

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFMS - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio da Silva Cristóvam; Liane Francisca Hüning Pazinato. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-190-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria que chegamos ao VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito com o tema Direito, Governança e Políticas de Inclusão reunindo os trabalhos científicos desenvolvidas por docentes e discentes e egressos da pós-graduação brasileira, inclusive, na intersecção necessária com os jovens pesquisadores graduação.

No grupo de trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II” as pesquisas se situam nas fronteiras da transformação da Administração Pública na busca por uma construção de um Direito Administrativo contemporâneo marcado pela consensualidade, voltado à necessária articulação com as políticas públicas e na releitura de categorias tradicionais como as empresas administrativas, o poder sancionatório, a prescrição administrativa, o agentes públicos, a regulação das entidades profissionais dentre outros.

Os autores Fabiola Marques Monteiro, Marco Tulio Frutuoso Xavier, Paulo Luiz Magalhães no trabalho “A Administração Pública Consensual no Século XXI: Instrumentos, Aplicações e Desafios” apontam os instrumentos de negociações regulatórias e o papel das agências reguladoras, mediação e arbitragem em conflitos públicos e participação social e consultas públicas na ampliação da consensualidade nas relações com os administrados.

No texto “Acordos de não persecução civil: desafios hermenêuticos e a flexibilização procedimental da Administração Pública” os autores Fabiola Modena Carlos e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira discutem o papel da flexibilização procedimental dos acordos de não persecução civil (ANPCs) e as formas de garantia da transparência e uniformidade necessárias para garantir a segurança jurídica, inclusive, na utilização deste instrumento em caso de improbidade administrativa.

O autor Mateus Rodarte de Carvalho na pesquisa “Desafios éticos e práticos da implementação de algoritmos na execução orçamentária da Administração Pública” propõe discutir a integração técnica dessas soluções, mas também nas implicações éticas em questões como viés, privacidade e accountability da utilização das tecnologias avançadas na gestão dos recursos públicos propondo uso ético e responsável.

Na pesquisa “Controle social: como a ineficácia dos serviços públicos provoca o desinteresse político dos cidadãos” as autoras Janaína Rigo Santin e Júlia Martins Kloeckner aborda a construção histórica e as questões sociais vinculadas ao controle social, explorando suas implicações na dinâmica democrática examinando os impactos concretos da ineficiência dos serviços públicos e como falhas na gestão estatal reforçam desigualdades e limitam o exercício da cidadania.

As autoras Emília Paranhos Santos Marcelino, Anna Lívia Alves Ferreira e Cecilia Paranhos S. Marcelino no texto “Crise de transparência na gestão pública: o direito como instrumento de fiscalização e responsabilização” a partir da distinção entre transparência ativa e passiva aponta o papel ativo do ordenamento jurídico para monitorar a aplicação das leis, combater as práticas burocráticas que dificultam o acesso às informações e promover a mudança cultural necessária dentro das instituições públicas.

Na pesquisa “Gestão participativa e o cidadão como eixo fundamental no controle social: de que forma os conselhos municipais de segurança pública podem contribuir na elaboração de políticas públicas de segurança?” dos autores José Sérgio Saraiva, Ana Laura Ferreira Teixeira, Cristiane Roberta Torres Giovanella analisam o papel de tais conselhos nas ações governamentais como instâncias de participação popular, diagnóstico comunitário e instrumento de fiscalização.

Os autores Adriana Pereira Machado Porto, Fabio da Silva Porto e Nilson da Rocha Filho no trabalho “A Cibertransparência como catalisador para a otimização da publicidade e da eficiência na governança municipal: o sucesso do município de santa maria-RS” abordam como a cibertransparência tem o potencial de transformar a governança local, promovendo maior responsabilização dos gestores públicos e otimizando a participação da sociedade civil no acompanhamento das ações governamentais.

O texto “Informação e transparência na gestão pública e política pública de resíduos sólidos do Governo de Minas Gerais durante e sobre a pandemia de COVID-19 (2020-2023) dos autores Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, Gabriel Amarinho Saraiva e Rosana Ribeiro Felisberto problematiza se o governo de Romeu Zema (2019-2022 e 2023-2026) atuou conforme a Lei Federal 131/2009 (Lei da Transparência) no que tange ao Plano Minas Consciente e de que modo este impactou a Política Pública de Resíduos Sólidos e na atividade de Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs).

Os autores José Sérgio Saraiva, Carlos Eduardo Barbosa Teixeira e Cristiane Roberta Torres Giovanella no trabalho “O impacto dos personagens políticos e jurídicos no poder local: das

relações centrais à participação” analisa a atuação dos sujeitos que constroem a paisagem institucional e a experiência democrática dentro das comunidades locais e, portanto, as políticas públicas.

O trabalho “A empresa pública municipal de tanguá: ferramenta de fomento?” do autor Claucir Conceição Costa visa discutir as reais potencialidades e limitações da Companhia de Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade de Tanguá responsável por criar e gerir distritos industriais e uma zona especial de negócios no território da cidade a fim de oportunizar condições para que empresas possam interessar-se em instalarem se no município como instrumento de fomento ao desenvolvimento local.

O autor Assuero Rodrigues Neto apresenta o texto “Empresas estatais e o desenvolvimento sustentável na agenda 2030 da ONU um diálogo necessário” que verifica o papel dessas pessoas administrativas privadas para efetivação dos ODS, investigando sua natureza jurídica e suas finalidades legais, no Direito Internacional dos Direitos Humanos para compreensão dos aspectos jurídicos da Agenda e, por fim, a confluência entre os fins perseguidos pelas metas-programa estudados e o papel das empresas públicas para sua consecução.

A pesquisa “Da regulação à prática: a gestão eficiente dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos sob a perspectiva jurídica” do autor Oziel Mendes De Paiva Júnior aponta as dificuldades na gestão ambiental como as lacunas legislativas e fragmentação normativa, bem como, a existência de soluções inovadoras, inclusive, tecnológicas e econômicas para uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

Os autores “Inclusões e remoções perante as mudanças da lei de licitações e contratos administrativos” dos autores Danielle Cristina Da Mota De Moraes Rezende e Albert Lino Leão identificando as reformas produzidas pela Lei n.º 14.133/2021 e problematizando se as mudanças contribuem para os resultados esperados de modernização e transparência das seleções e contratações públicas.

O texto “Prescrição no Âmbito do Tribunal de Contas da União” do autor Mario Marrathma Lopes de Oliveira discute prazo da corte para o processamento da ação punitiva à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do prazo da regra quinquenal com base na Lei n.º 9.873/1999 e, ainda, da edição da Resolução n.º 344/2022 que regulamenta hipóteses interruptivas que se reiniciam.

Os autores Luciano Rosa Vicente e Rodrigo Bento De Andrade no estudo “O Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no Brasil: controvérsias e dificuldades na apuração” buscou

determinar como as Administrações Públicas brasileiras tratam a referida irregularidade funcional e qual o nível de uniformidade entre elas, com recorte na União e em seis Estados brasileiros.

A pesquisa “O valimento de cargo na Administração Pública da União” de Luciano Rosa Vicente, Tatiana Maria Guskow e Rodrigo Bento De Andrade buscou identificar de forma comparada – através da verificação em oito Estados brasileiro – a interpretação pela Administração Pública da União em sua prática disciplinar e a definição da sanção aplicada com suas respectivas análises críticas. (pouca doutrina e debate jurídico)

Os autores Matheus da Rocha Bergmann e Mártin Perius Haeberlin no texto “Regulamentação e fiscalização da atividade dos profissionais de educação física e a improbabilidade da comunicação entre os sistemas político, jurídico e da saúde” pretende verificar no diálogo entre esses sistemas na sociedade, quanto à aceitação da proibição de condutas irregulares pelos profissionais de educação física e prestadores de serviço na área, mas também a falta de compreensão da sociedade beneficiada pela fiscalização em face da má prestação de serviços.

Nos brindam os autores com novas fronteiras de pesquisas em Direito Administrativo, que coadunam com a dinâmica que a disciplina demanda para atender as transformações do mundo contemporâneo, as relações entre o Estado e a sociedade, bem como, as reformas legislativas e mutações do Direito.

Inverno de 2025

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam (UFSC)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG)

CONTROLE SOCIAL: COMO A INEFICÁCIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PROVOCA O DESINTERESSE POLÍTICO DOS CIDADÃOS

SOCIAL CONTROL: HOW THE INEFFICIENCY OF PUBLIC SERVICES CAUSES CITIZENS' POLITICAL DISINTEREST

Janáína Rigo Santin ¹
Júlia Martins Kloeckner ²

Resumo

O artigo pretende analisar como a ineficácia dos mecanismos de controle social da gestão governamental previstos na Constituição Federal Brasileira de 1988 provoca o desinteresse político dos cidadãos brasileiros, a partir do período pós-redemocratização, na década de 1980, até os dias atuais. Para desenvolver esta discussão, serão mobilizados conceitos como (1) o controle social como instrumento de participação democrática ativa e fiscalização das ações governamentais; (2) a noção de democracia participativa como superação dos limites da democracia representativa; e (3) a análise de como as consequências econômicas do sistema capitalista obstam a mobilização popular e o controle da sociedade pela elite monopolista. Veja-se que o controle social, em termos de lei e cidadania, refere-se à participação da sociedade na fiscalização e acompanhamento da gestão pública, garantindo que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente e em benefício da coletividade. É uma ferramenta fundamental para fortalecer a democracia, combater a corrupção e promover a transparência na gestão pública. Será feita uma análise do contexto histórico do controle social e de seus desdobramentos, com ênfase nas consequências econômicas resultantes do desenvolvimento do sistema econômico capitalista.

Palavras-chave: Controle social, Participação democrática, Cidadania ativa, Movimentos sociais, Exclusão social

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes how the ineffectiveness of the mechanisms for social control of government management provided for in the 1988' Brazilian Federal Constitution has led to the disinterest of Brazilian citizens in politics since the post-redemocratization period in the 1980s to the present day. To develop this discussion, concepts such as (1) social control as an instrument for active democratic participation and monitoring of government actions; (2) the notion of participatory democracy as overcoming the limits of representative democracy; and (3) the analysis of how the economic consequences of the capitalist system hinder popular

¹ Pós Doutora em Direito Universidade de Lisboa. Doutora em Direito UFPR. Mestre em Direito UFSC. Advogada e Professora do Mestrado em Direito e do Doutorado em História da UPF.

² Aluna da Faculdade de Direito da UPF. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Relações Sociais do Mestrado em Direito da UPF.

mobilization and control of society by the monopolistic elite will be mobilized. It should be noted that social control, in terms of law and citizenship, refers to the participation of society in the monitoring and supervision of public management, ensuring that resources are applied efficiently and for the benefit of the community. It is a fundamental tool for strengthening democracy, combating corruption, and promoting transparency in public management. An analysis will be made of the historical context of social control and its developments, with emphasis on the economic consequences resulting from the development of the capitalist economic system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social control, Democratic participation, Active citizenship, Social movements, Social exclusion

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata do controle social, que é o controle exercido pela sociedade sobre as ações governamentais. Por sua vez, serão abordados os possíveis motivos que desestimulam a sua prática. Dentre os fatores apresentados, verifica-se a ineficácia dos serviços públicos como principal motivação da desesperança dos cidadãos nas instituições de participação democrática. A questão revela-se relevante diante do atual cenário de tensão política que assola o país. A escolha desse tema se justifica pela necessidade de incentivo da participação popular na fiscalização do poder público, bastante enfraquecida atualmente ante o crescente esvaziamento dos movimentos sociais.

O problema que norteia esta investigação pode ser assim formulado: A ineficácia dos mecanismos de controle social da gestão governamental previstos na Constituição Brasileira influencia o desinteresse político por parte dos cidadãos? A partir desse problema, busca-se compreender de que maneiras a fragilidade desses mecanismos compromete o engajamento popular nas decisões políticas, considerando os impactos e implicações que essa questão acarreta no âmbito social e político.

Para desenvolver esta discussão, serão mobilizados conceitos como (1) o controle social como instrumento de participação democrática ativa e fiscalização das ações governamentais; (2) a noção de democracia participativa como superação dos limites da democracia representativa; e (3) a análise de como as consequências econômicas do sistema capitalista obstam a mobilização popular e o controle da sociedade pela elite monopolista, os quais servirão de base para a análise crítica proposta.

O presente artigo está estruturado em sete seções que conduzem o leitor por uma análise progressiva do tema. Inicia-se com um contexto histórico, oferecendo as bases para a compreensão do controle social no Brasil. Em seguida, conceitua-se o termo "controle social", explorando suas diferentes acepções. A terceira seção examina o controle social no processo de reestruturação administrativa pós-redemocratização, enquanto a quarta analisa os mecanismos de participação democrática na gestão pública. Na quinta seção, abordam-se as questões sociais vinculadas ao controle social, explorando suas implicações na dinâmica democrática. A sexta parte analisa o hiato entre a democracia formal e a real no Brasil, expondo como os direitos positivados nem sempre são concretizados na realidade. Examina-se os impactos concretos da ineficiência dos serviços públicos, demonstrando como falhas na gestão estatal reforçam desigualdades e limitam o exercício da cidadania. Por fim, serão apresentadas as considerações finais, com base nas análises desenvolvidas ao longo do trabalho.

1.0 PAPEL DO ESTADO NA TEORIA CLÁSSICA E NA ATUALIDADE

O Estado, sociedade política por excelência, caracteriza-se, segundo José Geraldo Filomeno (2003, p. 24), citando Salvetti Netto, pela existência de vínculos (de interesses mais ou menos definidos) políticos e jurídicos, que ligam os diversos indivíduos de modo a desejarem viver em agrupamentos. Em seguida Filomeno (2003, p. 26) estabelece que, da junção dessa vontade e dos interesses em comum, nasce um novo ente que, por uma ficção do Direito, tem personalidade jurídica e existência independente e superior aos indivíduos que a constituem, com o objetivo de que os interesses sociais, no que toca à sobrevivência da própria sociedade para a consecução de seus fins, sobrepujam eventuais interesses individuais capazes de interferir nos objetivos sociais – a cultura personalista, que será abordada no decorrer deste artigo.

Durante seu processo de formação, o Estado assumiu diferentes papéis na organização da sociedade. O primeiro modelo da era Moderna a ser destacado, no contexto do capitalismo industrial dos séculos XVIII e XIX, é o Estado Liberal, pautado nos direitos fundamentais de primeira geração, no qual o Estado desempenhava restritamente o papel de manutenção da ordem e da segurança, deixando a economia e as relações sociais sob a ótica do livre mercado. No século seguinte, esse modelo já se tornava impraticável, pois se tornou insuficiente diante do avanço do sistema econômico para a fase do capitalismo financeiro, ou monopolista, caracterizado pela concentração de capital nas mãos dos bancos e das grandes empresas, e pela intensificação progressiva da desigualdade social, aumentando a demanda da população por políticas públicas e exigindo a formulação de novos direitos. Consequentemente, esse cenário provocou o surgimento do Estado Social, intervencionista, que visava promover políticas de bem-estar social (Santin, 2017).

Entretanto, o modelo estatal intervencionista também se deparou com obstáculos semelhantes, sendo ainda alvo de críticas, pois a ideia de que o Estado deve reparar desigualdades criadas pelo sistema capitalista resultou na noção de “dívida social”, reforçando uma lógica assistencialista, em que o cidadão assume uma posição passiva, esperando que o Estado resolva suas demandas sem a necessidade de uma participação ativa na vida política (Rosanvallón, 1997).

Dessa forma, surge a necessidade de uma nova abordagem, pautada na ideia de que o Estado não deve apenas promover políticas públicas que amenizem e compensem as desigualdades, mas também fornecer mecanismos para que a população possa agir diretamente

em sua própria causa. Assim, para superar o modelo assistencialista, surgem novos instrumentos de gestão democrática e, a partir do final do século XX, gerencial. Percebe-se o fortalecimento da democracia participativa, que consiste em mecanismos garantidos pela Constituição Federal para que os cidadãos tenham voz ativa na tomada de decisões, como plebiscitos, referendos e conselhos participativos. E, em decorrência disso, o controle social, que consiste em instrumentos que possibilitam que a sociedade fiscalize a atuação do Estado por meio da participação de organizações da sociedade civil.

2. CONCEITUAÇÃO DO TERMO “CONTROLE SOCIAL” (1890-1970)

O termo "Controle Social" possui suas raízes mais remotas à luz do momento histórico da Revolução Francesa, como um conceito exclusivamente sociológico introduzido pelas elaborações clássicas de Durkheim, que se preocupava com os problemas relativos à manutenção da ordem social. Nesse sentido, fala-se, principalmente, da forma de controle exercido pela sociedade sobre si mesma, na tarefa de se autorregular, mediante padrões de conduta condicionadores e exteriores aos indivíduos que, por sua vez, se submetem a eles em face de seu poder de constrangimento (Martins, 1989) e (Alvarez, 2004).

Posteriormente, segundo Alvarez (2004), essa abordagem foi aprofundada por Michel Foucault, já no escopo do pensamento social contemporâneo. Sua proposta era muito mais voltada para as questões de abuso nas instituições onde são exercidas as relações de poder, como os órgãos de encarceramento, as instituições psiquiátricas, os hospitais, as escolas e os alojamentos militares, que configuraram novos ambientes de práticas disciplinares de controle dos indivíduos. Ou seja, configurando uma forma de controle do Estado sobre a sociedade.

O novo poder disciplinar será, deste modo, um poder voltado para o “adestramento” dos indivíduos. E, para isso, esse poder utilizará alguns mecanismos simples: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e o exame. A vigilância hierárquica induz, através do olhar, efeitos de poder: o indivíduo adestrado deve se sentir permanentemente vigiado. A sanção normalizadora implica toda uma micropenalidade do tempo, da atividade, da maneira de ser, do corpo, da sexualidade visando os comportamentos desviantes. O exame, por fim, indica uma técnica de controle normalizante que permite qualificar, classificar e punir ininterruptamente os indivíduos que são alvos do poder disciplinar. (Alvarez, 2004, p. 172)

Verifica-se que as primeiras escriturações sobre controle social se encaixam em dois blocos: 1. o controle exercido pela própria sociedade sobre si mesma, na tarefa de se autorregular; 2. o controle exercido pelas instituições e pelo aparato estatal sobre os indivíduos.

Não obstante, em decorrência do desenvolvimento do capitalismo monopolista e da disseminação do modelo neoliberal em escala global, como supramencionado, essas modalidades também se tornaram mais complexas e abrangentes.

Podemos classificar em seis os modos de controle social: o controle organizacional (pela máquina burocrática), o controle dos resultados (pela competição econômica), o controle ideológico (pela manifestação da adesão), o controle do amor (pela identificação total ou expressão de confiança), o controle pela saturação (um só texto repetido indefinidamente) e o controle pela dissuasão (instalação de um aparelho de intervenção). (Enriquez *apud* Motta; Alcadipani, 1999, p. 6).

Para essa conceituação, a tese do autor Carlos Estevam Martins (1989, p. 11-19) é a mais adequada. O autor estabelece que esse controle se dá de quatro maneiras: o controle social exercido pela sociedade sobre si mesma; o controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade; o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo que, apesar de seus defeitos, é essencial para combater suas disfunções, uma vez que, sem esse controle interno, as demais formas de controle perdem, indiretamente, sua eficácia. Por fim, há o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado. Além disso, para o autor, todas as modalidades de controle funcionam dentro de uma lógica de circularidade, na qual “podemos dizer que cada um de nós é, simultaneamente, objeto do controle (exercido pelos outros), agente do controle (exercido sobre os outros) e sujeito do controle (exercido sobre si mesmo)”. (Martins, 1989, p. 12)

Entre as demais distinções apresentadas, o controle social, entendido como aquele exercido pela sociedade sobre o Estado, é o aspecto que será detalhadamente abordado ao longo deste artigo. No Brasil, esse processo começou a se organizar ainda na década de 1970, a partir do fim da ditadura militar, que, durante as duas décadas em que esteve em vigor, impôs severos danos ao país, promovendo cortes nos gastos públicos, gerando dívida externa exorbitante, agravando a crise econômica e resultando em uma grave escassez de políticas públicas. Esse cenário levou a sociedade a se organizar compulsoriamente e, por meio de movimentos sociais, lutar pela redemocratização das ações do Estado e pela observância das demandas sociais (Silva; Cançado; Santos, 2017).

Esses colapsos financeiros, ao resultarem na regressão dos direitos sociais, podem tanto impulsionar movimentos que reivindicam a reparação de direitos lesados, quanto provocar a reação oposta, ou seja, contribuir para o aumento do desinteresse político. Esse fenômeno, que será abordado posteriormente, decorre principalmente da desesperança gerada pelo prolongamento dessas crises econômicas e, conseqüentemente da carência de condições básicas de sobrevivência, uma realidade recorrente para expressiva parte da população brasileira.

Inicialmente, segundo Bravo e Correia (2012), o movimento que impulsionou o tema controle social como forma de participação popular ocorreu no escopo da saúde pública, em virtude do Movimento da Reforma Sanitária, que buscava a melhoria das condições de vida da população, lutando contra a privatização no setor da saúde. Este movimento originou o Sistema Único de Saúde (SUS), em funcionamento até os dias atuais, ainda que “aos solavancos”, como apontam as autoras:

Diante aos problemas existentes no SUS — falta de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis da assistência e relacionados à baixa qualidade dos serviços prestados, gerados pelo sucateamento da rede pública com falta de pessoal, infraestrutura e insumos necessários para os procedimentos mais elementares —, o modelo de gestão do SUS é apresentado como o “vilão”, como o problema a ser solucionado por meio de sua “modernização”, em que a gestão por entidades privadas seria a saída. A propaganda da eficiência do setor privado associada aos problemas enfrentados pelo SUS hoje estimulam o “consentimento ativo” de muitos trabalhadores e usuários ao projeto privatista da saúde, daí a importância de fazer esse debate no conjunto da sociedade. (Bravo; Correia, 2012, p. 3-4).

Esse movimento e suas conquistas representam, de forma explícita, a importância do controle social, demonstrando que as lutas sociais organizadas são extremamente eficazes em promover mudanças que beneficiem a sociedade, justamente por atuarem em causa própria. No entanto, mesmo após o sucesso do Movimento da Reforma Sanitária, a luta ainda persiste, uma vez que a privatização da saúde continua sendo uma questão atual. Isso ocorre porque a medicina permanece sendo um negócio extremamente rentável, segundo dados do Conselho Federal de Medicina (CFM) e Associação Médica Brasileira (AMB) a abertura indiscriminada de escolas médicas tem gerado inúmeros problemas, incluindo a falta de professores qualificados, infraestrutura inadequada e número insuficiente de leitos públicos, que revelam a priorização do lucro em detrimento da qualidade.

Portanto, sob outra perspectiva, pode-se inferir que a conformidade da população em relação a políticas contrárias aos seus interesses contribui para o agravamento de fenômenos como a privatização da saúde e tantos outros que afetam o corpo social.

Além disso, no Brasil, a necessidade de consolidar o controle social é especialmente importante devido à grande extensão territorial do país, combinado tanto com fatores como o sucateamento e falta de recursos do serviço público, quanto pela descentralização dos órgãos públicos nos diversos níveis federativos, demandando mais auxílio da população.

3.CONTROLE SOCIAL NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Durante a redemocratização, na década de 1980, tendo em vista as mazelas deixadas no país pelo regime militar, a Constituição de 1988, ao contrário da tendência global, segundo Santin, optou por formular um texto constitucional que ainda se modulava nos moldes da burocracia weberiana, almejando, “assegurar a constitucionalidade e a legalidade dos atos administrativos e, com isso, a higidez de toda a atividade do poder público, mesmo ciente dos riscos e das deficiências de uma burocratização em excesso [...]” (Santin, 2017, p. 72). Ou seja, visava, pelo menos formalmente, garantir os direitos fundamentais, consolidando assim a ideia do Estado como garantidor de direitos, especialmente na área dos direitos sociais, eis que exigem uma atuação positiva do Estado na prestação de serviços públicos capazes de garantir estes direitos. Reforça-se aí o compromisso do Estado com a redução das desigualdades.

Não obstante, ao formalizar o princípio da participação democrática em diversos dispositivos constitucionais, em especial no artigo 1, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, estabeleceu o envolvimento da população nos mecanismos de poder, bem como em seu artigo 30 contemplou a descentralização no desenvolvimento de políticas públicas. Além disso, a mobilização e a intensa agitação política da época, impulsionadas por movimentos progressistas, também atuaram como catalisadores dos movimentos sociais que lutavam pela recuperação dos direitos suprimidos durante o período autoritário (Bravo; Correia, 2012).

No entanto, essa conjuntura progressista teve curta duração e as décadas subsequentes foram marcadas por uma tendência à adoção de um modelo neoliberal que, conseqüentemente, provocaram uma onda de contrarreformas do Estado brasileiro, intensificando a necessidade de mecanismos de controle social. No Brasil, a projeção de um Estado neoliberal surge a partir do governo Collor e, desde então, tem sido formalizado e subsequentemente fortalecido pelos seus predecessores, tanto que permanece em vigor mesmo três décadas desde a sua estruturação (Santin, 2017). Dessa forma, os mecanismos de controle social apenas vieram a ser, de fato postos em prática na década de 1990, novamente em um cenário de retrocesso para os direitos sociais ora conquistados (Bravo, 2009, *apud* Bravo; Correia, 2012).

Essa herança neoliberal implica na cultura do personalismo, isto é, na excessiva importância atribuída ao indivíduo, resultando na priorização dos interesses particulares em detrimento do bem comum (Motta; Alcadipani, 1999, p. 8). Esse fenômeno também é fortemente presente na cultura brasileira devido ao sistema de governo presidencialista empregado no país, que monopoliza as ações governamentais nas mãos do chefe do Executivo. Como consequência, há uma tendência da população em confiar mais no poder dos representantes eleitos do que nos mecanismos de participação direta. Isso combinado com os problemas da burocracia estatal contribui para que a sociedade enxergue o controle social como

uma mera extensão técnica e burocrática do governo, e não como um espaço de participação cidadã com real poder de influência (Silva, 2011).

Também no contexto da reestruturação do país após a ditadura militar, é possível analisar como as transições entre regimes políticos impactam a capacidade de controle social e o surgimento de novas formas de participação. É necessário evitar uma análise anacrônica ao examinar a evolução dos movimentos sociais em períodos históricos distintos. Durante o regime militar, entre as décadas de 1960 e 1980, a participação social não era uma escolha, mas era reprimida pela ditadura militar. Nesse sentido, o rígido controle do Estado autoritário sobre a sociedade, paradoxalmente, funcionou como um impulsionador das lutas sociais, que culminou com a redemocratização e a elaboração da Constituição Federal de 1988, a qual buscou formular diversos dispositivos sobre direitos fundamentais, e institutos jurídicos capazes de garantir a sua efetivação, protegendo assim a população.

Verifica-se que a redemocratização trouxe consigo avanços formais no que tange à participação popular e ao controle social, mas a consolidação desses mecanismos enfrentou e ainda enfrenta obstáculos. Além disso, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido instrumentos para o exercício do controle social, a efetividade desses mecanismos é obstada pela cultura política personalista e da recorrência de cenários econômicos que reiteradamente tensiona a proteção dos direitos sociais, oriundos do enfraquecimento do papel do Estado como garantidor de direitos causado pela ascensão do neoliberalismo (Santin, 2017). Nesse sentido, a capacidade da sociedade de exercer controle sobre o Estado depende não apenas da existência de instrumentos institucionais, mas também da sua efetivação prática.

4. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO CONTROLE DAS AÇÕES ESTATAIS.

É evidente que, para a população em geral, a ideia de participação democrática e exercício da cidadania está exclusivamente associada às eleições. Para uma parcela específica, há a percepção de que o poder político está concentrado nas mãos de uma elite e de que as instituições voltadas à participação popular são ineficazes para transformar o funcionamento das estruturas de poder. Essa visão é amplamente difundida na sociedade, resultado da observação de que as ações governamentais frequentemente não atendem efetivamente às necessidades da população (Silva; Cançado; Santos, 2017).

Ou seja, tendo em vista a caracterização da cultura brasileira como sendo uma relação mais distante entre o cidadão e o poder administrativo, somado com a percepção de que o sistema de representação indireta é suficiente para atender as demandas políticas da população,

a consequência é de que cresça a desconfiança e o desinteresse dos cidadãos na política. Isso faz com que o controle social seja exercido à margem da estrutura estatal, apenas por meio do sufrágio, levando muitos a exercerem o voto apenas por obrigação, sem uma participação política consciente.

Embora haja questionamentos legítimos sobre a efetividade dos mecanismos de participação, essa percepção restrita sobre a participação democrática não está inteiramente correta. Isso porque, além de a democracia representativa brasileira ser híbrida, ou seja, possuir atributos de democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular — ainda que pouco utilizados —, existem outras vias formais de participação democrática na gestão pública, sendo os conselhos de políticas públicas e as conferências os mais relevantes. Dentre esses dois mecanismos, destacam-se os conselhos, que permitem aos cidadãos não apenas monitorar os gastos públicos e avaliar os resultados das ações governamentais, como também participar da tomada de decisões (Gohn, 2001).

No entanto, há controvérsias quanto à efetividade desses conselhos, sobretudo pela ausência de poder decisório real, eis que suas decisões, em regra, não são deliberativas, mas consultivas. As recomendações feitas pelos representantes não são obrigatoriamente acatadas pelo governo e, frequentemente, são desconsideradas pelos gestores públicos ao tomar decisões. Existe também o problema de falta de articulação entre os conselhos e os outros órgãos do governo, o que pode resultar em uma sensação de desconexão entre a sociedade civil e o poder público. Além disso, o controle centralizado e a complexidade do processo legislativo tornam a participação direta menos acessível. Conforme observa Carneiro (2002, p. 287), “além da assimetria informacional, falta aos conselhos a posse e o uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa”, sendo que “o fato de o Executivo não considerar o conselho co-gestor da política definitivamente mina o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos”. Essa limitação estrutural provoca, mais uma vez, a desmotivação da população ao perceber que suas contribuições não geram mudanças concretas.

No debate atual sobre os mecanismos de controle social — conselhos e conferências — destacam-se algumas posições: a que considera que esses espaços devem ser abandonados pelos movimentos sociais, por estarem totalmente capturados pelo Estado; a que defende os conselhos como únicos espaços de luta para a conquista de mais poder dentro do Estado; e a posição que julga que tais espaços devem ser tensionados e ainda ocupados pelos movimentos sociais, apesar de reconhecer os seus limites em uma conjuntura de refluxo e cooptação de muitos desses. (Bravo; Correia, 2012, p. 128).

É possível perceber no exemplo apresentado que, assim como as conferências e outros mecanismos de participação, embora sejam cruciais para o controle social, não possuem eficácia plena. Isso ocorre também pela excessiva burocratização dos procedimentos e, especialmente, pela insuficiência de recursos destinados ao fortalecimento desses espaços (Lopes, 2006) e (Bravo; Correia, 2012).

Além disso, o papel da sociedade civil organizada na formulação e fiscalização das decisões estatais torna-se ainda mais relevante diante da vulnerabilidade do sistema presidencialista adotado no Brasil. Por sua natureza de centralização de poder por parte do Presidente da República, é o mais suscetível a abusos e a golpes de Estado, devido ao monopólio de todas as funções de governo pelo mandatário supremo eleito.

Nesse sentido, como aponta Correia (2005b, *apud* Bravo; Correia, 2012), para que esses movimentos tenham influência real e para que, do ponto de vista das classes subalternas, o controle social seja efetivo, é necessário que haja uma organização coletiva e que a sociedade civil atue de forma unificada, em prol de objetivos comuns, uma vez que essa organização fortalece sua posição política dentro dos conselhos, aumentando sua capacidade de intervenção nas decisões sociais.

5.A INVISIBILIDADE DO TEMA PARA A POPULAÇÃO

O principal fator para que o controle social seja desconhecido pela parcela majoritária da população é a falta de conscientização das massas, ou seja, a insuficiente democratização do conceito e, por consequência, da prática do controle social. Segundo Lopes (2006), as mudanças no escopo dos conflitos e reivindicações, ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, ou seja, o deslocamento do campo da luta social do modelo clássico, como as greves e as manifestações, para o campo de disputa pelos recursos públicos passaram a exigir estruturas mais especializadas, provocando o enfraquecimento de grupos sociais tradicionais que se veem obrigados a se reorganizar frente aos novos paradigmas estabelecidos.

Embora seja um tema amplamente valorizado na academia, a dificuldade reside em traduzir as discussões acadêmicas em ações práticas nas ruas e no cotidiano da população, pois não há prática sem que a sociedade tenha uma consciência coletiva do problema e das formas de resolvê-lo. Basicamente, o problema central está em colocar o debate teórico à frente da organização popular.

Parte dessa dificuldade está visão preconceituosa que desacredita no potencial transformador da participação política da população. Lamentavelmente, existe um discurso

fatalista de que a sociedade não conseguiria efetivamente exercer o controle social por não deter poder político e conhecimento técnico sólidos ou suficientes. Dessa forma, são ignorados os problemas sistemáticos e, em consequência, prejudicam a população pelas más escolhas políticas, responsabilidade essa que recai, especialmente, sobre a parcela marginalizada. De acordo com a análise de Iorio e Roque (2018), os erros cometidos por políticos não geram consequências diretas para os próprios governantes, mas sim para toda a sociedade, que acaba arcando com os prejuízos causados por decisões equivocadas. Ao contrário do que ocorre na esfera individual, onde o agente é responsável por suas próprias escolhas, na política estatal há uma socialização sistemática dos prejuízos, que se torna regra e não exceção, transferindo o ônus das falhas políticas para os cidadãos comuns.

Assim, o fracasso, o desemprego, a miséria, não são vistos como resultado das contradições inerentes ao capitalismo, das distribuições desiguais de renda, de crises macroeconômicas de cunho global, mas da inaptidão individual, moral, da incapacidade de se adaptar aos padrões requeridos pela sociedade atual. (Gontijo; Bicalho, 2020, p. 148)

No entanto, é necessário investigar os fatores que levam as pessoas a votarem da forma que votam, ao invés de tomar o caminho mais fácil, e tentador, de culpabilizar o povo por suas escolhas e questionar sua capacidade crítica. Lamentavelmente, as eleições brasileiras estão longe de ser uma expressão legítima da democracia. Apesar de ter sido proibida a doação de empresas para campanhas eleitorais em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal, os proprietários e executivos das empresas que realizavam essas doações encontraram uma maneira de “burlar” a nova lei, através de contribuições individuais, de modo que a maioria dos partidos hoje, são financiados por bilionários ligados as maiores empresas brasileiras de diversos setores da economia (Fernandes, 2024) e (Gehrke, 2025). Segundo Guilherme France, gerente de Pesquisa e Advocacy da Transparência Internacional Brasil, citado por Fernandes (2024) em sua reportagem sobre as eleições municipais, esses doadores têm a capacidade de desequilibrar substancialmente as disputas eleitorais, sobrepondo-se a outras candidaturas.

Verifica-se que apenas um indivíduo detentor de poder econômico é capaz de eleger quem melhor o atender, pois certamente terá seus interesses contemplados como retribuição por sua contribuição financeira. Isso faz com que o pluripartidarismo, tão valorizado como instrumento de manutenção democrática, torne-se uma mera fachada, criando a ilusão de escolha.

Entretanto, não se trata apenas de um problema de falta de transparência e disparidade, mas também de escassez de recursos para a fiscalização e o controle social desses políticos, uma vez eleitos. Nesse sentido,

A própria noção de democracia representativa advinda da Administração burocrática determina um mero controle indireto dos cidadãos sobre os agendas públicos, no momento das eleições, ao sancionarem ou refutarem, pelo voto, os políticos eleitos. Mas não há mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar de forma direta as ações legais dos servidores públicos ou burocratas que, em regra, são estáveis e só podem perder o cargo por processo administrativo disciplinar. Assim, há uma deficiência de *accountability* na Administração burocrática, favorecendo a corrupção e as práticas patrimonialistas. (Santin, 2017, p. 74)

A elite que se beneficia da ignorância e da desigualdade social provocadas pelo sistema, amparada pelo aparelho estatal, aproveita-se da falha na comunicação, e instrumentaliza meios para desestimular ainda mais a ação coletiva através dos veículos midiáticos. Segundo DaMatta (*apud* Motta; Alcadiyani, 1999), o Estado sempre atuou como um instrumento da elite brasileira, impondo-se sobre a população por meio de sua legislação punitiva, na qual o “não pode” da lei submete os indivíduos ao controle estatal. Nesse sentido, pode-se dizer que, acompanhando grandes poderes econômicos, estão grandes poderes políticos.

Essa instrumentalização com vistas à repressão dos movimentos sociais pode ser observada nos mais variados âmbitos, e possui relação direta com a “[...] concepção de história cumulativa do que a ideologia neoliberal de que não há o que fazer, pois estaríamos “presos” à condição globalizada, reféns dos processos de desenvolvimento contemporâneos” (Lopes, 2006, p. 17), gerando desesperança e até mesmo pânico nos indivíduos. Isso ocorre porque as elites que se beneficiam dos males inerentes ao modelo neoliberal unem seus esforços para minimizar a movimentação popular a todo custo. Esse efeito é reproduzido nas demais áreas, como política, saúde, educação e praticamente todas as áreas de responsabilidade pública. Ou seja, o enfraquecimento dos movimentos sociais pela narrativa veiculada pela mídia é eficaz nos mais diversos sentidos.

Outra parte significativa desse desinteresse é a perda do conceito de coletividade e do poder das mudanças promovidas pela massa. Isso se deve, em grande medida, ao ideal neoliberal que, como já citado anteriormente, tem prevalecido nas sociedades desde seu surgimento, individualizando, alienando e adestrando progressivamente os cidadãos, pois o indivíduo acomodado não provoca, e tampouco sente necessidade de mudança. Segundo Gontijo e Bicalho (2020), o modelo neoliberal somente funciona em uma sociedade pautada na individualidade exacerbada, na qual cada indivíduo se torna empresário de si mesmo, de forma que não caibam mais garantias coletivas, e assim cada indivíduo se preocupa em assegurar somente a sua segurança individual. Ademais, a ideia de existência de diversas classes sociais proveniente da ideologia neoliberal também desagrega a população, impedindo a identificação

e a formação de laços coletivos. Assim, formam-se indivíduos acomodados ou, ainda, despolitizados e passivos, com uma noção frágil de coletividade (Gontijo; Bicalho, 2020) e (Vieira, 2021).

De fato, dentro dos movimentos sociais existe uma diversidade de demandas que dificulta a organização da classe trabalhadora em prol de causas comuns, pois geralmente é composta por cidadãos dos mais diversos cenários e com vivências diferentes, tornando a representação popular desequilibrada (Bravo; Correia, 2012). Não somente, quanto mais marginalizados os grupos dos quais os cidadãos pertencem, mais difícil é para que tenham espaço político, como os povos indígenas e as comunidades periféricas. Por sua vez, aquelas organizações que possuem mais recursos e estrutura possuem maior facilidade em conquistar esses espaços. Nesse sentido, pode-se perceber que também influencia esse enfraquecimento dos movimentos sociais a desigualdade – pois as dificuldades econômicas funcionam como privadoras da iniciativa popular (Motta; Alcadipani, 1999).

Aqui, entra uma questão que é quase central na discussão sobre a falta de engajamento popular: a exclusão social. Ao encarar esse tema, é possível deparar-se com várias ramificações do mesmo problema. Nesse sentido, Veras e Wanderley, citados por Lopes (2006), sustentam a argumentação de que o desenvolvimento capitalista no Brasil não apenas gerou desigualdades econômicas, mas também consolidou diferentes formas de exclusão social, produzindo categorias de pensamento estruturadas historicamente. Essas desigualdades podem ser divididas em três blocos, que se relacionam diretamente com as justificativas apresentadas neste artigo – a dificuldade em conseguir a devida representação nos conselhos e falta de recursos para se mobilizar:

1. Marginalização resultante de influências modernizadoras e econômicas, ou seja, a exclusão de grupos que não conseguem acompanhar as mudanças econômicas e tecnológicas.
2. Espoliação relacionada a questões territoriais, como a concentração fundiária e a expropriação de terras.
3. Segregação de classe social, raça-etnia e relações de gênero.

Ressalta-se ainda que, além de prejudicar objetivamente a participação popular, a escassez de recursos financeiros e materiais para a realização de reuniões, campanhas de conscientização e outras atividades de mobilização faz com que os mecanismos de controle social, como os conselhos, operem de forma precária e não possuam eficácia plena, como mencionado anteriormente (Carneiro, 2002) e (Bravo; Correia, 2012).

Por fim, além de obstar e limitar a participação popular, os inúmeros problemas decorrentes da desigualdade econômica no sistema capitalista acentuam e agravam o

desinteresse na participação política. Dentre eles estão a desesperança provocada por crises econômicas prolongadas, as falhas na legislação - sua inefetividade na prática e as barreiras criadas pela burocracia, que dificultam o acesso da população ao Judiciário -, bem como a ilegalidade, a impunidade e a corrupção, que frustram as expectativas de justiça social (Silva, 2002). Em suma, esta apatia pode decorrer da desesperança nos mecanismos institucionais, da imagem negativa dos serviços prestados e oferecidos pelo Estado, e da ideia de que nada pode ser feito para mudar a situação ou, ainda, da falta de clareza sobre como começar ou por quais plataformas agir.

6.A DISTÂNCIA ENTRE A DEMOCRACIA REAL E FORMAL NO BRASIL

Para entender a origem da discrepância entre a democracia real e a democracia prevista na Constituição brasileira é necessário introduzir o conceito do formalismo. É o fenômeno no qual, segundo Riggs (*apud* Motta; Alcadipani, 1999, p. 9) observa-se um descompasso entre a norma estabelecida (o que deveria acontecer segundo a lei) e a conduta concreta (a prática cotidiana), sem que haja punição para esse descumprimento. Para os autores, esse fenômeno é mais intenso nos países em desenvolvimento, pois eles costumam adotar estruturas dos países desenvolvidos sem que essas se ajustem à sua realidade cotidiana, tornando impossível sua aplicação total. Em consonância com a teoria formalista, a manifestação desse fenômeno é evidente no Brasil, por ser um país em desenvolvimento.

Segundo Santin (2017), atrelado ao advento do Estado social no Brasil houve um agigantamento da prestação dos serviços públicos e da administração burocrática racional-legal. O que de início era uma forma bastante avançada, se comparada com as demais formas de exercício do poder anteriores, alicerçadas nos domínios tradicionais e carismáticos, passou a ser considerada um problema, pela magnitude das funções abraçadas. Adotou-se um paradigma estatal destinado a atribuir um grande aparato de direitos aos seus cidadãos, agigantando as funções estatais. Entretanto, esses direitos por vezes não passavam da esfera formal, tendo em vista as dificuldades de concretizá-los por parte do Estado.

Verifica-se o conceito na prática a partir do seguinte cenário: O constituinte brasileiro, no período de redemocratização, como já citado, preocupou-se muito em formalizar de maneira extensiva os direitos dos cidadãos e as normas que protegem a democracia. Entretanto, devido à tendência assistencialista do modelo estatal previsto na Constituição Federal de 1988, o agigantamento das funções estatais fez com que o Estado tivesse grande dificuldade em

concretizar, na realidade dos cidadãos, os direitos sociais expressos nas normas constitucionais. (Santin, 2017).

Com base nesse entendimento, destaca-se que esse fenômeno causou a distorção do próprio conceito de serviço público, pois o Estado, devido ao seu agigantamento, deixou de conseguir atender às necessidades básicas da população. Assim, tornou-se um Estado ineficiente, incapaz de concretizar grande parte de suas atribuições constitucionais.

Quando o Estado já não consegue mais cumprir com suas promessas constitucionais, passa a sofrer um déficit de legitimação e de governabilidade. Em face da crise financeira, o Estado deixa de prestar os serviços públicos de sua responsabilidade, ou quando presta, o faz de forma inadequada, acarretando uma crise de governança pela incapacidade de o poder público concretizar suas políticas (Santin, 2017, p. 72).

Constata-se que a distância entre a democracia real e formal é substancial, principalmente quando somada aos diversos e sistemáticos problemas que dificultam o processo do controle social e tornam as instituições voltadas à participação popular ineficazes. Exemplo disso é a recorrência de escândalos de corrupção, de fraudes e desvios de recursos no setor público e a improbidade administrativa, o que leva a população a uma descrença nos mecanismos institucionais de controle. Apesar disso, o argumento neoliberal de que delegar as funções do Estado para a iniciativa privada resolveria o problema se provou equivocado ao longo da história. Pois o que se observa é que se agravam ainda mais as desigualdades sociais, além de não haver garantia real da eficiência dos serviços prestados (Santin, 2017).

Tendo em vista que o Brasil é um país que sofre praticamente desde a sua formação com o problema da corrupção, desvios de recursos e fraudes no setor público, não faz sentido que o controle da administração pública fique somente nas mãos do controle institucional, isto é, o controle em que ela própria e suas instituições exercem sobre sua atividade governamental. Segundo Francisco Carlos da Cruz Silva (2002, p. 118) “do ponto de vista legal o que a sociedade faz é apenas provocar os órgãos competentes da própria administração, que tem um poder-dever, atribuído pela lei, com finalidade corretiva”. Ou seja, faltam mecanismos para que a sociedade interfira diretamente nos mecanismos institucionais de poder.

Resta evidente que a democracia formal, garantida pelo ordenamento jurídico brasileiro, muitas vezes não se traduz em uma democracia real, na qual os cidadãos exercem plenamente seus direitos de participação política.

A existência do formalismo está diretamente relacionada, ou melhor, é um dos aspectos que promove a ineficácia dos serviços públicos, pois “faz com que as instituições e as pessoas possam dar, negar, vetar e consentir, ou seja, o fato de ocorrer o desrespeito a algumas leis, dentro de uma dada sociedade, faz com que haja uma generalização da desconfiança em

torno da validade de todas as demais leis daquela sociedade” (Riggs, 1964, *apud* Motta; Alcadipani, 1999).

Além do formalismo, a característica cultural do “jeitinho brasileiro” apontado pelos autores Motta e Alcadipani (1999), desempenha um papel importante nesse processo:

O jeitinho brasileiro, como o próprio nome diz, é brasileiro. Dessa forma, além do formalismo, as características culturais brasileiras apontadas no início deste artigo se inter-relacionaram de maneira difusa e concorrem para sua existência. O jeitinho brasileiro é o genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, ordens etc.) contrárias. É usado para “burlar” determinações que, se levadas em conta, inviabilizariam ou tornariam difícil a ação pretendida pela pessoa que pede o jeito. Assim, ele funciona como uma válvula de escape individual diante das imposições e determinações (Motta; Alcadipani, 1999, p. 9).

Ou seja, ineficácia dos serviços públicos se dá, principalmente, pela impunidade no tratamento da corrupção, pois a falta de punição adequada nesses casos, assim como ocorre para todo e qualquer crime, gera um ciclo vicioso de repetição, incentivando-se que permaneça acontecendo. Conforme Silva (2002, p. 120):

A política do jeitinho e a ineficácia da aplicação da lei torna a possibilidade de responsabilização do gestor público pouco provável no Brasil, criando um ambiente favorável ao descontrole. Todos esses fatores associados contribuem para a pouca eficácia dos controles formais e a Administração Pública continua prestando serviços de pouca qualidade e com baixa eficiência.

No Brasil, os problemas relacionados a fraudes, desvios e corrupção são um dado do cotidiano, o que acaba se naturalizando no senso comum. Dessa forma, muitos gestores públicos aproveitam-se dessa falha e utilizam de brechas no sistema para realizar golpes dos mais diversos tipos, como desvios e malversação do dinheiro público, o que prejudica todas as áreas envolvidas. Por sua vez, há uma dificuldade dos órgãos internos de controle em responsabilizar esses gestores, muitos sem autonomia suficiente para tal, como pode ser citado na nomeação política dos ministros dos Tribunais de Contas.

Lamentavelmente, tampouco a população tem poder para coibir essa corrupção, pois lhe faltam mecanismos efetivos para combater as ações dos agentes públicos, muitas vezes protegidas pelos mecanismos burocráticos e pela estabilidade de grande parte dos cargos, protegidos pela impossibilidade de exoneração, exceto mediante processo administrativo disciplinar (Santin, 2017, p. 74).

Muitos gestores públicos se utilizam de brechas da lei para usurpar e realizar a malversação do dinheiro público. Os órgãos de controle interno criados não possuem autonomia suficiente para aplicar a Lei e conseguir responsabilizar os gestores, coibindo a corrupção. Uma grande parcela de servidores públicos em postos importantes e de grande responsabilidade dentro do governo, tanto na gestão como na

fiscalização da aplicação de recursos, ingressaram no serviço público antes da exigência de concurso público e não tem capacitação suficiente. (Silva, 2002, p. 120)

A burocracia envolvida nos processos de funcionamento dos conselhos pode tornar a participação ainda mais difícil, especialmente para quem não tem familiaridade com os trâmites administrativos. Reuniões regulares, relatórios, e os próprios processos de tomada de decisão podem ser complexos, afastando cidadãos menos familiarizados com a política pública. Além disso, falta de transparência nas ações dos conselhos e nos resultados das discussões pode gerar uma percepção de ineficiência ou até de manipulação, o que desestimula a confiança da população nesses mecanismos. (Silva, 2002), (Gontijo; Bicalho, 2020) e (Vieira, 2021).

Por fim, Silva (2002, p. 125) afirma que:

Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada. Os problemas decorrentes da crise econômica associados à corrupção e ao clientelismo incorporados à prática corrente na Administração Pública se sobrepõem às iniciativas inovadoras de governos locais, ou mesmo iniciativas do Governo Federal, de mecanismos de cidadania, tais como os Serviços de Atendimento ao Cidadão, fazendo com que essas iniciativas não tenham resultado em uma elevação do grau de cidadania no país que permita o controle efetivo dos recursos públicos.

Constata-se que o formalismo, isto é, o modelo de administração pública orientado por normas e procedimentos extremamente rígidos, provoca o fenômeno do *jeitinho brasileiro* como alternativa de flexibilização, acarretando na utilização de brechas na lei que permitem a gestão fraudulenta. Essa política do *jeitinho* foi capaz, inclusive, de ter alterada a legislação sobre improbidade administrativa e sobre crimes de responsabilidade, apenas punindo o agente quando ficar comprovada sua atuação com dolo específico. Isso dificulta a penalização dos servidores públicos e seus corruptores, favorecendo práticas de corrupção, apropriação indevida de recursos públicos e improbidade administrativa. Ademais, tais práticas comprometem a credibilidade das instituições públicas, resultando em uma administração ineficiente e em serviços de baixa qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das discussões apresentadas sobre as relações de controle entre Estado e sociedade civil, constata-se que o controle social se torna progressivamente mais necessário para combater os abusos de poder e a má gestão das instituições públicas, fatos cotidianos no Brasil. A ideia de Estado assistencialista já não atende aos anseios sociais, sendo necessário que a sociedade tenha poder decisório para assegurar a efetivação de seus direitos positivados, os quais há dificuldades de materialização, na prática.

O que se observa é que o esvaziamento das mobilizações populares clássicas se deu pela extrema individualização promovida pela ideologia neoliberal, na qual os indivíduos são incentivados a abandonar os interesses coletivos em prol dos individuais. Além disso, também se incentiva a fragmentação da sociedade em classes, impedindo a formação de laços coletivos que objetivam o bem comum. Tudo isso traz como resultados uma sociedade com ideais de comunidade enfraquecidos, dificultando a democratização do controle social para que seja posto em prática nas ruas.

Acredita-se que essa concepção, somada à priorização do debate teórico em detrimento do popular, exclui a maioria da população que não atende aos padrões tecnocráticos de participação democrática — cada vez mais exigentes em termos de qualificação. Essa parcela da sociedade é duplamente prejudicada: pela desqualificação imposta e por condições estruturais, como pobreza, falta de tempo, recursos e exclusão social, que inviabilizam sua participação. Essa ausência de coletivização beneficia a elite dominante, que se vale da ignorância política de grande parte da população para manipular os veículos de informação a seu favor.

Verificou-se, portanto, que parte dos problemas relacionados à exclusão provocada pela burocracia excessiva decorre da presença do formalismo, somados à falta de mecanismos efetivos que confirmam à população poder real de punição, o que potencializa os obstáculos institucionais e contribui para a naturalização de fraudes, desvios e práticas de corrupção no senso comum, bem como na ineficiência administrativa e na oferta de serviços públicos deficitários.

Buscou-se evidenciar, por meio deste artigo, que o controle social pode ser um instrumento poderoso de democracia participativa da sociedade, como mecanismo de ruptura da democracia representativa, na qual os cidadãos detêm somente poder indireto sobre as instituições. Para tanto, é necessária a observância dos fatores apresentados como limitadores das instituições que visam o controle social, como os conselhos e as conferências, a fim de que atinjam seu potencial de efetividade.

Esses fatores sugerem que a mera existência de mecanismos previstos na esfera formal não basta para o exercício da cidadania. É necessário combater as barreiras socioeconômicas e estruturais que inviabilizam a cidadania e investir nas instituições que visam o controle social, a fim de garantir sua efetividade plena. Somente assim será possível estimular o engajamento da população e reduzir o desinteresse político dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168–176, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100020>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 126–150, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>. Acesso em: 24 fev. 2025.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277–292, mar./abr. 2002.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2. ed. Brasília: CGU, 2010.

FERNANDES, Leonardo. Doações milionárias revelam o peso do poder econômico nas eleições municipais. Brasil de Fato, São Paulo, 5 out. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/10/05/doacoes-milionarias-revelam-o-peso-do-poder-economico-nas-eleicoes-municipais>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Manual de teoria geral do Estado e ciência política. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. 261 p.

GEHRKE, Manoel. O que sabemos sobre os efeitos da proibição das doações empresariais no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil? Transparência Internacional – Brasil, 4 fev. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/o-que-sabemos-sobre-os-efeitos-da-proibicao-das-doacoes-empresariais-no-financiamento-de-campanhas-eleitorais-no-brasil/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

GONTIJO, Lucas de Alvarenga; BICALHO, Mariana Ferreira. Rupturas da ordem neoliberal: crítica ao individualismo, à atomização política e à polarização identitária. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 7, n. 3, p. 142–165, 2020. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/384>. Acesso em: 12 abr. 2025.

IORIO, Ubiratan Jorge; ROQUE, Leandro. Políticos erram e quem arca com as consequências somos nós. Instituto Mises Brasil, 24 maio 2018. Disponível em: <https://mises.org.br/artigos/2593/politicos-erram-e-quem-arca-com-as-consequencias-somos-nos>. Acesso em: 11 abr. 2025.

LOPES, José Rogério. "Exclusão social" e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitividade. Psicologia & Sociedade, v. 18, n. 2, p. 13–24, maio/ago. 2006. Disponível em: SciELO. Acesso em: 25 fev. 2025.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 23, p. 5–20, jan./mar. 1989.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6–12, jan./mar.

1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901999000100002>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ROSANVALLON, Pierre. A crise do Estado-Providência. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANTIN, Janaína Rigo. Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. 225 p.

SILVA, Celso Fraga da. Accountability e controle social. Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 2011. Disponível em: <https://repap.ina.pt/bitstream/10782/591/1/Accountability%20e%20controle%20social.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões acerca do conceito de controle social. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v. 15, n. 41, p. 24–58, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115–137, maio/ago. 2002. Disponível em: SciELO. Acesso em: 27 fev. 2025.

VIEIRA, Jean Carlos Silva. Flexibilidade e individualismo – armadilhas neoliberais para a moldagem do ser social. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Filosofia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/38809>. Acesso em: 12 abr. 2025.