promoção da igualdade junto às políticas públicas; além de suscitar no seio da sociedade vários movimentos e formas de associativismo.

Dado a prerrogativa de participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Quanto à democracia participativa, estabeleceu a implantação dos Conselhos de Políticas Públicas nos três níveis de governo, sendo paritária a representação do Estado e da Sociedade Civil. Além disso, inovou ao fomentar as discussões no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, pela sociedade civil organizada.

Nos anos 1990, na erupção do neoliberalismo, em função da intervenção mínima do Estado, há uma redução da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, houve um fortalecimento de um projeto de reforma política na contramão dos ideais democráticos alcançados na década anterior, de tal forma que a atuação dos conselhos de direitos acabou sendo limitada.

Merece destaque, também, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei definiu de modo preciso os meios de interação entre o povo e a gestão pública através do incentivo à participação popular por meio de realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; bem como da publicização das informações sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

Durante os governos petistas de Lula e Dilma, surgiram reformas estruturais, cujo objetivo era ampliar a democracia e os direitos públicos, promovendo um novo período de desenvolvimento sustentável e crescimento econômico, distribuição de renda e luta contra as desigualdades sociais e regionais. Apesar disso, ficou claro que não houve o rompimento com o ideário neoliberal, mas os governos neodesenvolvimentistas estimularam a criação e implantação de uma série de instâncias de controle social voltadas a garantia de direitos das minorias (DEMIER, 2020).

Em 2019, desde que assumiu a Presidência do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, vem deferindo “canetadas” para enfraquecer e erradicar espaços de controle social, sobretudo,

aqueles que tem como discussão central a família, o meio ambiente e os direitos humanos. Acredita-se que o principal objetivo é desarticular os movimentos sociais para ocultar o antagonismo entre as classes e o subjugo do trabalhador pelo capital, implantando assim um governo autoritário e ultraneoliberal (DEMIER, 2020). Montaño e Duriguetto (2011) afirmam que o esvaziamento de direitos políticos, civis e sociais esconde a crise capitalista em curso e precariza as formas de trabalho, submetendo o trabalhador e suas lutas aos ditames do capital por meio de ajustes e (contra)reformas estruturais de origem neoliberal.

### **3 CONCLUSÕES**

Destaca-se que todos os mecanismos de controle social foram decisivos na efetivação de uma gestão democrática, com maior publicização dos seus atos administrativos, transparência pública e controle social na execução de suas ações. Partindo desse pressuposto, os espaços de controle democrático são extremamente importantes para as mudanças em favor da participação sociopolítica e do combate ao assistencialismo, patrimonialismo, clientelismo e populismo, práticas utilizadas por longos anos pelas classes dominantes (FREIRE, 2012).

Diante disto, informar-se acerca dos preceitos que envolvem o controle social é imprescindível ao cidadão que deseje atuar ativamente na condição de sujeito que defende as causas sociais e o interesse de todos, sem distinção de classe social, raça e/ou etnia.

Conclui-se que, baseando-se nas diversas experiências político-sociais e modalidades de atuação no âmbito dos mecanismos de participação social existente no país, parece ter-se estabelecido um consenso quanto à sua relevância social na construção da política pública condizente com os anseios e necessidades da população. Claro que também é consenso a ideia de que, ainda, há muito o que se fazer para avançar frente a democratização através dos conselhos de direitos, pois em alguns casos sua atuação é marcada por ambiguidades e tensões, uma vez que se tornam instrumentos de favorecimento da gestão, não representando as demandas da população.

No âmbito da administração federal, o controle social influencia diretamente na elaboração da agenda do governo e, em determinados momentos, estabelecem a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Além disso, estabelecem consensos e mobiliza a sociedade em defesa dos seus direitos. De um modo ou de outro contribuem para a legitimação das decisões públicas.

#### 4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRAVO, Maria Inês Souza. O Trabalho do Assistente Social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil. Artigo publicado na coletânea “Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais”, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

DEMIER, Felipe. Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, democracia e questão social no Brasil. In: PEREIRA, Potyara A; BRAVO, Maria I. S. (Org.). Política social e democracia. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MAZUI, GUILHERME. Bolsonaro diz que quer extinguir a maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil. Entrevista. Publicada em 22/07/2019 no G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, Classe e Movimento Social. 3.ed. [Biblioteca Básica do Serviço Social]. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfiip, Brasília, 2008.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. p. 373-407. In: JACCOUD, L. (organizadora). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

TRINDADE, THIAGO; GUARESCHI, CARLA. A agenda política autoritária de controle social do Governo Bolsonaro e as ameaças à democracia. Artigo de opinião. Democracia e Participação. S/D. Disponível em: <https://www.democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/opiniao/301-a-agenda-politica-autoritaria-de-controle-social-do-governo-bolsonaro-e-as-ameacas-a-democracia>