
A URGENTE E NECESSÁRIA REFUNDAÇÃO
DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

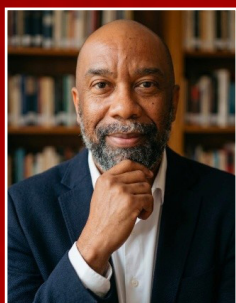
MANIFESTO



Grupo de Estudos e Pesquisas sobre
Estado, Desenvolvimento e Desigualdade

“Manifesto pela Refundação do Controle Social no Brasil” é um chamado político e intelectual à reconstrução da democracia participativa em tempos de neoliberalismo, austeridade e erosão das instituições democráticas. Partindo da crítica ao esvaziamento e vícios contemporâneos dos conselhos, conferências e mecanismos participativos, o texto analisa como a financeirização da vida social e a reorganização autoritária do Estado transformaram a participação em rito frequentemente destituído de capacidade decisória. Sem nostalgia e sem ilusões tecnocráticas, a obra defende a necessidade histórica de reinventar o controle social em novas bases — territoriais, populares, conflitivas e profundamente conectadas à vida concreta da classe trabalhadora.

RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA



Possui pós-doutorado, doutorado e mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com equivalência do grau acadêmico de Doutor pela Universidade Católica Portuguesa (Lisboa-Portugal). É Graduado em Serviço Social pela Faculdade Paulista de Serviço Social (FAPSS-SP). Atualmente é Professor Associado III nos Cursos de Serviço Social e Administração Pública da Universidade Federal de Goiás (UFG) em nível de bacharelado e no Curso de Administração Pública da mesma universidade em nível de pós-graduação. Colaborador no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e em diversos cursos de formação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em Brasília. Foi diretor do Campus da UFG na Cidade de Goiás (2017-2021) e Coordenador do Curso de Serviço Social da UFG (2012-2017). É Líder-fundador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estado, Desenvolvimento e Desigualdade (GEPEDD) registrado no Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq. É Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (NEMOS/DGP/CNPQ) da PUC-SP. Fora da universidade, exerceu cargo de Assessor e de Coordenador Geral na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasília - DF - 2005-2012) e atuou como Conselheiro (2008-2010) e Vice-Presidente (2010-2012) do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Possui ampla produção técnica e acadêmica nas temáticas: Estado, Movimentos Sociais, Direitos Humanos, Desenvolvimento, Desigualdade e Pobreza, Políticas Sociais, Seguridade Social, Gestão Pública, Participação, Controle Social, Territorialidades e Fundamentos do Serviço Social.

A URGENTE E NECESSÁRIA REFUNDAÇÃO
DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

MANIFESTO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Paula, Renato Francisco dos Santos

À urgente e necessária refundação do controle social no Brasil [livro eletrônico] : manifesto / Renato Francisco dos Santos Paula. -- Goiânia, GO : Ed. do Autor, 2026.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-02-16979-7

1. Ciência política 2. Controle social - Brasil
3. Democracia 4. Estado (Direito) 5. Participação política - Brasil I. Título.

26-369029.0

CDD-321.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Democracia : Ciência política 321.8

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

A URGENTE E NECESSÁRIA REFUNDAÇÃO
DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

MANIFESTO



RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA



Grupo de Estudos e Pesquisas sobre
Estado, Desenvolvimento e Desigualdade

A URGENTE E NECESSÁRIA REFUNDAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL | MANIFESTO

© by *Renato Francisco dos Santos Paula*

Capa

Daniel Alves Tavares

Preparação dos originais e revisão

Renato Francisco dos Santos Paula

Diagramação

Daniel Alves Tavares

Reprodução autorizada para fins educativos, jornalísticos, de pesquisa, de formação política e/ou institucional com citação obrigatória da fonte.

Impresso no Brasil – 2026

As reflexões, afirmações e posicionamentos contidos nesse texto são de inteira responsabilidade do autor, contudo, a problematização nele contida é fruto de estudos e debates com interlocutores que atuam criticamente na temática do controle social. Dentre esses inúmeros interlocutores, agradecemos especialmente a Abigail Torres, Ana Lígia Gomes, Edval Bernardino Campos, Maria Luíza do Amaral Rizzotti, Raquel Raichelis, Rosângela Dias Oliveira da Paz e Vânia Neri.

Este manifesto contou com apoio pontual de ferramentas de inteligência artificial, utilizadas exclusivamente como instrumentos auxiliares utilizados na elaboração da imagem correspondente à Figura 1, a partir de comandos e definições conceituais formulados pelo autor, em conformidade com os princípios de transparência, responsabilidade e integridade científica previstos na Portaria CNPq nº 2.664/2026.

SUMÁRIO

Apresentação

Renato Francisco dos Santos Paula7

O contexto da análise

A crise global das democracias contemporâneas
no capitalismo financeirizado..... 15

Neoliberalismo como racionalidade autoritária
e o esvaziamento da participação democrática 22

O neoliberalismo à brasileira e o veto
estrutural à participação social..... 27

O esgotamento do modelo de controle social de 1988 e a ne-
cessidade histórica da refundação 31

Manifesto

A urgente e necessária refundação do controle social no Brasil

Introdução 37

Fundamentos históricos do controle social no brasil 41

O modelo institucionalizado de controle social:
pressupostos, promessas e funcionamento 44

Evidências do esgotamento do modelo
de controle social 48

O falso dilema: entre a conservação acrítica
e o desmonte tecnocrático do controle social 52



O diálogo internacional em perspectiva: experiências concretas e seus limites.....	54
Refundação do controle social: princípios políticos para um novo ciclo democrático	57
Aprendizado: o controle social como campo permanente de disputa democrática.....	65
BIBLIOGRAFIA	67





Apresentação



Este documento não nasce de um exercício acadêmico convencional, tampouco de uma demanda técnica ou institucional. Ele é fruto de anos de militância, de participação direta em conselhos, conferências e espaços de controle social, e de uma inquietação política que se adensa no tempo presente. Trata-se de uma elaboração situada, produzida a partir da experiência concreta das lutas democráticas e da percepção de que algo fundamental se rompeu — ou está em vias de se romper — na relação entre participação, democracia e poder estatal.

Vivemos um tempo histórico marcado por contradições profundas.

De um lado, assistimos à ascensão de movimentos autoritários que operam de modo sistemático para minar a participação social, deslegitimar os espaços coletivos de deliberação e esvaziar os mecanismos de controle democrático sobre o Estado. Esses movimentos não apenas rejeitam a participação; eles a tratam como ameaça, como entrave à governabilidade ou como resíduo indesejável de um ciclo democrático a ser superado. A ofensiva autoritária contemporânea, no Brasil e no mundo, tem como um de seus alvos centrais a própria ideia de que a sociedade possa incidir, de forma organizada, sobre as decisões públicas.

De outro lado — e este é o segundo elemento que alimenta a inquietação que move este “documento” —, os campos sociais e políticos comprometidos com a participação, com a ampliação de direitos e com a democracia substantiva têm encontrado enormes dificuldades para formular táticas e estratégias de resistência capazes de se generalizar socialmente. Apesar da riqueza das lutas, da pluralidade de experiências e da legitimidade das demandas, muitas dessas disputas permanecem fragmentadas, restritas a círculos militantes ou incapazes de dialogar com amplos setores da sociedade. Isso dificulta o debate com as massas, fragiliza a construção de hegemonia e limita a capacidade de enfrentamento efetivo do avanço autoritário.

É desse duplo movimento — a ofensiva contra a participação e a dificuldade de torná-la politicamente expansiva — que emerge a necessidade deste texto. Ele não se propõe a oferecer respostas fechadas, modelos acabados ou soluções técnicas. Seu objetivo é outro: provocar o debate, recolocar questões incômodas, tensionar consensos estabelecidos e contribuir para a reconstrução de uma perspectiva política capaz de recolocar o controle social no centro da luta democrática.

Nosso ponto de partida é o reconhecimento de que o modelo de controle social institucionalizado no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, foi uma conquista histórica das lutas sociais e desempenhou papel central na abertura do Estado à par-

ticipação popular. Conselhos, conferências e demais mecanismos participativos não surgiram como concessões benevolentes, mas como resultado de disputas sociais mais amplas, enraizadas em processos de organização popular e lutas territoriais, que inscreveram o conflito social no interior das políticas públicas. Durante um período histórico específico, esse modelo contribuiu para ampliar direitos, fortalecer a cidadania e conferir densidade política à participação.

Ao mesmo tempo, é importante delimitar o campo empírico ao qual nos referimos quando falamos em “conselhos” e “conferências”. Este texto se debruça, preferencialmente, sobre os conselhos vinculados a políticas setoriais, em especial aqueles de caráter deliberativo, pela centralidade que assumiram na arquitetura participativa do pós-1988 e por sua relação direta com a formulação, o acompanhamento e a disputa de diretrizes das políticas públicas. No entanto, essa escolha não ignora a existência — nem a relevância — dos conselhos de direitos, alguns também deliberativos e outros não, bem como dos conselhos de caráter consultivo, cuja função, desenho e capacidade de incidência variam enormemente conforme área, território, normativa e correlação de forças. O mesmo vale para as conferências: ainda que o foco recaia sobre ciclos conferenciais associados às políticas setoriais, muitas das análises aqui desenvolvidas são generalizáveis ao conjunto do “sistema de conselhos” e às diferentes modalidades conferenciais existentes, justamente porque o núcleo do problema discutido não é meramente organizativo, mas político: trata-se de compreender como e por que certas formas de participação perdem potência, autonomia e capacidade de incidir sobre o Estado em conjunturas específicas.

Esse ponto exige, ainda, uma premissa de leitura: tanto o Estado quanto a sociedade civil devem ser compreendidos em sua complexidade, como instâncias heterogêneas, atravessadas por conflitos, disputas internas, contradições e interesses divergentes. Não faz sentido — e não corresponde à realidade — operar com a imagem simplificadora de um Estado “mal/satânico” e de uma sociedade “boa/divina”. No interior do Estado há frações, projetos, burocracias com comportamentos distintos, conflitos entre poderes e variações territoriais que podem abrir ou fechar possibilidades de incidência democrática; do mesmo modo, a sociedade civil não é um bloco homogêneo, mas um campo atravessado por desigualdades, hierarquias, conservadorismos, disputas identitárias e corporativas, bem como por experiências efetivamente emancipatórias. Essa compreensão é decisiva para evitar diagnósticos morais ou voluntaristas e para recolocar a participação no plano em que ela efetivamente existe: como disputa política situada, com avanços, recuos, ambiguidades e contradições.



Entretanto, as condições históricas que sustentaram o modelo participativo vêm sendo profundamente corroídas. A reconfiguração neoliberal do Estado, a financeirização da economia, a centralidade da austeridade fiscal e a reorganização autoritária da governança pública produziram um cenário no qual a participação institucionalizada perde capacidade de incidência real. As formas permanecem, mas os conteúdos se esvaziam. A democracia é preservada como procedimento, enquanto sua dimensão substantiva é progressivamente esvaziada.

Este texto parte da convicção de que defender o controle social hoje não significa preservar acrítica e nostálgicamente suas formas herdadas, nem aceitar passivamente seu desmonte. Significa reconhecer seus limites históricos, compreender as razões de seu esgotamento e disputar politicamente sua refundação. Refundar o controle social é preservar seu sentido democrático fundamental — a capacidade de produzir conflito legítimo, ampliar direitos e tensionar o poder — em um contexto profundamente distinto daquele em que ele foi originalmente instituído.

A compilação ensaística que apresentamos ao público oferece uma tentativa de análise da conjuntura contemporânea, nacional e internacional, buscando demonstrar que a crise do controle social não decorre da apatia da sociedade civil nem da incapacidade dos sujeitos populares, mas da incompatibilidade crescente entre um Estado reorganizado sob hegemonia neoliberal e instrumentos de participação concebidos para outro ciclo histórico. A partir desse diagnóstico, propõe-se um conjunto de princípios orientadores para a “suposta” refundação do controle social, entendida como parte inseparável da luta pela reconstrução democrática.

Embora dialogue com a produção acadêmica e mobilize categorias analíticas desenvolvidas no interior da universidade, este não é um texto acadêmico no sentido estrito. Da mesma forma, embora recorra a conhecimentos técnicos e normativos sobre políticas públicas e participação institucional, não se trata de um documento técnico-administrativo. *Este é, antes de tudo, um documento político.* Sua função não é prescrever procedimentos, mas fomentar reflexão crítica, alimentar disputas de sentido e oferecer elementos para a reorganização das lutas em torno da participação e do controle social.

Um esclarecimento metodológico ajuda a situar o leitor diante do percurso do texto. Os capítulos aqui reunidos foram escritos em momentos distintos das nossas elaborações políticas e teóricas. Ainda assim, puderam ser compilados porque reconhecemos neles um mesmo eixo comum, uma unidade de problemas e de horizonte político. Essa própria história de produção explica por que certas

afirmações reaparecem e por que, para contextualizar debates diferentes, recorro reiteradamente a análises de conjuntura similares: trata-se menos de um vício de repetição e mais de uma escolha narrativa vinculada à tentativa de tornar cada capítulo utilizável de modo relativamente autônomo. A tentação de permitir ao leitor que recorte, consulte e mobilize seções específicas, conforme suas necessidades, foi maior — e eu me rendi a ela — mesmo preservando a coerência interna do conjunto.

Este texto dirige-se a militantes, conselheiros, trabalhadores, usuários das políticas públicas, pesquisadores, gestores e a todos aqueles/as que reconhecem que não há democracia substantiva sem participação efetiva, nem participação efetiva sem enfrentamento das estruturas que hoje obstam o exercício coletivo do poder. Mais do que oferecer respostas, buscamos abrir um campo de debates, no qual diferentes experiências, leituras e estratégias possam se confrontar, produzir aprendizados e alimentar novas formas de ação coletiva.

A refundação do controle social, aqui problematizada, não é uma escolha voluntarista nem um gesto retórico. É uma necessidade histórica. E, como toda necessidade histórica, só poderá se realizar por meio da luta política organizada, do debate público qualificado e da capacidade de aprender criticamente com as próprias contradições da democracia.

*Entre Campos Elíseos, São Paulo e Jardim América, Goiânia
Outono de 2026*



O contexto da análise



A CRISE GLOBAL DAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS NO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO

Em *Como as democracias morrem*, Levitsky e Ziblatt (2018) demonstram que, diferentemente dos golpes clássicos do século XX, os processos contemporâneos de erosão democrática tendem a ocorrer de modo gradual, legalista e muitas vezes imperceptível, a partir do interior das próprias instituições. Ao analisarem experiências recentes em distintos contextos nacionais, os autores evidenciam como lideranças eleitas passam a corroer normas democráticas fundamentais, enfraquecendo mecanismos de controle, deslegitimando adversários e restringindo o pluralismo político, sem necessariamente romper com a ordem constitucional vigente. Esse diagnóstico — corroborado por um amplo conjunto de autores, mobilizando distintas chaves analíticas — aponta para a existência de uma crise profunda das democracias contemporâneas.

No entanto, tal crise não pode ser compreendida como um desvio ocasional, tampouco como o resultado exclusivo da ascensão de lideranças autoritárias isoladas ou de falhas pontuais no desenho institucional dos regimes políticos. Trata-se de um fenômeno estrutural, inscrito nas transformações recentes do capitalismo e nas novas formas de exercício do poder em escala global. Em diferentes países e sob distintos arranjos institucionais, observa-se um padrão recorrente: a preservação formal das instituições democráticas convive com o esvaziamento progressivo de sua capacidade substantiva de produzir decisões orientadas pela vontade popular, deslocando o núcleo efetivo do poder político para instâncias cada vez mais turvas, despolitizadas e imunes ao controle democrático.

Eleições periódicas, parlamentos ativos e sistemas jurídicos funcionais seguem operando como marcas de legitimidade política. No entanto, tais mecanismos tornam-se cada vez menos capazes de incidir sobre os núcleos estratégicos de decisão, especialmente aqueles relacionados à política econômica, à gestão do orçamento público e à definição das prioridades estatais. A democracia permanece como forma, mas perde densidade como prática substantiva de autogoverno coletivo.

Esse movimento tornou-se particularmente visível na América Latina na última década, quando mecanismos jurídicos, parlamentares e midiáticos passaram a ser mobilizados de forma articulada na disputa política, incidindo diretamente sobre a soberania popular e sobre a capacidade de determinados projetos políticos permanecerem em disputa institucional. No Brasil, após a ruptura

político-institucional de 2016, consolidou-se um padrão seletivo de judicialização da política e de instrumentalização estratégica do sistema de justiça — fenômeno amplamente caracterizado como *lawfare* — que teve como marcos decisivos o impedimento da presidenta Dilma Rousseff e a posterior prisão do então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Dinâmicas semelhantes também puderam ser observadas em outros países latino-americanos. Na Argentina, os sucessivos processos judiciais dirigidos contra Cristina Fernández de Kirchner antecederam e acompanharam um cenário de crescente radicalização política que desembocaria posteriormente na ascensão de Javier Milei. No Equador, a condenação do ex-presidente Rafael Correa no caso “Sobornos 2012–2016” foi amplamente denunciada por observadores internacionais como expressão típica de *lawfare*, produzindo impactos profundos sobre a reorganização das forças políticas nacionais. Na Bolívia, após a crise de 2019 e a renúncia de Evo Morales, multiplicaram-se acusações e processos judiciais conduzidos em meio a denúncias de perseguição política formuladas por movimentos sociais e organismos internacionais.

Embora preservem especificidades históricas e institucionais, tais processos apresentam elementos convergentes: a utilização seletiva do aparato jurídico, a deslegitimação de lideranças populares, a convergência entre sistema de justiça, setores parlamentares e grandes conglomerados de mídia, bem como o deslocamento de disputas políticas para arenas formalmente técnicas ou judiciais. Em muitos casos, essas dinâmicas contribuíram para desorganizar campos democráticos e populares, reconfigurar a correlação de forças sociais e abrir caminho para a emergência de governos de extrema direita ou de projetos políticos profundamente comprometidos com agendas neoliberais extremadas.

Em escala global, processos análogos também se manifestaram em diferentes contextos recentes. Na Hungria, sob Viktor Orbán, reformas legais foram mobilizadas para concentrar poder e capturar instituições judiciais; na Polônia, durante o governo do partido Lei e Justiça (PiS), intensificaram-se ataques à independência das cortes e da imprensa; na Turquia de Recep Tayyip Erdoğan, o estado de exceção converteu-se em mecanismo permanente de repressão política; e, nos Estados Unidos, sobretudo durante o governo Donald Trump, ampliaram-se as tentativas de deslegitimação do processo eleitoral e as pressões sobre instituições de controle.

Em todos esses casos, observa-se uma dinâmica comum: a preservação formal dos ritos democráticos combinada ao esvaziamento progressivo de seus conteúdos substantivos. Essa corrosão

não se sustenta apenas pela manipulação de instrumentos jurídicos, mas pela convergência estrutural entre poder político, poder econômico e poder comunicacional. As elites contemporâneas controlam não apenas os meios tradicionais de produção material, mas também os circuitos ampliados de produção de sentido social. Conglomerados midiáticos, plataformas digitais, infraestruturas algorítmicas e sistemas de comunicação de massa operam como dispositivos de construção de consenso, enquadramento dos conflitos e fabricação de legitimidade, articulando captura institucional e hegemonia comunicacional em formas renovadas de restrição da soberania popular sob aparência de normalidade democrática.

Quadro 1 – Mecanismos contemporâneos de desestabilização política e (re/des)organização da soberania na América Latina (2005–2025) ¹

País	Período	Liderança/ Projeto Atingido	Mecanismo predominante	Efeito Político
Honduras	2009	Manuel Zelaya	Deposição com aparência jurídico-institucional e apoio militar	Interrupção do governo e reorganização conservadora
Paraguai	2012	Fernando Lugo	Impeachment sumário, com forte crítica ao devido processo legal	Remoção presidencial e recomposição das forças tradicionais
Brasil	2016-2021	Dilma Rousseff e Lula	Impeachment, Lava-Jato, prisão e posterior anulação das condenações de Lula por inconsistência das provas e parcialidade do juiz Moro	Ruptura institucional, interdição eleitoral de Lula em 2018 e ascensão de Bolsonaro
Equador	2017-2020	Rafael Correa	Condenação no caso “Sobornos 2012-2016” e inelegibilidade	Bloqueio eleitoral do correísmo e reorganização neoliberal
Bolívia	2019-2025	Evo Morales/ MAS	Crise institucional, renúncia, acusações penais e mandados judiciais	Desorganização do campo popular e disputa prolongada sobre legitimidade política
Argentina	2022-2025	Cristina Fernández de Kirchner	Condenação, confirmação pela Corte Suprema e inelegibilidade	Enfraquecimento do peronismo e consolidação do ciclo Milei
Guatemala	2023-2024	Bernardo Arévalo/Semilla	Tentativas judiciais de suspender partido e questionar resultado eleitoral	Tentativa de bloquear a posse de projeto anticorrupção eleito
Peru	2022-2025	Pedro Castillo	Impeachment, prisão e julgamento por rebelião/ conspiração	Recomposição conservadora e crise de legitimidade prolongada
Chile	2019-2023	Ciclo constituinte e governo Boric	Institucionalização e contenção do ciclo de mobilizações sociais iniciado em 2019, recomposição eleitoral conservadora	Retomada da agenda neoliberal e fortalecimento da extrema direita pela via eleitoral
Venezuela	2015-2025	Governo Maduro e soberania Venezuelana	Guerra híbrida, sanções econômicas, bloqueios financeiros, confisco de ativos públicos e sequestro de Nicolás Maduro e sua esposa pelo governo do EUA	Intensificação da crise política e aprofundamento da disputa imperial sobre a soberania nacional venezuelana e na região

Fonte: elaboração própria a partir de documentos oficiais, decisões judiciais, relatórios internacionais e bibliografia especializada (2005–2025).

1. O quadro apresentado não pretende equiparar processos históricos distintos nem sugerir homogeneidade entre experiências nacionais profundamente diferenciadas. Seu objetivo é evidenciar que, no contexto da crise contemporânea das democracias liberais e da reorganização do capitalismo financeirizado, diversos mecanismos de neutralização política, contenção institucional e disputa da soberania passaram a operar de forma articulada na América Latina. Judicialização seletiva da política, impeachment de exceção, perseguições judiciais, sanções econômicas, bloqueios financeiros, guerra híbrida, captura midiática, deslegitimação de lideranças populares, contenção institucional de ciclos de mobilização social e recomposição eleitoral conservadora constituem expressões distintas, embora frequentemente complementares, de um mesmo processo histórico de reorganização do poder político e restrição da capacidade de incidência popular sobre o Estado. Em diferentes graus, tais dinâmicas contribuíram para desestruturar projetos democráticos e populares, reconfigurar correlações de força e criar condições favoráveis à emergência ou ao fortalecimento de governos autoritário-neoliberais, ultraconservadores ou de extrema direita em diferentes contextos regionais.

Quadro 2 - Reorganização autoritária da governança contemporânea no capitalismo em crise (2005-2025) ²

País	Liderança/governo	Período	Características Predominantes	Relação com a Democracia
Hungria	Viktor Orbán	2010 - presente	Centralização institucional, nacionalismo conservador, captura judicial e midiática	Preservação formal do sistema eleitoral com erosão liberal progressiva
Polônia	Lei e Justiça (PiS)	2015-2023	Ultraconservadorismo, ataques às cortes e à imprensa	Tensionamento da independência institucional
Turquia	Recep Tayyip Erdogan	2003 - presente	Hiperpresidencialismo, estado de exceção permanente, repressão política	Concentração de poder e restrição das liberdades civis
Estados Unidos	Donald Trump	2017-2021	Ultranacionalismo, negacionismo institucional, ataque ao sistema eleitoral	Deslegitimação dos mecanismos democráticos
Brasil	Jair Bolsonaro	2019-2022	Militarização do governo, ataque às instituições, ultraliberalismo econômico	Hostilidade aberta à participação social e às mediações democráticas
Argentina	Javier Milei	2023 - presente	Ultraliberalismo radical, desmonte estatal, retórica antipolítica	Concentração decisória e deslegitimação de instituições intermediárias
El Salvador	Nayib Bukele	2019 - presente	Hiperpresidencialismo, militarização da segurança pública, excepcionalidade jurídica	Enfraquecimento dos freios institucionais
Itália	Giorgia Meloni	2022 - presente	Nacionalismo conservador, endurecimento migratório	Reconfiguração conservadora da democracia liberal
Índia	Narendra Modi	2014 - presente	Nacionalismo hindu, centralização política, pressão sobre a imprensa e minorias	Erosão do pluralismo democrático
Israel	Benjamin Netanyahu e coalizões ultranacionalistas	2009 - 2025	militarização da política, reformas de concentração institucional e radicalização do nacionalismo religioso	aprofundamento da excepcionalidade permanente e erosão progressiva das mediações democráticas

Fonte: elaboração própria com base em estudos sobre erosão democrática, autoritarismo contemporâneo, neoliberalismo e extrema direita no século XXI.

Esse processo está diretamente vinculado à consolidação do capitalismo financeirizado como eixo organizador da economia mundial. A financeirização não representa apenas a expansão quantitativa do setor financeiro, mas a subordinação crescente das decisões políticas e estatais às exigências de rentabilidade do capital portador de juros. Nesse contexto, os Estados nacionais passam a operar sob uma disciplina permanente, na qual políticas públicas, direitos sociais e investimentos coletivos são avaliados prioritariamente a partir de seu impacto fiscal e de sua compatibilidade com os interesses dos mercados financeiros³.

2. O quadro não pretende esgotar o conjunto dos governos autoritário-neoliberais contemporâneos nem estabelecer equivalência absoluta entre experiências nacionais distintas. Seu objetivo é evidenciar tendências convergentes observáveis no contexto da crise das democracias liberais e da reorganização contemporânea do capitalismo, tais como concentração de poder, erosão das mediações democráticas, hostilidade à participação social, militarização da política e fortalecimento de agendas ultraconservadoras. Em muitos casos, tais processos também se articulam à disseminação de discursos de ódio, racismo, xenofobia, misoginia, perseguição a minorias e criminalização de movimentos sociais, frequentemente mediadas por plataformas digitais, ecossistemas de desinformação e formas renovadas de hegemonia comunicacional.

3. Para uma análise aprofundada da financeirização como traço estrutural do capitalismo contemporâneo, podemos consultar autores como François Chesnais (1996; 2005) e David Harvey (2005; 2011). No caso latino-americano, entretanto, a financeirização assume determinações específicas associadas à dependência, à vulnerabilidade externa e à inserção subordinada das economias periféricas nos circuitos globais de acumulação, aspecto discutido por autores como José Carlos Braga (1997), Leda Paulani (2008; 2005), Reinaldo Gonçalves (2002; 2013), Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (1997); Jaime Osório (2014), Theotonio dos Santos (2004), dentre outros.

A lógica da austeridade fiscal, apresentada como imperativo técnico e moral, converte-se no principal mecanismo de reorganização do Estado. Sob o discurso do “equilíbrio das contas”, naturaliza-se a compressão de direitos, a precarização do trabalho e a redução do papel estatal na provisão de políticas universais. A austeridade, longe de ser uma resposta neutra a crises fiscais, opera como ideologia disciplinadora, redefinindo os limites do possível na política democrática e deslocando o conflito social para fora do espaço institucional (Paula, 2025a).

Esse movimento produz uma contradição central: quanto mais as sociedades se tornam desiguais, mais restrita se torna a capacidade da democracia de enfrentar essas desigualdades. A concentração extrema de riqueza e poder econômico permite a captura sistemática das instituições políticas por elites financeiras e corporativas, esvaziando os mecanismos de representação e participação. O resultado é uma democracia formalmente preservada, mas materialmente oligárquica, na qual decisões estratégicas são tomadas em arenas amorfas, tecnocráticas ou transnacionais, afastadas do controle popular.

Nesse cenário, emerge uma nova arquitetura da dominação, na qual o poder deixa de estar concentrado exclusivamente no Estado nacional e passa a se articular com plataformas digitais, conglomerados financeiros e estruturas transnacionais de governança. Algoritmos, sistemas de informação e monopólios tecnológicos tornam-se mediadores centrais da produção de consenso, da circulação de discursos e da conformação das subjetividades políticas, reconfigurando os termos clássicos da soberania e da deliberação pública⁴.

A globalização da informação, longe de ampliar automaticamente o espaço democrático, tem sido apropriada como instrumento de manipulação simbólica, fragmentação do debate público e mobilização de afetos regressivos. Discursos autoritários, moralizantes e antidemocráticos circulam com velocidade inédita, articulando ressentimentos sociais e valorando projetos políticos que prometem ordem, segurança e eficiência, ao custo da erosão de direitos e da criminalização da dissidência. Essa dinâmica não se opõe ao neoliberalismo; ao contrário, constitui uma de suas mediações fundamentais em contextos de crise prolongada.

A reorganização autoritária do capitalismo contemporâneo, portanto, não se realiza contra a democracia liberal, mas por meio de sua resignificação. A democracia deixa de ser entendida como processo de construção coletiva de decisões e passa a operar como mecanismo de legitimação mínima de uma ordem social profunda-

4. Tal como dissemos em PAULA, Renato Francisco dos Santos. A nova arquitetura da dominação. *A Terra é Redonda*, 2025. Disponível em: < <https://aterraeredonda.com.br/a-nova-arquitetura-da-dominacao/>>. Acesso em: 09 de fev. 2026.



mente desigual. Participação, deliberação e controle social tornam-se toleráveis apenas enquanto não ameaçam a lógica da acumulação financeirizada e da disciplina fiscal permanente.

É nesse ponto que a crise democrática atinge diretamente os mecanismos de participação social construídos ao longo do século XX. Conselhos, conferências, fóruns e instâncias deliberativas foram historicamente concebidos como instrumentos de ampliação da cidadania e de democratização do Estado, em contextos nos quais este desempenhava papel ativo na mediação dos conflitos sociais⁵. Contudo, à medida que o Estado é reconfigurado como gestor da austeridade e garantidor dos interesses financeiros, tais espaços perdem capacidade efetiva de incidência, transformando-se, em muitos casos, em instâncias consultivas esvaziadas de poder decisório⁶.

A crise das democracias contemporâneas, portanto, não é apenas uma crise de representação, mas uma crise das próprias condições materiais e políticas que sustentavam a participação democrática. Ela expressa a incompatibilidade crescente entre um capitalismo financeirizado, orientado pela valorização do valor, e formas de controle social capazes de submeter o poder econômico e estatal à deliberação coletiva. Reconhecer essa incompatibilidade é condição indispensável para compreender por que os modelos clássicos de participação se mostram hoje insuficientes e por que a refundação do controle social emerge como necessidade histórica e não como escolha contingente.

5. Consultar: PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008, onde a autora demonstra como a construção histórica do *Welfare State* se articula a (re)construção das democracias em contexto de crise do capital.

6. Clara E. Mattei analisa esse fenômeno quando afirma que “o regime de austeridade, apesar de não alcançar os resultados de estabilização econômica almejados, não falha em atingir seu verdadeiro intuito: assegurar que a tríade de políticas fiscais, políticas monetárias e erosão da capacidade da classe trabalhadora de reagir a elas silenciem a dissidência” (MATTEI, 2023, p. 11). A autora evidencia, assim, que a austeridade opera menos como instrumento técnico de estabilização econômica e mais como tecnologia política de contenção do conflito social, especialmente em contextos de crise prolongada.

NEOLIBERALISMO COMO RACIONALIDADE AUTORITÁRIA E O ESVAZIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Para compreender a corrosão contemporânea da democracia e, em particular, o enfraquecimento dos mecanismos de controle social, é indispensável superar a leitura do neoliberalismo como simples conjunto de políticas econômicas orientadas à redução do Estado, à liberalização dos mercados ou à austeridade fiscal. O neoliberalismo deve ser apreendido como uma racionalidade política totalizante, capaz de reorganizar o Estado, redefinir os sentidos da ação pública e remodelar as próprias formas de subjetivação social⁷.

Nessa perspectiva, o neoliberalismo não atua apenas no plano das decisões macroeconômicas, mas incide diretamente sobre os critérios de legitimidade política, sobre os limites da deliberação democrática e sobre as condições de possibilidade da participação social. Ele institui um modo específico de governar, no qual a lógica do mercado se converte em princípio normativo geral, colonizando esferas tradicionalmente associadas ao direito, à política e à cidadania.

Essa racionalidade, contudo, não se limita às instituições estatais ou aos dispositivos formais de governo. Ela reorganiza profundamente as formas de vida, as relações sociais e as condições concretas de reprodução da existência cotidiana, operando simultaneamente como racionalidade econômica, forma de gestão estatal e tecnologia de produção social da subjetividade. Sua expansão redefine temporalidades da vida, formas de pertencimento coletivo, vínculos de solidariedade e as próprias possibilidades materiais da ação política compartilhada.

Temos insistido que um dos pilares dessa racionalidade é a ideologia da austeridade. Apresentada como resposta técnica e moralmente responsável à crise fiscal dos Estados, a austeridade age como dispositivo de disciplinamento social. Ao equiparar o orçamento público ao orçamento doméstico no plano discursivo, naturaliza a compressão de direitos e desloca o debate político para o terreno da “responsabilidade”, do “sacrifício necessário” e da “inevitabilidade” dos cortes. Nesse movimento, decisões profundamente políticas são despolitizadas, convertidas em imperativos técnicos supostamente neutros⁸.

É aí que o Estado deixa de ser concebido como mediador dos conflitos sociais e garantidor de direitos para assumir o papel de

7. Nesse sentido, consultar Pierre Dardot; Christian Laval. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

8. Construímos esses argumentos de modo mais detalhado em PAULA, Renato Francisco dos Santos. *A ideologia da austeridade*. A Terra é Redonda, 2025. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/a-ideologia-da-austeridade/>>. Acesso em: 09 de fev. 2026. Também em PAULA, Renato Francisco dos Santos. *Proteção social e política fiscal no capitalismo contemporâneo*. In Revista Katálysis, vol. 29, 2026. Florianópolis: UFSC.

gestor fiscal, fiador da estabilidade monetária e garantidor da rentabilidade do capital financeiro. Políticas públicas passam a ser avaliadas prioritariamente por seu impacto sobre o *déficit*, a dívida e a confiança dos mercados, e não por sua capacidade de enfrentar desigualdades ou promover cidadania⁹.

Essa redefinição, contudo, ultrapassa o plano institucional e fiscal, pois como componente do neoliberalismo a austeridade reorganiza materialmente as próprias condições de reprodução da vida social. A precarização permanente do trabalho, a informalidade estrutural, o avanço da plataformização, o endividamento crescente das famílias e a difusão do empreendedorismo defensivo convertem a sobrevivência cotidiana em atividade exaustiva, individualizada e permanentemente insegura. Em contextos marcados pela instabilidade contínua, pela intensificação das jornadas e pela fragmentação das experiências coletivas de trabalho, a participação política tende a ser deslocada pela urgência da sobrevivência imediata, portanto, o neoliberalismo não apenas restringe direitos, mas reorganiza temporalidades, dissolve horizontes coletivos e enfraquece as bases materiais da ação política compartilhada.

Esse deslocamento tem implicações diretas para a democracia, quando a ação estatal é subordinada a critérios fiscais rígidos, o neoliberalismo estreita o campo do politicamente disputável. O que antes era objeto de deliberação pública — níveis de investimento social, prioridades orçamentárias, formas de proteção ao trabalho — passa a ser tratado como questão técnica ou restrição externa intransponível. A democracia é, desta forma, confinada a escolhas marginais, enquanto os núcleos estratégicos da política econômica são blindados contra a intervenção popular.

Essa blindagem não se dá apenas por meio de regras fiscais ou dispositivos legais, mas também por uma profunda moralização da política. Beneficiários de políticas sociais são frequentemente apresentados como suspeitos, fraudadores em potencial ou responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas. Direitos sociais passam a ser condicionados, focalizados e submetidos a mecanismos crescentes de controle burocrático, enquanto privilégios fiscais, desonerações e transferências ao capital financeiro permanecem naturalizados e pouco questionados¹⁰.

Nesse contexto, a participação social sofre um duplo ataque. Por um lado, é deslegitimada discursivamente, apresentada como

9. Recomendamos a leitura de SANTOS, Theotonio dos. *Do Terror à Esperança* Auge e declínio do neoliberalismo. Aparecida/SP: Ideias e Letras, 2004.

10. Também trouxemos esses argumentos em PAULA, Renato Francisco dos Santos. *A ideologia da austeridade*. A Terra é Redonda, 2025. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/a-ideologia-da-austeridade/>>. Acesso em: 09 de fev. 2026. Também em PAULA, Renato Francisco dos Santos. *Proteção social e política fiscal no capitalismo contemporâneo*. In Revista Katálysis, vol. 29, 2026. Florianópolis: UFSC.

ineficiente, custosa ou capturada por interesses corporativos. Por outro, é neutralizada materialmente, uma vez que os espaços participativos passam a incidir sobre políticas previamente delimitadas por tetos fiscais, contingenciamentos orçamentários e metas impostas de cima para baixo. Participa-se, mas não se decide; delibera-se, mas não se altera o curso das decisões estratégicas.

Contudo, o esvaziamento da participação não decorre apenas do fechamento institucional ou da limitação fiscal das políticas públicas. Ele está profundamente associado às transformações das próprias bases sociais da participação democrática. A retração das políticas universais e a fragmentação crescente das políticas setoriais contribuem também para fragmentar os sujeitos coletivos da ação política. A experiência social passa a ser cada vez mais marcada pela individualização da sobrevivência, pela competição difusa por recursos escassos e pela territorialização das precariedades, fazendo com que nos territórios populares, tais transformações assumam formas particularmente intensas.

A disputa política se desloca crescentemente para o cotidiano da sobrevivência, da proteção e do pertencimento social. Em muitos contextos periféricos, as mediações tradicionais da organização coletiva — sindicatos, associações comunitárias, movimentos sociais e espaços públicos de deliberação — passam a coexistir, disputar ou mesmo ceder espaço a outras formas de regulação da vida cotidiana, frequentemente estruturadas por redes religiosas, economias informais, organizações filantrópicas, plataformas digitais e, em determinadas realidades, por dinâmicas associadas à violência territorial e ao crime organizado. Esse deslocamento revela também um dos principais desafios contemporâneos do campo democrático-popular: a perda progressiva de capacidade de enraizamento territorial, de construção cotidiana de pertencimento e de diálogo permanente com as massas trabalhadoras, especialmente nas periferias urbanas. Tal processo ajuda a compreender por que parcelas significativas das classes subalternas, mesmo profundamente afetadas pela precarização neoliberal, têm aderido eleitoralmente a projetos autoritários, ultraconservadores ou abertamente antidemocráticos.

Esse processo não implica desaparecimento da política, mas sua profunda reconfiguração, pois se alteram as gramáticas da ação coletiva, os modos de construção do pertencimento e as formas de mediação entre cotidiano e vida pública. A experiência da precariedade permanente tende a produzir relações políticas mais fragmentadas, imediatizadas e territorialmente dispersas, dificultando a construção de projetos universalizantes e de horizontes coletivos de transformação social.

O neoliberalismo, portanto, não elimina a participação social de forma aberta, mas a reconfigura funcionalmente, transformando-a em instrumento de legitimação de decisões já tomadas ou em mecanismo de gestão do conflito social. Conselhos, fóruns e instâncias participativas são mantidos enquanto contribuem para a administração da escassez, para a difusão da lógica da responsabilidade fiscal ou para a pacificação de demandas sociais que não encontram respaldo material no orçamento público. Em tese, podemos asseverar que é aí que se abre espaço para a reorganização autoritária do Estado, pois observamos a expansão seletiva de suas capacidades coercitivas, regulatórias e administrativas.

O Estado se fortalece para impor reformas, garantir contratos, proteger fluxos financeiros e disciplinar a força de trabalho, ao mesmo tempo em que se enfraquece no que diz respeito à promoção de direitos sociais e à ampliação da participação democrática.

Tal reorganização se expressa na normalização de dispositivos de exceção, na ampliação da judicialização seletiva da política e na crescente centralidade de instâncias tecnocráticas na tomada de decisões. O resultado é um Estado que preserva a aparência democrática, mas funciona sob uma lógica profundamente assimétrica, na qual o poder decisório se desloca para arenas pouco permeáveis ao controle social.

Essa racionalidade autoritária também se alimenta da produção de subjetividades ajustadas à lógica neoliberal. A ênfase no empreendedorismo, na responsabilização individual e na meritocracia contribui para fragmentar a ação coletiva e enfraquecer a percepção dos conflitos estruturais. Demandas sociais passam a ser reinterpretadas como falhas individuais, enquanto a participação política é reduzida à expressão episódica de opiniões, frequentemente mediada por plataformas digitais que reforçam a polarização e a superficialidade do debate público¹¹.

A difusão do empreendedorismo como horizonte moral, a naturalização da competição permanente e a responsabilização individual pelo fracasso social corroem vínculos de solidariedade e deslocam os conflitos estruturais para o plano da culpa individual. A precariedade deixa de ser percebida como expressão das contradições do capitalismo e passa a ser vivida como insuficiência pessoal, incapacidade de adaptação ou fracasso individual. Nesse contexto, a ação coletiva tende a ser substituída por estratégias atomizadas de gestão privada da insegurança social.

As plataformas digitais ocupam lugar central nesse processo, pois não apenas mediam o debate público, mas reorganizam

11. Vale a pena a leitura de Marilena Chauí, *Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo*, 2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>>. Acesso em: 09 de fev. de 2026.

as próprias formas de experiência social. A plataformização da vida cotidiana modifica relações de trabalho, consumo, sociabilidade e pertencimento, produzindo formas cada vez mais fragmentadas, instantâneas e individualizadas de interação política. A política tende a ser reduzida à circulação acelerada de afetos, indignações episódicas e performances morais, enfraquecendo experiências organizativas duradouras e formas coletivas de elaboração estratégica.

Nesse sentido é que se limita materialmente a participação corroendo suas bases simbólicas, territoriais e culturais. A política deixa de ser concebida como espaço de construção coletiva do comum e passa a ser vivida como lugar de competição moral, ressentimento e desconfiança. Esse terreno é fértil para a ascensão de discursos autoritários que prometem eficiência e ordem, ao custo da retração dos direitos e erosão da esfera pública¹².

O óbice estrutural à participação social, portanto, não decorre apenas da neutralização institucional dos mecanismos participativos, resulta também da corrosão progressiva das bases sociais, territoriais e simbólicas que historicamente sustentaram a construção da ação coletiva. O neoliberalismo preserva formalmente espaços democráticos ao mesmo tempo em que reorganiza materialmente a vida social sob condições que dificultam a solidariedade, fragmentam experiências comuns e individualizam a gestão da sobrevivência.

É a partir desse diagnóstico que se torna possível avançar para a análise das particularidades brasileiras. No Brasil, essa racionalidade assume formas específicas, articuladas à condição histórica de dependência e à reorganização recente do Estado, produzindo um óbice estrutural à participação social que se manifesta não apenas pela neutralização política efetiva dos espaços participativos, mas também pela transformação profunda das condições sociais, territoriais e culturais que historicamente sustentaram a participação democrática.

12. Utilizamos aqui o conceito de esfera pública desenvolvido por Jürgen Habermas, que a entende como o espaço social de formação da opinião e da vontade coletiva por meio da deliberação pública racional, mediada por argumentos e orientada à construção do interesse comum (HABERMAS, 1997, 2014). O recurso a essa formulação é particularmente relevante para compreender como, na contemporaneidade, a disputa pela produção e direção da opinião pública se converteu em dimensão central do exercício do poder político e da construção da hegemonia para além da disputa eleitoral.

O NEOLIBERALISMO À BRASILEIRA E O VETO ESTRUTURAL À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A crise contemporânea da democracia assume, no Brasil, uma configuração singular, profundamente marcada pela condição histórica de dependência, pela fragilidade estrutural das mediações republicanas e pela forma específica de implementação do neoliberalismo em contexto periférico. Longe de reproduzir mecanicamente os padrões observados nos países de capitalismo central, o neoliberalismo à brasileira combina financeirização, autoritarismo institucional e permanências oligárquicas, produzindo um bloqueio estrutural à participação social que opera sem necessidade de ruptura formal da ordem democrática, como dissemos antes¹³.

A partir de meados da década de 2010, esse processo se intensifica de maneira decisiva. A ruptura político-institucional de 2016 (o golpe de Estado) não representou apenas a substituição de um governo por outro, mas a reorganização do funcionamento do Estado. O ciclo que se abre com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff inaugura uma fase de reconfiguração profunda das relações entre os Poderes da República, da dinâmica orçamentária e dos mecanismos de mediação entre Estado e sociedade.

Nesse novo arranjo, o Poder Legislativo assume uma centralidade inédita, não como espaço privilegiado de representação política e elaboração normativa, mas como polo de controle direto sobre o orçamento público. A expansão das emendas parlamentares, especialmente em sua forma impositiva e posteriormente por meio das chamadas “emendas Pix”, converteu o orçamento em ativo político particularizado, utilizado como instrumento de chantagem permanente sobre o Poder Executivo e como mecanismo de reprodução de redes clientelistas e oligárquicas¹⁴.

Essa captura do fundo público produziu efeitos diretos sobre a democracia participativa que já vinha sofrendo asfixia com as medidas regressivas tomadas durante o governo de Jair Bolsonaro. Ao deslocar o centro das decisões para negociações instáveis e fragmentadas no interior do Parlamento, esvaziaram a possibilidade de incidência dos espaços institucionais de participação social sobre as prioridades do Estado. Conselhos e conferências passaram a discutir políticas cujo financiamento, execução e continuidade

13. Começamos a desenvolver o conceito de neoliberalismo à brasileira em PAULA, Renato Francisco dos Santos. *Estado capitalista e Serviço Social: o neodesenvolvimentismo em questão*. Campinas/SP: Papel Social, 2016, e trazemos um aprofundamento dessa categoria em PAULA, Renato Francisco dos Santos. *O motor e a máscara: ensaios sobre a composição orgânica neoliberalismo e o neoliberalismo à brasileira*. Goiás: GEPEDD, no prelo.

14. Ver *O veto silencioso*. PAULA, Renato Francisco dos Santos. *A Terra é Redonda*, 2025. Disponível em: <<https://terraeredonda.com.br/o-veto-silencioso/>>. Acesso em: 09 fev. 2026.

estiveram submetidos a acordos orçamentários previamente definidos, fora de qualquer controle público efetivo.

Paralelamente, consolidou-se um padrão de governança baseado no que denominamos de “veto silencioso”. Diferentemente das formas clássicas de autoritarismo, que suspendem explicitamente direitos e instituições, o veto silencioso opera pela neutralização prática da deliberação democrática. Ele se manifesta quando decisões estratégicas são sistematicamente retiradas do alcance da participação social, sem que haja a extinção formal dos espaços participativos. Participa-se, mas não se decide; delibera-se, mas não se altera o curso das políticas centrais¹⁵. Esse movimento não se restringiu ao deslocamento técnico das decisões para instâncias insuladas, mas se expressou também na atuação de parlamentos crescentemente indiferentes às demandas populares¹⁶. Preocupados com a manutenção de seus privilégios, prerrogativas e posições no interior do sistema político, muitos representantes submetem à “ordem do dia” pautas que se afastam progressivamente dos interesses sociais majoritários, mesmo quando tais decisões implicam perdas concretas para os segmentos que os elegeram. Tal distanciamento revela não apenas uma crise de representação, mas uma confiança estrutural na capacidade de neutralizar eventuais custos eleitorais por meio do poder econômico, do financiamento político e do controle das narrativas públicas, sustentando uma dinâmica na qual a soberania popular é formalmente preservada, mas materialmente esvaziada.

Portanto, o veto estrutural a democracia é reforçado pela combinação entre austeridade fiscal permanente e moralização da política. Sob o argumento da responsabilidade fiscal, políticas sociais passam a ser submetidas a contingenciamentos constantes, enquanto a ampliação de direitos é apresentada como ameaça ao equilíbrio das contas públicas e os beneficiários de políticas redistributivas são associados a práticas de fraude ou desperdício, deslocando o foco do debate das estruturas de desigualdade para a suposta conduta moral dos sujeitos mais vulneráveis.

15. Há aqui uma matriz de problemas já observada em experiências anteriores de democracia participativa no Brasil, particularmente nos processos de orçamento participativo (OP). Embora a população fosse convocada a deliberar sobre prioridades no uso dos recursos públicos, a participação incidia, na prática, apenas sobre as sobras orçamentárias, uma vez que os recursos vinculados e obrigatórios — destinados ao pagamento da dívida, à manutenção da máquina estatal e a despesas constitucionalmente definidas — permaneciam fora do alcance da deliberação popular. Reproduz-se, assim, uma dinâmica na qual a participação é formalmente estimulada, mas materialmente limitada, produzindo envolvimento simbólico sem capacidade efetiva de alterar as decisões estratégicas sobre o fundo público.

16. Episódios recentes ajudam a ilustrar esse distanciamento crescente entre representação institucional e soberania popular. Em 2020, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ, atual União Brasil), afirmou que “o Parlamento não pode ser capturado pela voz das ruas”, declaração formulada em defesa da autonomia do Poder Legislativo, mas amplamente interpretada como expressão do afastamento entre decisões parlamentares e demandas sociais. Do mesmo modo, em 2024, o deputado federal Paulo Bilynskyy (PL/SP) afirmou, durante participação em podcast, que beneficiários de programas sociais “não têm liberdade para votar” e que pessoas que “vivem do dinheiro dos outros” não deveriam decidir “o futuro da nação”, reacendendo debates sobre cidadania, direitos políticos e estigmatização da população pobre. Embora distintas em contexto e significado, tais declarações revelam a permanência de concepções restritivas de democracia e participação política no interior das próprias instituições representativas.

Nesse contexto, o controle social é progressivamente ressignificado. Aquilo que, no processo constituinte de 1988, foi concebido como instrumento de democratização do Estado e de ampliação da soberania popular passa a operar, em muitos casos, como mecanismo de legitimação de decisões já tomadas.

A especificidade brasileira desse processo reside no modo como o neoliberalismo se articula a formas históricas de dominação. A financeirização periférica transforma o Estado em garantidor de riscos para o capital portador de juros e em gestor de uma disciplina fiscal severa, profundamente hostil à integração social. Essa lógica se combina com heranças patrimonialistas, com a fragilidade dos partidos políticos e com a fragmentação da representação, produzindo um sistema de governabilidade sustentado menos por consensos democráticos amplos e mais pela administração seletiva de recursos e privilégios. O resultado é um Estado que opera sob uma lógica profundamente assimétrica.

Enquanto decisões que afetam diretamente os interesses do capital financeiro e das elites econômicas são blindadas contra a intervenção popular, políticas voltadas à população trabalhadora e aos grupos subalternizados tornam-se objeto de controle, condicionalidades e vigilância permanente. A democracia, nesse arranjo, deixa de ser mediação substantiva e passa a funcionar como ritual institucional esvaziado.

Esse processo não pode ser explicado pela suposta apatia da sociedade civil ou pela incapacidade técnica dos espaços participativos e nem mesmo pela reiterada crítica à vulgarmente chamada “conciliação de classes”. Ao contrário, expressa um deslocamento estrutural das condições históricas que sustentavam o controle social. O modelo de participação institucionalizada construído no pós-1988 pressupunha um Estado com capacidade de expandir direitos, mediar conflitos distributivos e sustentar políticas públicas universais. A reorganização neoliberal do Estado brasileiro compromete essas bases, produzindo um descompasso crescente entre forma institucional e conteúdo democrático.

Assim, o esgotamento contemporâneo do controle social no Brasil estabelece uma relação direta com o neoliberalismo à brasileira. Trata-se de um processo no qual a participação é mantida como aparência, enquanto sua eficácia política é sistematicamente corroída por mecanismos fiscais, orçamentários, institucionais e políticos que operam à margem da deliberação popular.

Compreender essa especificidade é condição indispensável para evitar respostas simplistas, nostálgicas ou idílicas. Não se trata de defender a mera restauração de um modelo que se desenvolveu em outro ciclo histórico, mas de reconhecer que as transformações recentes do Estado, da economia e da política exigem uma revisão crítica das formas de participação e controle social. É a partir desse diagnóstico que se impõe a necessidade de pensar a refundação do controle social no Brasil, não como ajuste marginal, mas como reconfiguração política à altura dos desafios colocados pela conjuntura contemporânea.

O ESGOTAMENTO DO MODELO DE CONTROLE SOCIAL DE 1988 E A NECESSIDADE HISTÓRICA DA REFUNDAÇÃO

O modelo de controle social institucionalizado no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 representa uma das mais importantes conquistas democráticas do processo de redemocratização. Sua emergência não pode ser compreendida como inovação administrativa ou concessão estatal, mas como resultado direto de lutas sociais acumuladas ao longo de décadas de autoritarismo, exclusão política e negação de direitos¹⁷.

Conselhos, conferências, fóruns e instâncias deliberativas foram concebidos como instrumentos de democratização do Estado, capazes de submeter a ação pública à deliberação coletiva e de ampliar a soberania popular para além do momento eleitoral.

Tal desenho institucional apoiava-se em uma compreensão específica do Estado não como um bloco monolítico, mas atravessado por contradições internas. A aposta, residia no fato de que a incapacidade das frações da classe dominante em produzir um consenso absoluto no interior do bloco no poder (Poulantzas, 2009) tornava o Estado permeável à incidência política. Nesse cenário, o controle social deveria operar justamente como a mediação institucional entre Estado e sociedade, aproveitando-se dessas disputas internas para tensionar a burocracia pública e forçar fissuras na lógica tradicional de dominação estatal, exatamente conformando os interesses que eram (ou não) hegemonzados nesses colegiados.

É fundamental afirmar, portanto, que o modelo de controle social não nasceu errado. Ao contrário, ele respondeu de modo coerente a um determinado momento histórico, no qual a ampliação da cidadania e a democratização das políticas públicas apareciam como horizonte possível. Sua institucionalização expressou uma correlação de forças favorável às lutas democráticas e traduziu, no plano jurídico e institucional, conquistas políticas substantivas.

Contudo, insistir na manutenção acrítica desse formato é ignorar que o palco onde a participação atua já não é o mesmo. O Estado contemporâneo, capturado pela gramática financeira, transformou os espaços de controle social em peças de cenografia institucional:

17. Não tratamos aqui da leitura revisionista da história nacional, difundida sobretudo pela extrema direita em sua feição bolsonarista, segundo a qual o golpe civil-militar de 1964 não teria representado uma ruptura substantiva da ordem democrática brasileira. Ao contrário, o golpe implicou a supressão violenta das liberdades políticas, a interrupção dos processos de participação social e a perseguição sistemática aos movimentos populares. Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que, no Brasil, os processos de transição política — inclusive o fim da ditadura e a promulgação da Constituição Federal de 1988 — não se deram exclusivamente como resultado das lutas sociais, mas também por meio de pactuações e consentimentos das elites econômicas e políticas. A CF/88 expressa, assim, uma conquista democrática real e historicamente significativa, ainda que marcada por contradições internas e por valores próprios de uma ordem liberal, e não por um horizonte de transformação revolucionária, o que ajuda a compreender tanto sua centralidade quanto seus limites estruturais.

as luzes estão acesas, os atores estão presentes, mas o roteiro — o orçamento — já foi escrito à revelia nos gabinetes econômicos.

Não estamos diante de uma simples crise de eficácia, mas de um simulacro democrático. Enquanto conselhos e conferências debatem a alocação de recursos residuais, as verdadeiras decisões estratégicas ocorrem dentro da “caixa-preta” da política fiscal, blindada por tetos de gastos e metas de austeridade que funcionam como cercas elétricas invisíveis, interditando a vontade popular, sem falar nas parcelas do orçamento público que tem sido sistematicamente sequestradas pelo Legislativo, sobretudo, por meio da chamada “farra das emendas”. O Estado deixou de ser um ouvido atento às ruas para se tornar o “síndico da escassez”, cuja função primária é garantir a solvência perante o mercado, e não a dignidade perante o cidadão.

Portanto, o esgotamento que sentimos não é cansaço dos militantes, é um anacronismo funcional. Estamos tentando rodar um “software” democrático de 1988 em um “hardware” estatal neoliberal desenhado para travar demandas. Refundar o controle social, nesse sentido, exige explodir essa blindagem. É preciso sair da defesa nostálgica das formas para a disputa agressiva pelo conteúdo: ou a participação arromba as portas do cofre público e da política econômica, ou continuará sendo um rito elegante para legitimar a desigualdade.

É imperativo reconhecer que o controle social sucumbiu a uma ilusão pacificadora e a um certo fetichismo institucional: a crença equivocada de que a simples abertura de canais de participação eliminaria o antagonismo inerente à disputa de projetos societários.

Ao assumir a integração ao Estado como um fim em si mesmo, operou-se um desarmamento político. O controle social se deixou seduzir pela lógica procedimental e se distanciou das estruturas centrais onde se definem os rumos do desenvolvimento nacional, restringindo-se à gestão fragmentada de políticas setoriais enquanto a política econômica permanecia blindada e a mobilização e a participação das massas esvaziada.

Esse equívoco estratégico — de supor que o “consenso” burocrático substituiria o conflito distributivo e a politização das bases — foi, em tese, o que afastou a participação popular da disputa real pelo destino da nação. Por isso, mais do que reformar instâncias existentes, a refundação exige a construção de novas formas de controle e deliberação, capazes de enfrentar a captura do Estado, disputar os sentidos da política econômica e reabrir o horizonte da democracia substantiva.

Isso supõe reconhecer que não haverá controle social efetivo sem o enfrentamento das estruturas de dominação que operam no interior do capitalismo contemporâneo, especialmente em suas formas financeirizadas e dependentes. Não temos respostas prontas, além de nossa indignação que nos faz reiterar pontos essenciais, mesmo sob pena de tornar a narrativa exaustiva; contudo, nosso objetivo é demonstrar que o esgotamento do controle social não é um problema técnico, mas político e histórico com fortes barreiras culturais.

É a partir dessa compreensão que o Manifesto pela Refundação do Controle Social no Brasil deve ser lido: não como uma declaração voluntarista, mas como a síntese política de um diagnóstico rigoroso sobre os limites da democracia no presente e sobre a urgência de reconstruir, em novas bases, a capacidade coletiva de submeter o poder à vontade popular.



Manifesto

A urgente e necessária refundação do controle social no Brasil



INTRODUÇÃO

A conjuntura contemporânea é marcada por um processo simultâneo de erosão da democracia liberal, intensificação das desigualdades estruturais e reorganização autoritária do capitalismo sob hegemonia do neoliberalismo e do capital financeiro. Longe de se tratar de fenômenos isolados ou conjunturais, esses processos expressam uma reconfiguração histórica da forma social do capital, na qual a democracia deixa progressivamente de operar como mediação substantiva entre Estado e sociedade e passa a assumir um papel cada vez mais restrito, formal e funcional à reprodução da ordem vigente.

Relatórios recentes de organismos internacionais, como o documento produzido e divulgado pela Oxfam Internacional, indicam que a desigualdade econômica alcançou níveis inéditos no século XXI, convertendo-se em um fator central de corrosão das liberdades políticas e dos direitos sociais. Nele se afirma de modo explícito que a concentração extrema de riqueza constitui hoje o principal motor da degradação democrática, ao permitir a captura sistemática das instituições políticas por elites econômicas e financeiras (Oxfam, 2026, p. 14–16).

Segundo o documento, a coexistência entre riqueza extrema, pobreza persistente e precarização generalizada do trabalho compromete não apenas a coesão social, mas também a legitimidade dos regimes democráticos, produzindo o que o relatório denomina de uma encruzilhada entre “democracia ou oligarquia” (idem, p. 15).

Nesse cenário, o neoliberalismo não se apresenta apenas como um conjunto de políticas econômicas orientadas à austeridade fiscal, à desregulamentação dos mercados e à privatização de serviços públicos. Ele se consolida como uma racionalidade totalizante, capaz de reorganizar o Estado, redefinir as formas de governança e remodelar os próprios sentidos da participação política. A financeirização da economia, ao subordinar as decisões estatais às exigências de rentabilidade do capital portador de juros, impõe limites estruturais à expansão de direitos sociais e à efetivação de políticas públicas universalistas. Como aponta o Relatório, a dominação financeira opera como um mecanismo de disciplinamento permanente dos Estados nacionais, restringindo sua capacidade de responder às demandas sociais e aprofundando a distância entre governantes e governados (ibidem, p. 18–20).

Essa dinâmica global tem impactos diretos sobre os padrões de participação política construídos ao longo do século XX, especialmente aqueles associados à experiência do *Welfare State* e às democracias de matriz

social. Os mecanismos institucionais de participação — conselhos, conferências, fóruns e instâncias deliberativas — emergiram historicamente em contextos nos quais o Estado desempenhava papel ativo na mediação dos conflitos sociais, na provisão de direitos e na incorporação regulada das demandas populares. No entanto, à medida que esses Estados são progressivamente reconfigurados como gestores da austeridade, garantidores da estabilidade financeira e operadores da disciplina fiscal, os espaços participativos tendem a perder densidade política, autonomia e capacidade efetiva de incidência sobre as decisões estratégicas.

No caso brasileiro, esse processo assume contornos específicos, articulando-se à condição histórica de dependência e à particularidade do neoliberalismo à brasileira. A partir de meados da década de 2010, intensifica-se um ciclo de desdemocratização marcado pela ruptura político-institucional de 2016, pela reconfiguração das relações entre os Poderes da República e pelo enfraquecimento sistemático dos canais institucionais de participação social. O fortalecimento do Poder Legislativo por meio do controle do orçamento público, a judicialização seletiva da política e a fragilização do Poder Executivo produziram um arranjo institucional no qual a participação popular passou a ser progressivamente esvaziada, quando não abertamente hostilizada¹⁸.

Esse deslocamento ocorre em paralelo à consolidação de uma racionalidade neoliberal autoritária, que combina austeridade fiscal, regressão de direitos e moralização da política, ao mesmo tempo em que mobiliza afetos, ressentimentos e discursos antidemocráticos. Como demonstrado em análises anteriores, esse processo não representa uma anomalia ou um desvio do neoliberalismo, mas sua maturação histórica em contexto periférico, na qual a democracia deixa de ser um valor substantivo e passa a operar como mero procedimento formal.

O tempo histórico atual é marcado pela emergência e pela articulação de múltiplos fenômenos que vêm reconfigurando a disputa geopolítica global, tensionando a ordem internacional forjada no pós-Guerra Fria e colocando em xeque a estabilidade do mundo bipolar que estruturou, durante décadas, as relações entre Estado, capital e democracia.

Em um cenário de crise prolongada do capitalismo, de deslocamentos no eixo da hegemonia mundial, de intensificação das disputas territoriais, econômicas e tecnológicas, e de esgotamento

18. Uma das expressões mais evidentes desse processo de esvaziamento da participação social foi a ofensiva direta do governo Bolsonaro contra os conselhos e demais instâncias participativas. Conforme analisam Raichelis; Paula e Bravo (2024), a arquitetura institucional da participação social “sofreu um duro golpe no desgoverno de Jair Bolsonaro, que investiu deliberadamente na desarticulação das instituições participativas. Tal ofensiva foi anunciada ainda durante a campanha eleitoral e efetivada nos primeiros 100 dias de governo, por meio do Decreto nº 9.759/2019, que buscou reduzir drasticamente o número de conselhos federais e extinguir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), comprometendo frontalmente o funcionamento dos canais institucionais de controle social e a realização das conferências nacionais. Cf. RAICHELIS, Raquel; PAULA, Renato Francisco dos Santos; BRAVO, Maria Inês de Souza. *Serviço Social, políticas públicas, democratização: resistências e insurgências*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 147, n. 2, e-6628355, 2024.

das promessas democráticas liberais, o neoliberalismo se reorganiza se articulando organicamente a outras formas políticas e ideológicas que lhe são funcionais, tanto nos países centrais quanto nas formações sociais periféricas.

Essas formas sociopolíticas podem ser observadas pela ascensão do *neoconservadorismo* que opera como ordenamento moral dessa racionalidade, produzindo uma pedagogia da obediência, da responsabilização individual e da naturalização das hierarquias sociais, ao mesmo tempo em que legitima a retração de direitos, o ataque às agendas igualitárias e a repressão aos conflitos sociais.

Também se observa que o *neocolonialismo* atualiza e reorganiza padrões históricos de dependência, redefinindo hierarquias territoriais, raciais, sexuais e econômicas no interior da divisão internacional do trabalho e assegurando novos fluxos de expropriação e subordinação da periferia aos interesses do capital global.

Por seu turno, o *neopopulismo* atua como mecanismo de captura afetiva e mobilização moral do ressentimento, convertendo frustrações sociais produzidas pela própria dinâmica neoliberal em adesão política a projetos personalistas que se apresentam como antissistêmicos, mas operam em plena compatibilidade com a racionalidade do mercado. Em alguns casos, encontramos o *neodesenvolvimentismo*, que por sua vez, funciona como mediação tecnocrática e promessa de modernização competitiva, oferecendo narrativas de crescimento, inclusão e soberania que, em contextos dependentes, frequentemente recompõem — sob novas roupagens — os próprios imperativos do neoliberalismo. Por fim, todo esse processo complexo e preocupante é amalgamado pela emergência do que se convencionou chamar de *neofascismo* que aparece como solução autoritária para as crises recorrentes de legitimidade, acionado como força de choque quando os mecanismos ordinários de consenso, gestão e neutralização do conflito democrático se mostram insuficientes.

Essas dimensões sociopolíticas do neoliberalismo não se sucedem de forma linear nem se excluem mutuamente; elas coexistem, se sobrepõem e se reforçam, compondo uma engrenagem histórica capaz de administrar conflitos, conter a participação social e preservar a centralidade da acumulação em um cenário de esgotamento das mediações democráticas¹⁹.

19. Uma análise apurada dessas dimensões sociopolíticas do neoliberalismo (neoconservadorismo, neocolonialismo, neopopulismo, neodesenvolvimentismo e neofascismo) serão apresentadas no conjunto de ensaios que publicaremos sob o título “O motor e a máscara: ensaios sobre a composição orgânica do neoliberalismo e o neoliberalismo à brasileira”. Goiás: GEPEDD, 2026 (no prelo).

É nesse contexto que se deve compreender o esgotamento de um determinado padrão de controle social e de participação institucionalizada no Brasil. Tal padrão, forjado no processo constituinte de 1988 e expandido nas décadas seguintes, pressupunha um Estado com capacidade de absorver demandas sociais, mediar conflitos distributivos e sustentar políticas públicas orientadas pela ampliação de direitos. A reconfiguração contemporânea do Estado, submetido à lógica da financeirização e da austeridade permanente, compromete essas bases materiais e políticas, tensionando os limites dos mecanismos participativos existentes.

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Compreender a gênese do controle social no Brasil exige analisar a inversão vetorial que marcou a transição democrática. Se durante o regime de exceção instaurado em 1964 a lógica operante era o controle absoluto do Estado sobre a sociedade — mediante a repressão, a censura e a centralização tecnocrática —, o processo de redemocratização buscou instituir o movimento oposto: o controle da sociedade sobre o Estado.

Portanto, o que hoje chamamos de “controle social” não nasceu como um apêndice administrativo da Constituição de 1988, nem como uma concessão benevolente do poder público. *Trata-se da sedimentação institucional de uma trincheira cavada pelos movimentos de resistência.* A arquitetura participativa atual é, em essência, o resultado de lutas travadas fora dos gabinetes, protagonizadas por sujeitos políticos que, durante décadas, operaram nas margens do sistema para sobreviver ao arbítrio estatal.

Sob a blindagem autoritária, quando os canais tradicionais de representação foram obliterados, a sociedade civil precisou se reinventar no “subterrâneo” da vida pública. A ação política migrou dos parlamentos fechados para as associações de bairro, para o “novo sindicalismo” que desafiava a tutela oficial, para as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e para os movimentos contra a carestia. Foi nesse contexto de escassez de liberdade que se forjou a tese de que a democracia não poderia se restringir ao voto formal, mas exigiria a incidência direta e constante das massas organizadas sobre as engrenagens da máquina pública.

Dessa efervescência brotou uma nova gramática política: a democracia deixava de ser vista apenas como o rito periódico do voto para ser compreendida como o exercício cotidiano de partilha do poder. A transição, portanto, não se resumiu a um arranjo de cúpula ou a um “pacto de elites”, como sempre ocorrera na História do Brasil, para a devolução civilizada do governo aos civis. Ela foi atravessada por uma pressão social que redefiniu o perímetro do possível.

A prova material dessa disputa foi a Assembleia Nacional Constituinte. Rompendo os muros do Congresso, os movimentos sociais não aceitaram o papel de espectadores; protocolaram as chamadas Emendas Populares, coletando milhões de assinaturas para forçar a entrada de temas que a tradição liberal clássica ignorava — da reforma urbana à gestão da saúde pública. Foi esse “arrombamento cívico” das portas do Estado que garantiu que a Constituição de

1988 não fosse apenas uma carta de liberdades individuais, mas um projeto de institucionalização da participação direta na gestão da coisa pública.

A Constituição Federal de 1988 incorpora, assim, em seu texto, a noção de que a soberania popular não se esgota na representação política tradicional, reconhecendo a participação social como elemento constitutivo do novo pacto democrático. Tal reconhecimento não emerge de um gesto abstrato ou puramente normativo, mas de um processo histórico marcado por intensas disputas políticas, pela reorganização da sociedade civil e pela pressão dos movimentos sociais no contexto da redemocratização. Ao mesmo tempo, trata-se de uma Constituição possível, resultante de uma correlação de forças heterogênea e contraditória, na qual avanços democráticos substantivos coexistem com limites impostos pela reação conservadora e pela necessidade de pactuação com setores das elites políticas. É nesse marco que se inscreve a institucionalização de conselhos, conferências, audiências públicas e outros mecanismos participativos: não como ruptura revolucionária com a ordem vigente, mas como expressão de um projeto democrático ampliado, ancorado na ampliação da cidadania, na universalização de direitos e na redefinição do papel do Estado na proteção social (Castro; Ribeiro, 2008)²⁰.

Nesse sentido, o controle social emerge como *categoria política*, e não apenas como técnica de fiscalização. Conforme destacado por Campos (2009), o controle social deve ser compreendido como parte de um projeto democrático que busca submeter a ação do Estado à deliberação pública, combinando dimensões técnicas, políticas e éticas. Trata-se de um mecanismo por meio do qual a sociedade organizada passa a incidir sobre a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, disputando prioridades, critérios e sentidos da ação estatal (Campos, 2009, p. 22)²¹.

20. Documento que retrata todo o processo de redemocratização foi publicado pelo Ipea. O texto que fazemos referência elucida especificamente o processo constitucional. Consultar: CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. *As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, n. 17, 2008.

21. Segundo o autor, a “dimensão política é relacionada a mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades; a dimensão técnica diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários; e, a dimensão ética se trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. Essa dimensão está comprometida com a construção de uma sociedade mais voltada [...] para o atendimento das necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica” [...] CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In *Caderno de Textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS*. Brasília: CNAS/MDS, 2009.

A institucionalização da participação social no Brasil não pode ser interpretada como uma concessão espontânea do Estado, nem como mero aprimoramento técnico. Ela deve ser lida como o resultado de um processo histórico de disputa para superar o que Campos (2013, p. 15) define como a transição do “descontrole” para o controle social, buscando substituir o favoritismo pela garantia de direitos. Contudo, essa arquitetura participativa floresceu em um terreno que o mesmo autor classifica como “primaveril”, ou seja, uma gestão ainda incipiente e frágil, constantemente assediada pelas “ameaças silenciosas do assistencialismo” e pela instabilidade dos compromissos políticos firmados (Campos, 2013, p. 15).

Nesse cenário, o arranjo institucional tentou articular a representação tradicional com arenas de democracia direta, sob a expectativa de que conselhos e conferências pudessem democratizar substantivamente a gestão pública. Entretanto, a prática revelou que a mera existência desses espaços não assegura poder de influência. Como alertam Amorim, Campos e Cardoso (2024, p. 1), há um risco latente de que o controle social opere uma “reiteração do lugar do excluído”. Ao analisarem a dinâmica da participação, os autores constatam que, muitas vezes, os sujeitos sociais, embora presentes, não desempenham “capacidade política para impor inflexões nas opções governamentais” (Amorim; Campos; Cardoso, 2024, p. 1), transformando a participação em um ritual que não altera a estrutura de decisão.

Portanto, o esgotamento do modelo atual reflete o choque entre a “expectativa de cooperação federativa” necessária para o sucesso da gestão (Campos, 2013, p. 15) e a realidade de um Estado que, capturado por lógicas burocráticas e financeiras, neutraliza a potência transformadora da sociedade civil. O controle social, assim, vive o paradoxo de ter conquistado a forma institucional, mas sem ter superado as assimetrias de poder que, na prática, mantêm a população organizada longe dos núcleos estratégicos de definição da política pública.

O MODELO INSTITUCIONALIZADO DE CONTROLE SOCIAL: PRESSUPOSTOS, PROMESSAS E FUNCIONAMENTO

A institucionalização do controle social no Brasil, consolidada a partir da Constituição Federal de 1988, não pode ser compreendida apenas como resultado de inovações normativas ou de rearranjos administrativos no interior do Estado. Trata-se, antes, de uma escolha política historicamente situada, forjada no contexto da redemocratização, que apostou na possibilidade de reorganizar as relações entre Estado e sociedade por meio da ampliação dos espaços públicos de participação. Essa aposta conferiu sentido e coerência a um modelo de controle social que se estruturou sobre determinados pressupostos e produziu promessas específicas quanto à democratização das políticas públicas.

No campo das lutas democráticas das décadas de 1970 e 1980, os movimentos sociais e populares projetaram a institucionalização da participação como uma via capaz de romper com o monopólio estatal das decisões sobre a coisa pública. Conforme analisam Raichelis, Paula e Bravo (2024, p. 9–11), apoiando-se em Feltran (2006), o projeto democrático-popular foi marcado por uma aposta política: a de que as demandas sociais poderiam penetrar o espaço estatal sem se dissolverem nele, produzindo uma dinâmica conflitiva, porém institucionalizada, de disputa por direitos e por direção política.

Essa aposta supunha, em primeiro lugar, a existência de um Estado parcialmente permeável às pressões sociais, capaz de reconhecer — ainda que de forma contraditória — a legitimidade da participação popular. O controle social foi concebido como um mecanismo de compartilhamento limitado do poder decisório, no qual conselhos e conferências não apenas assessorariam a gestão pública, mas incidiriam sobre a formulação, a deliberação e o acompanhamento das políticas. Não se tratava de neutralizar o conflito, mas de deslocá-lo para arenas institucionais nas quais pudesse ganhar visibilidade pública e produzir efeitos políticos concretos (Raichelis; Paula; Bravo, 2024, p. 10).

Associado a esse pressuposto, o modelo institucionalizado de controle social ancorava-se na expectativa de uma sociedade civil organizada, dotada de capacidade de representação coletiva. A participação não foi pensada como expressão individualizada ou episódica, mas como mediação política sustentada por movimentos, entidades, fóruns e redes associativas (Feltran, 2006 *apud* Raichelis; Paula; Bravo, 2024, p. 11).

Contudo, a própria institucionalização da participação produziu efeitos contraditórios que precisam ser criticamente reconhecidos. O modelo participativo pós-1988 ampliou direitos, abriu canais de incidência democrática e fortaleceu a presença da sociedade civil no interior das políticas públicas. Entretanto, ao organizar a participação sobretudo a partir de estruturas setoriais especializadas, contribuiu também para uma fragmentação institucional da própria sociedade civil. A dinâmica dos conselhos, conferências e sistemas participativos induziu formas segmentadas de representação, especializando demandas, burocratizando sujeitos coletivos e deslocando parte significativa das lutas sociais para arenas técnicas e administrativas fortemente compartimentalizadas.

Esse processo favoreceu a constituição de agendas fragmentadas, frequentemente incapazes de produzir sínteses políticas mais amplas ou projetos societários totalizantes. Movimentos sociais historicamente articulados em torno de disputas estruturais passaram, em muitos casos, a operar segundo lógicas setoriais específicas, vinculadas à gestão de políticas particulares, às linguagens técnico-normativas do Estado e aos limites institucionais de cada sistema participativo. A universalização das políticas sociais coexistiu, assim, com uma crescente setorialização das lutas sociais.

Tal dinâmica não elimina a importância histórica do modelo participativo construído após 1988, mas revela uma de suas contradições internas mais relevantes. Ao mesmo tempo em que ampliava a institucionalidade democrática, o Estado também reorganizava as formas de mediação política da sociedade civil, favorecendo processos de corporativização, fragmentação das demandas coletivas e enfraquecimento da construção de vontades políticas mais universalizantes. Em termos gramscianos, trata-se de reconhecer que a ampliação da participação não eliminou o risco permanente de redução da política à defesa segmentada de interesses imediatos, dificultando a constituição de projetos hegemônicos capazes de articular os diversos sujeitos coletivos em torno de horizontes comuns de transformação social.

Outro elemento central desse modelo dizia respeito à articulação entre controle social e políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais. Conselhos e conferências foram concebidos como componentes estruturantes de sistemas descentralizados e participativos, nos quais a definição de diretrizes, a aprovação de planos e a fiscalização da execução orçamentária deveriam ocorrer com a presença ativa da sociedade. Essa arquitetura institucional materializava a promessa de que a cidadania não se exerceria apenas por meio do voto, mas também pela intervenção direta nos processos de decisão estatal (Raichelis; Paula; Bravo, 2024, p. 12).

O funcionamento desse modelo também estava vinculado a uma determinada temporalidade política. A aposta na institucionalização da participação supunha estabilidade institucional, continuidade das políticas públicas e tempo social suficiente para a construção de consensos provisórios, o acúmulo de experiências e a formação política dos sujeitos envolvidos. A deliberação coletiva, entendida como processo, exigia condições que não se compatibilizam com ciclos curtos, descontinuidades abruptas ou ambientes de permanente instabilidade institucional.

No plano normativo, essas apostas se traduziram em um conjunto amplo de dispositivos legais que conferiram centralidade à participação social. A obrigatoriedade de criação de conselhos, a realização periódica de conferências e a vinculação de determinadas decisões à apreciação dessas instâncias expressavam a promessa de um Estado mais permeável à sociedade, no qual o controle social funcionaria como eixo estruturante da governança democrática. Esse arranjo foi amplamente reconhecido como uma inovação no desenho institucional brasileiro, conferindo materialidade à ideia de democratização do Estado (idem, p. 15) ²².

Entretanto, como destacam os próprios autores, tais promessas estavam condicionadas à permanência das bases políticas que sustentaram a aposta original. O controle social dependia de uma correlação de forças minimamente favorável às classes subalternas, do reconhecimento do conflito como elemento legítimo da política e da disposição estatal em partilhar — ainda que parcialmente — o poder de decisão. À medida que essas condições se alteram, as promessas do modelo passam a ser tensionadas, revelando limites que não decorrem de falhas operacionais, mas de transformações estruturais na forma de funcionamento do Estado e da democracia (ibidem, p. 16–17).

As transformações contemporâneas não atingem apenas os mecanismos institucionais de participação. Elas alteram profundamente as próprias condições sociais, culturais e subjetivas sobre as quais se estruturaram as experiências históricas de organização popular e educação política no Brasil. A sociedade produzida pelo neoliberalismo contemporâneo já não opera sob as mesmas temporalidades, formas de sociabilidade e mediações coletivas que marcaram o ciclo de ascensão das lutas democráticas das décadas de 1970 e 1980.

22. No arranjo institucional brasileiro, cada política pública setorial — como saúde, assistência social, educação, ou transversal como criança e adolescente, idoso, entre outras — estabelece em sua própria legislação (leis orgânicas, estatutos e normas infralegais) as regras específicas de organização, composição, competências e funcionamento de seus respectivos mecanismos de controle social. Assim, embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído o princípio da participação social como diretriz geral, a regulamentação concreta do controle social ocorre de forma descentralizada e diferenciada, variando conforme a área de política pública, a correlação de forças presente em seu processo de institucionalização e os marcos legais que a estruturam.

A expansão das plataformas digitais, a fragmentação da esfera pública, a aceleração permanente da vida cotidiana, a precarização do trabalho e a reorganização algorítmica da circulação de informações transformaram profundamente os modos de formação da consciência social e de construção do pertencimento coletivo. A disputa política desloca-se crescentemente para ambientes marcados pela instantaneidade, pela fragmentação discursiva, pela mobilização permanente dos afetos e pela circulação massiva de desinformação.

Nesse contexto, as estratégias de formação política e organização coletiva também precisam ser criticamente repensadas. A educação popular, especialmente em suas dimensões vinculadas ao trabalho de base territorial e à organização popular, permanece fundamental. Entretanto, as formas clássicas de formação militante e disputa de consciência já não operam integralmente sobre o mesmo sujeito social. Não se trata de abandonar seus fundamentos críticos e emancipatórios, nem de deslocar mecanicamente para os espaços institucionais práticas historicamente vinculadas ao trabalho de base e à organização popular, mas de reconhecer que a sociedade mudou profundamente — e que a educação política também precisa mudar.

A refundação do controle social exige, portanto, não apenas novas institucionalidades participativas, mas também novas pedagogias democráticas, articuladas — sem substituir — às experiências de trabalho de base e organização popular nos territórios, além de novas linguagens políticas e novas estratégias de formação capazes de disputar consciência, pertencimento e horizonte coletivo em uma sociedade atravessada pela plataformização da vida, pela fragmentação das experiências sociais e pela corrosão das antigas mediações comunitárias.

É nesse sentido que o debate contemporâneo não pode ser reduzido a uma oposição simplista entre êxito e fracasso do controle social institucionalizado. O que está em jogo é o esgotamento histórico de uma aposta política específica, formulada em um contexto marcado pela redemocratização e pela expectativa de ampliação progressiva da esfera pública. Compreender o funcionamento, os pressupostos e as promessas desse modelo é condição necessária para, posteriormente, analisar as tensões que atravessam as experiências concretas de conselhos e conferências e discutir a necessidade — ou não — de refundação das estratégias de participação e controle democrático no tempo presente.

EVIDÊNCIAS DO ESGOTAMENTO DO MODELO DE CONTROLE SOCIAL

O esgotamento do modelo institucionalizado de controle social no Brasil não pode ser explicado por falhas pontuais de funcionamento, por déficits técnicos dos participantes ou por problemas isolados de gestão. Trata-se de um processo histórico cumulativo, no qual as promessas políticas que sustentaram esse modelo passaram a se distanciar de sua efetividade concreta, produzindo uma dissociação crescente entre o desenho normativo da participação e sua realização prática no interior do Estado.

Uma das expressões mais recorrentes desse esgotamento pode ser observada na progressiva burocratização dos espaços participativos. Conselhos e conferências, concebidos como arenas de deliberação política, formulação de diretrizes e disputa de projetos societários, tendem a operar, em muitos contextos, segundo uma lógica predominantemente procedimental. O cumprimento de rotinas administrativas, prazos regimentais, exigências formais e protocolos técnicos passa a ocupar o centro da dinâmica institucional, deslocando o debate político substantivo para um plano secundário.

Nesse movimento, a participação deixa de se constituir como espaço de produção coletiva de decisões e passa a assumir, frequentemente, a forma de validação formal de processos previamente estruturados no interior da administração pública. A centralidade de formulários, pareceres, relatórios padronizados e resoluções previamente formatadas contribui para esvaziar o potencial deliberativo desses espaços, reduzindo sua capacidade de produzir tensionamentos reais sobre a agenda estatal.

Esse processo se articula à dependência estrutural das instâncias participativas em relação ao Poder Executivo. Embora formalmente instituídos como espaços de controle social e, em alguns casos, de deliberação, conselhos e comissões operam, muitas vezes, sem autonomia material, administrativa ou política. Sua convocação, funcionamento regular, acesso à informação e, sobretudo, a implementação das decisões tomadas permanecem condicionados à vontade e à mediação dos gestores públicos.

Essa assimetria estrutural compromete a capacidade efetiva de incidência do controle social. Ao depender do próprio Estado que deveriam tensionar e fiscalizar, as instâncias participativas veem restringida sua margem de ação, o que tende a produzir uma inversão funcional: espaços criados para democratizar as decisões passam a operar de forma subordinada à lógica governamental, fragilizando sua dimensão crítica e seu potencial de controle.

Outra evidência importante do esgotamento do modelo manifesta-se no esvaziamento político das conferências de políticas públicas. Pensadas como espaços ampliados de formulação, avaliação e redefinição das diretrizes das políticas, muitas conferências passaram a assumir um caráter predominantemente ritualístico. A repetição sistemática de pautas, a baixa capacidade de incorporação das deliberações aos processos decisórios e a ausência de mecanismos efetivos de acompanhamento e monitoramento das resoluções aprovadas alimentam a percepção de que esses espaços perderam capacidade real de incidir sobre os rumos das políticas públicas.

Esse esvaziamento não expressa a irrelevância da participação em si, mas a dissociação entre participação e poder decisório efetivo. Quando a intervenção dos sujeitos coletivos não se traduz em efeitos concretos sobre a formulação, o financiamento ou a implementação das políticas, tende a se produzir um processo de desmobilização, descrédito institucional e retração da sociedade civil organizada. O resultado é um círculo vicioso no qual a perda de densidade política dos espaços participativos reforça sua fragilização institucional, aprofundando o distanciamento entre participação formal e democracia.

Esses elementos indicam que o esgotamento do modelo de controle social institucionalizado não decorre de seu desenho original, mas da transformação das condições históricas que lhe deram sustentação. As promessas associadas à institucionalização da participação tornam-se progressivamente incompatíveis com um contexto marcado pela centralização decisória, pela racionalidade gerencial e pela redução do conflito político no interior do Estado. É a partir dessa constatação que se torna possível avançar na análise das formas contemporâneas de despolitização ou reconfiguração do controle social.

A esse conjunto de processos soma-se um fenômeno mais recente e igualmente relevante: a *espetacularização da participação*. Para além da burocratização, observa-se que muitos espaços participativos passam a operar segundo uma lógica de evento, na qual a participação é ressignificada como experiência simbólica, celebração ou performance pública, em detrimento de seu sentido originário de prática política conflituosa e deliberativa. Nessas circunstâncias, a centralidade atribuída a rituais, encenações institucionais e estratégias de engajamento voltadas à visibilidade tende a deslocar o foco do debate substantivo, contribuindo para a neutralização do conflito, para a diluição das divergências políticas e para a despolitização da vida social²³.

23. A espetacularização da participação está também associada à crescente centralidade das tecnologias de

Esse processo de espetacularização não elimina formalmente o debate, mas o subordina a uma lógica de consenso aparente, na qual a participação funciona como mecanismo de legitimação simbólica das decisões, e não como espaço efetivo de disputa por poder. A participação deixa, assim, de se afirmar como intervenção coletiva nos rumos das políticas públicas e passa a operar como prática episódica, despolitizada e pouco capaz de produzir tensionamentos institucionais. Trata-se de uma transformação profundamente articulada à racionalidade neoliberal contemporânea, na qual a democracia tende a ser reduzida à gestão de imagens, afetos e performances, e o dissenso é progressivamente deslocado para fora do espaço institucional.

Outro elemento empírico relevante do esgotamento do modelo refere-se à *tecnificação da participação*. A crescente centralidade de linguagens especializadas, normas orçamentárias complexas e instrumentos técnicos de planejamento transforma o domínio desses saberes em condição quase indispensável para a atuação nos espaços participativos. Embora o acesso ao conhecimento técnico seja importante, sua valorização excessiva produz efeitos excludentes, afastando sujeitos populares e reforçando assimetrias de poder no interior dos conselhos. Com isso, a participação tende a se restringir a segmentos mais escolarizados ou institucionalmente integrados, esvaziando seu caráter popular e ampliando a distância entre os espaços participativos e as bases sociais que lhes confeririam legitimidade política²⁴.

Soma-se a esses processos a *fragilidade institucional dos mecanismos de participação diante de mudanças de conjuntura política*. A experiência brasileira recente demonstra que conselhos e conferências, quando não sustentados por forte mobilização social externa, podem ser rapidamente desativados, esvaziados ou ignora-

informação e comunicação na organização da vida pública contemporânea. A expansão das plataformas digitais impõe aos canais institucionais de participação um deslocamento progressivo para o ambiente virtual, no qual a visibilidade, a rapidez e o engajamento passam a operar como critérios centrais de relevância política. Nesse contexto, a presença nas redes digitais tende a se converter em condição de existência pública: aquilo que não circula nos fluxos informacionais dominantes corre o risco de permanecer social e politicamente invisível. Esse movimento contribui para a valorização de formas de comunicação marcadas pela *fulgacidade*, pela fragmentação e pela lógica do impacto imediato, em detrimento de processos deliberativos mais longos, conflituosos e reflexivos. Como resultado, a participação institucional é pressionada a adaptar-se a formatos comunicacionais que favorecem a performance, a simplificação discursiva e a produção de consensos rápidos, deslocando o debate político substantivo e contribuindo para a despolitização das relações participativas. A discussão de regimentos internos de Conferências por meio digitais, por exemplo, tem atestado esse deslocamento, a despolitização, retirando o caráter político-pedagógico do processo conferencial. Não se trata, portanto, de negar a incorporação das tecnologias de comunicação e informação, mas sim de refletir onde, quando, de que forma e em quais mecanismos ela pode ser mais eficiente aos objetivos que se deseja.

24. Esse processo também se relaciona ao modo como a participação é frequentemente constituída, não como desdobramento de trajetórias coletivas orgânicas e continuadas, mas como inserção episódica em instâncias institucionais já formatadas. A ausência de processos formativos enraizados nas bases sociais produz um duplo movimento. De um lado, há conselheiros que chegam aos espaços participativos já politicamente constituídos — lideranças locais ou sujeitos com trajetória militante — e que tendem a tensionar o conselho a partir dos interesses e demandas de seus grupos de pertencimento. De outro, há participantes cuja inserção não foi precedida por experiências densas de organização coletiva — uma “formação na escola da vida” — tornando-os mais suscetíveis à captura simbólica e argumentativa por aqueles que dominam os códigos técnicos, jurídicos e institucionais. Em ambos os casos, a participação pode deixar de ser um processo socialmente enraizado e se converte em prática mediada por assimetrias prévias, reforçando desigualdades internas e limitando seu potencial democratizante.



dos por governos hostis à participação. Essa vulnerabilidade revela que o modelo institucionalizado de controle social não construiu mecanismos suficientes de autoproteção, permanecendo excessivamente dependente da correlação de forças conjuntural e da disposição política dos gestores²⁵, o que atesta, novamente, a inevitabilidade da educação popular como substrato do trabalho de base.

Por fim, observa-se uma crescente *desconexão entre participação institucional e mobilização social*. Em muitos casos, os espaços participativos passam a operar de forma relativamente autônoma em relação às lutas sociais que lhes deram origem, transformando-se em arenas de representação formal pouco enraizadas territorialmente e com frágil vínculo com movimentos sociais, fóruns e organizações populares. Essa desconexão enfraquece a capacidade de disputa política no interior das instituições e contribui para a percepção de que o controle social se converteu em um fim em si mesmo, e não em instrumento de ampliação democrática.

Consideradas em conjunto, essas evidências indicam que o esgotamento do modelo de controle social institucionalizado no Brasil não resulta da negação da participação enquanto princípio democrático, mas da *cristalização histórica de uma forma específica de participação*, forjada em um contexto político e institucional que já não existe. O problema não reside na participação em si, mas na incapacidade do modelo vigente de responder às transformações do Estado, da democracia, da sociedade civil e das formas contemporâneas de ação coletiva.

Esse diagnóstico desloca o debate da preservação acrítica dos mecanismos existentes para a necessidade de uma *revisão estrutural do controle social*, orientada não pela lógica do ajuste técnico ou da modernização gerencial, mas pela reconstrução de seu sentido político, democrático e conflitivo. É a partir dessa constatação que se impõe o desafio de pensar a refundação do controle social em novas bases históricas e institucionais.

25. No campo da política de assistência social, duas experiências ilustram a vulnerabilidade institucional dos mecanismos de participação diante de conjunturas políticas adversas. A primeira é a chamada “Conferência Zero”, realizada por iniciativa da sociedade civil, movimentos sociais e entidades da área, em um clima marcado pelos desdobramentos do veto à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dado durante o governo de Fernando Collor de Melo, e, posteriormente pela ausência de iniciativa estatal para regulamentar o direito constitucional à assistência social. Não convocada pelo governo, a Conferência Zero constituiu um ato político de pressão que contribuiu decisivamente para o avanço da LOAS, sancionada em dezembro de 1993, antecedendo e possibilitando o ciclo oficial de conferências iniciado apenas em 1995, já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que por sua vez, mantinha também resistências a instituição da democratização da política pela via das Conferências e Conselhos setoriais. A segunda refere-se à Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), realizada em 2019 como resposta à não convocação da 12ª Conferência Nacional pelo governo federal. Organizada por usuários, trabalhadores e entidades da área, a CNDAS reafirmou a assistência social como direito e dever do Estado, evidenciando que, na ausência de sustentação política e mobilização social externa, os espaços institucionais de controle social podem ser rapidamente desativados ou esvaziados.

O FALSO DILEMA: ENTRE A CONSERVAÇÃO ACRÍTICA E O DESMONTE TECNOCRÁTICO DO CONTROLE SOCIAL

Diante do esgotamento do modelo de controle social institucionalizado, o debate público e acadêmico tende a se polarizar em torno de um falso dilema, que limita a compreensão do problema e empobrece as possibilidades de resposta. De um lado, afirma-se a defesa incondicional dos mecanismos existentes, concebidos como conquistas intocáveis da democracia; de outro, sustenta-se a ideia de que tais instrumentos se tornaram obsoletos, ineficientes ou disfuncionais, devendo ser reduzidos ou eliminados em nome da eficiência administrativa. Ambas as posições, embora antagônicas em aparência, compartilham uma incapacidade comum de enfrentar a complexidade histórica e política do controle social.

A primeira posição pode ser caracterizada como uma conservação acrítica do modelo participativo. Nessa perspectiva, conselhos, conferências e demais instâncias institucionais de participação são defendidos independentemente de sua capacidade concreta de incidência, como se sua simples existência fosse suficiente para garantir a democracia. Essa leitura tende a absolutizar o desenho institucional herdado do ciclo constituinte, transformando o controle social em um fim em si mesmo e obscurecendo suas limitações atuais. Ao recusar a crítica e a revisão, essa postura corre o risco de naturalizar o esvaziamento político dos espaços participativos, convertendo-os em rituais formais desprovidos de eficácia democrática e elitizados.

Além disso, a defesa acrítica do modelo frequentemente desloca a responsabilidade pelo seu esgotamento para a sociedade civil, atribuindo a crise da participação à suposta apatia dos sujeitos, à fragilidade das organizações populares ou à falta de qualificação dos conselheiros. Essa inversão analítica desconsidera as transformações estruturais do Estado e da democracia, obscurecendo o fato de que os mecanismos participativos operam hoje em condições radicalmente distintas daquelas que lhes deram origem.

No polo oposto, emerge uma segunda tendência, que pode ser definida como desmonte tecnocrático da participação. Sob esse prisma, os espaços de controle social são apresentados como entraves à eficiência da gestão pública, instâncias excessivamente lentas, conflituosas ou incapazes de produzir decisões racionais. A participação passa a ser tratada como resíduo ideológico de um ciclo político superado, devendo ser substituída por modelos de governança baseados em expertise técnica, indicadores de desempenho e mecanismos de consulta pontual.

Essa perspectiva, embora frequentemente apresentada como pragmática ou modernizadora, opera uma profunda despoliticização da gestão pública. Ao reduzir a participação a um problema de eficiência, ela ignora o caráter constitutivamente conflituoso das políticas públicas e reafirma a concentração do poder decisório em arenas tecnocráticas e pouco permeáveis ao controle democrático. Em última instância, o desmonte da participação institucionalizada reforça a assimetria entre Estado e sociedade e contribui para a consolidação de formas autoritárias de governança.

O que essas duas posições compartilham é a incapacidade de reconhecer que o controle social é, simultaneamente, conquista histórica e forma histórica. Enquanto conquista, ele deve ser defendido; enquanto forma, ele pode — e deve — ser criticado, revisado e transformado. Tratar o modelo institucionalizado como imutável significa ignorar sua historicidade; descartá-lo integralmente significa negar as lutas sociais que o produziram e os avanços democráticos que ele representou.

Superar esse falso dilema exige deslocar o debate do terreno da preservação ou da destruição para o campo da refundação democrática do controle social. Isso implica reconhecer que os mecanismos participativos existentes não são suficientes para responder às condições contemporâneas da democracia, mas também que sua crítica não pode servir de pretexto para o esvaziamento da participação popular. A questão central deixa de ser se o controle social deve ou não existir e passa a ser em que bases políticas, institucionais e sociais ele pode ser reconstruído.

Ao explicitar esse falso dilema, torna-se possível abrir espaço para uma terceira tendência, que não nega a história do controle social nem se resigna à sua forma atual. Trata-se de uma perspectiva que compreende a participação como processo histórico, conflitivo e dinâmico, exigindo formas institucionais capazes de dialogar com as transformações do Estado, da sociedade e das lutas sociais contemporâneas.

O DIÁLOGO INTERNACIONAL EM PERSPECTIVA: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS E SEUS LIMITES

A revisão dos modelos participativos em diferentes países não ocorreu de forma abstrata ou meramente discursiva, mas se materializou em experiências institucionais concretas, algumas delas analisadas no levantamento que fundamenta esta parte da reflexão. Essas experiências, embora heterogêneas, compartilham o reconhecimento de que os formatos tradicionais de participação permanente e fortemente institucionalizada já não respondiam às transformações do Estado, das formas de governança e da ação coletiva.

Entre os casos analisados (ainda que sumariamente), destacam-se experiências que buscaram desvincular a participação da lógica da gestão cotidiana, redefinindo seu papel como instância de deliberação estratégica, avaliação pública e construção de consensos mínimos. Em alguns países, conselhos permanentes foram substituídos ou complementados por instâncias temporárias de deliberação, convocadas em torno de temas específicos, com composição plural e duração delimitada. O objetivo não foi eliminar a participação, mas reduzir sua captura burocrática e ampliar sua capacidade de produzir decisões politicamente relevantes.

Outro conjunto de experiências refere-se à criação de fóruns deliberativos ampliados, com participação de cidadãos selecionados por sorteio cívico, combinados com representantes de organizações sociais e especialistas. Essas iniciativas buscaram enfrentar dois problemas recorrentes dos modelos tradicionais: a cristalização das representações e a reprodução de assimetrias internas à sociedade civil organizada. Ao incorporar mecanismos de aleatoriedade e rotatividade, tais experiências procuraram ampliar a diversidade social dos participantes e reduzir a profissionalização excessiva da participação.

Há ainda experiências que apostaram na territorialização dos mecanismos participativos, sobretudo na América Latina, deslocando o foco das grandes arenas nacionais ou setoriais para escalas locais e comunitárias. Nesse caso, a participação foi reorganizada a partir de problemas concretos vividos nos territórios, favorecendo processos mais próximos da vida cotidiana e menos dependentes de estruturas centrais do Estado. Essa estratégia buscou reaproximar a participação das bases sociais, respondendo ao distanciamento produzido pelos formatos excessivamente centralizados.

Em todos esses casos, observa-se um esforço deliberado de flexibilização institucional, acompanhado por investimentos em formação política, mediação de conflitos e produção de informa-

ção acessível. A participação deixa de ser concebida como simples presença formal em instâncias colegiadas e passa a ser entendida como processo político que exige condições materiais, simbólicas e pedagógicas para se efetivar.

Quadro 3 - Experiências internacionais de participação e seus efeitos sobre politização e deliberação²⁶

Experiência Internacional	País / contexto	Desenho participativo central	Papel do sujeito participante	Lugar da Deliberação Política	Aprendizado para o debate brasileiro
Assembleias de Cidadãos	Irlanda, França, Bélgica	Fóruns deliberativos com cidadãos selecionados por sorteio	Sujeito convocado a compreender o tema antes de deliberar	Central: tempo longo de debate, escuta de especialistas e confronto de posições	A politização exige formação prévia, tempo deliberativo e clareza de objeto
Conferências de Consenso	Dinamarca	Deliberação pública mediada entre cidadãos especialistas	Sujeito não é especialista, mas é preparado para decidir	Central: síntese política produzida pelos cidadãos	Deliberação qualificada não elimina o conflito, mas o organiza politicamente
Plataformas digitais participativas	Espanha (Madri), Uruguai (Montevideu)	Participação contínua via plataformas institucionais	Sujeito atua a partir de problemas concretos e localizados	Variável, mas com potencial de incidência direta	Participação se fortalece quando não é episódica nem ritualizada
Conselhos comunitários territoriais	Venezuela, França, Peru	Instâncias locais permanentes de decisão e controle	Sujeito territorializado, com identidade comunitária	Alta incidência local, baixa espetacularização	O território é espaço privilegiado de politização, não o grande evento
Processos participativos pós-autoritarismo	Portugal (SAAL)	Articulação entre saber técnico e organização popular	Sujeito coletivo com protagonismo real	Central: conflito social reconhecido como legítimo	A participação ganha densidade quando rompe a lógica do evento e se ancora na luta social

Fonte: Elaboração Própria a partir de levantamento feito para esse Manifesto

No entanto, o próprio levantamento dessas experiências evidencia que não há soluções universais nem modelos exportáveis. Em muitos contextos, as revisões participativas enfrentaram resistências institucionais, limites de escala e tentativas de cooptação estatal e da sociedade civil. Além disso, em países centrais, essas experiências se desenvolvem em Estados com capacidades administrativas, recursos financeiros e níveis de institucionalidade

26. As experiências internacionais aqui sistematizadas não são apresentadas como modelos a serem transplantados mecanicamente para a realidade brasileira. Partem do pressuposto de que as formas de organização da participação social são histórica e politicamente condicionadas, estando sempre subordinadas às especificidades nacionais, às conjunturas políticas concretas e às correlações de forças entre os diferentes sujeitos coletivos em disputa. No caso brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais, por uma tradição autoritária persistente e por um processo de institucionalização da participação fortemente dependente do Estado, a incorporação de referências internacionais deve ser compreendida como exercício analítico-comparativo, e não como prescrição normativa. Assim, tais experiências operam como parâmetros críticos que permitem iluminar limites, possibilidades e escolhas políticas presentes no modelo brasileiro de controle social, sem desconsiderar que a efetividade de qualquer arranjo participativo depende da configuração dos sujeitos sociais, do grau de mobilização existente, da densidade organizativa nos territórios e do momento histórico em que se inscreve.

muito distintos daqueles observados em democracias periféricas como a brasileira.

No caso do Brasil, a incorporação mecânica dessas experiências seria não apenas inadequada, mas politicamente problemática. A história do controle social brasileiro está profundamente vinculada às lutas por reconhecimento, redistribuição e inclusão de sujeitos historicamente subalternizados. Diferentemente de contextos em que a participação emerge como complemento à democracia representativa já consolidada, no Brasil ela assumiu o papel de estratégia de democratização do próprio Estado, o que confere aos conselhos e conferências um significado político específico.

Isso não quer dizer, contudo, que as experiências internacionais sejam irrelevantes. Ao contrário, elas oferecem aprendizados estratégicos, especialmente no que se refere à necessidade de:

- reduzir a dependência estrutural da participação em relação ao Poder Executivo;
- evitar a sobrecarga técnica e burocrática dos espaços participativos;
- ampliar a pluralidade de formatos e escalas de participação;
- investir na formação política como condição da deliberação democrática;
- reconhecer o conflito como elemento constitutivo, e não disfuncional, da participação.

O diálogo internacional, portanto, não aponta caminhos prontos, mas reforça a legitimidade da revisão crítica do modelo brasileiro. Ele demonstra que a defesa da democracia não exige a preservação acrítica de formas institucionais cristalizadas, mas a capacidade de reinventar os mecanismos de participação à luz das transformações históricas em curso.

É nesse sentido que as experiências internacionais cumprem uma função decisiva neste argumento: elas mostram que repensar o controle social não é abdicar da participação, mas buscar novas formas de sustentá-la politicamente em contextos adversos. Para o caso brasileiro, o desafio não é importar modelos, mas refundar o controle social a partir de sua própria trajetória histórica, incorporando aprendizados externos sem perder de vista as especificidades de uma democracia marcada por desigualdades estruturais e conflitos persistentes, o que sugere uma ampla agenda de pesquisa à academia.

REFUNDAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: PRINCÍPIOS POLÍTICOS PARA UM NOVO CICLO DEMOCRÁTICO

Se o evidente esgotamento das formas históricas de controle social revela algo, não é a falência da democracia participativa, mas o fim de sua inocência. A constatação desse limite não conduz à negação da participação; ao contrário, impõe o desafio inadiável de sua metamorfose política. Trata-se da superação do “fetiche institucional” e o reposicionamento da ideia de que participar é disputar poder.

Durante décadas, operou-se sob a ilusão de que o problema fundamental era de desenho ou arquitetura — como se a solução residisse apenas em conselhos mais paritários²⁷, resoluções mais vinculantes ou orçamentos mais transparentes. Alimentou-se a crença de que a participação poderia ser aperfeiçoada por decreto e o conflito social, neutralizado por regimento. Essa hipótese esgotou-se. O que se rompe diante de nós não é meramente um conjunto de instituições, mas um pacto imaginário: a premissa de que a participação operaria no interior do Estado sem ser capturada por sua lógica; de que bastaria ocupar assentos para deslocar estruturas seculares; de que o dissenso poderia ser traduzido em consenso burocrático sem uma perda radical de sentido²⁸.

Nesse horizonte, a refundação do controle social não pode ser concebida como um ajuste técnico, uma reforma administrativa ou a simples introdução de novos dispositivos institucionais. Refundar, hoje, exige outra operação. Não se trata de “consertar falhas” ou reparar as engrenagens de uma máquina que, sabemos agora, não é neutra. É preciso reconhecer que a participação não é um anexo técnico da administração pública, nem um espaço de harmonia procedimental, mas um campo de guerra de posições, atravessado por relações de poder e assimetrias estruturais que não são ruídos de percurso, mas sua matéria constitutiva.

Portanto, refundar não é reformar. É deslocar o eixo da pergunta. Abandonamos a indagação de “como aperfeiçoar os mecanismos existentes?” para enfrentar o verdadeiro dilema: “que outros fundamentos políticos podem reorientar a disputa democrática?”. A resposta a essa questão não cabe na estreiteza dos ajustes ins-

27. Ou com ampliação do número de representantes dos destinatários finais das políticas públicas, os usuários, o que por princípio democrático e civilizatório está correto, mas essa ação não incide na causa da ausência, apenas em sua consequência.

28. Dinâmica semelhante pode ser observada no que poderíamos denominar de “fetichismo da representação”, isto é, na crença de que a simples presença de sujeitos historicamente subalternizados em determinados espaços institucionais seria, por si só, suficiente para produzir transformação social substantiva. Embora a ampliação da diversidade e da representação política possua relevância democrática inegável, a ocupação individual de posições de poder por mulheres, pessoas negras/as, indígenas, pessoas LGBTQIA+ ou outros segmentos historicamente excluídos não implica automaticamente ruptura com as estruturas materiais, institucionais e ideológicas que organizam a dominação social. Em muitos casos, a representação desvinculada da disputa estrutural corre o risco de converter antagonismos históricos em mera gestão simbólica da diversidade, preservando intactas as bases profundas das desigualdades e opressões que pretende enfrentar.

titucionais. Ela exige princípios. E princípios, quando verdadeiros, não servem para explicar o óbvio, mas para deslocar o olhar e fundamentar uma nova *práxis*. É a partir desse deslocamento tectônico — da gestão burocrática para o reposicionamento político da participação — que apresentamos alguns elementos que consideramos que podem inspirar a construção de uma lista de princípios orientadores da “refundação²⁹”.

a) Centralidade do conflito como princípio democrático

O primeiro princípio que orienta a refundação do controle social é o reconhecimento do conflito como elemento constitutivo da democracia, e não como disfunção a ser administrada ou eliminada. O modelo participativo institucionalizado a partir da década de 1990 operou, em muitos contextos, com a expectativa de consensos progressivos e de harmonização de interesses, o que contribuiu para a neutralização das divergências e para a despolitização dos debates. Refundar o controle social exige recolocar o conflito no centro da participação, reconhecendo que as políticas públicas são sempre resultado de disputas entre projetos societários distintos e interesses socialmente situados, interesses de classe, para ser mais direto.

Entretanto, esse reconhecimento do conflito não pode ser confundido com as formas contemporâneas de sua instrumentalização autoritária. Diferentemente da lógica difundida pela extrema direita — que transforma o conflito em negação do outro e orienta a disputa política para a aniquilação simbólica ou material das diferenças —, *o conflito democrático incide sobre projetos, concepções de mundo, prioridades distributivas e sentidos da política pública, e não sobre a existência social dos sujeitos*. Não se trata de dirigir o antagonismo contra quem as pessoas são — mulheres, pessoas negras, populações LGBTQIA+, povos de terreiro ou quaisquer outros grupos historicamente subalternizados —, mas de reconhecer a diversidade como dado constitutivo da esfera pública e o conflito como disputa legítima em torno de caminhos coletivos. Nesse sentido, o conflito democrático não nega a diversidade; ao contrário, é precisamente o que impede que ela seja silenciada, hierarquizada ou convertida em alvo de violência política.

Nesse sentido, os espaços participativos devem ser concebidos menos como instâncias de validação procedimental e mais como arenas de confrontação legítima, nas quais interesses contraditó-

29. Os princípios aqui apresentados possuem caráter meramente indicativo. Não se trata de formulação acabada, nem da pretensão de estabelecer parâmetros definitivos para a refundação do controle social. Ao contrário, reconhecemos os limites desta elaboração e a complexidade do tema, razão pela qual tais elementos devem ser compreendidos como contribuição provisória ao debate. Seu sentido pleno dependerá da apropriação crítica, do confronto de ideias e do amadurecimento coletivo no interior das lutas sociais concretas. Se a refundação há de ocorrer, ela não poderá ser obra de um autor ou de um texto, mas resultado de construção histórica compartilhada.

rios possam se expressar, negociar e disputar hegemonia. Isso implica abandonar a expectativa de consensos artificiais e reconhecer que os acordos produzidos no interior da democracia são sempre provisórios, situados e atravessados por relações desiguais de poder. Longe de eliminar o conflito, consensos momentâneos apenas estabilizam temporariamente determinadas correlações de força, produzindo vencedores e derrotados circunstanciais em disputas que permanecem abertas e politicamente tensionadas.

O conflito democrático não dissolve antagonismos sociais nem garante, por si só, participação crítica ou fortalecimento das práticas democráticas. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, assimetrias comunicacionais e crescente captura corporativa da esfera pública, os próprios espaços participativos podem reproduzir exclusões, silenciamentos e formas de neutralização política. Ainda assim, quando preservam capacidade efetiva de disputa, explicitação de divergências e organização coletiva, tais espaços podem operar como importantes mediações de elaboração política e construção hegemônica. A democracia se fortalece menos pela promessa de harmonia social do que pela possibilidade de manter os conflitos socialmente organizados, politicamente visíveis e institucionalmente disputáveis, sem que sejam reduzidos à violência aberta, à destruição do adversário ou à mera administração tecnocrática da vida coletiva.

b) Autonomia relativa frente ao Poder Executivo

Um segundo princípio fundamental refere-se à redução da dependência estrutural dos mecanismos participativos institucionais em relação ao Poder Executivo. A experiência brasileira demonstrou que a subordinação administrativa, financeira e política dos conselhos e conferências aos governos de turno fragiliza sua capacidade de incidência e os torna vulneráveis a ciclos autoritários. A refundação do controle social exige repensar os graus de autonomia institucional desses espaços, garantindo condições mínimas para que possam operar de forma crítica e não subordinada.

Essa autonomia não implica ruptura com o Estado nem negação da institucionalidade, mas a construção de arranjos institucionais que preservem a capacidade de tensionamento político, evitando que a participação se converta em extensão da gestão governamental. Trata-se de redefinir a relação entre participação e governo, de modo que o controle social recupere sua função de fiscalização, pressão e incidência estratégica.

c) Pluralização dos formatos participativos

A refundação do controle social também exige superar a ideia de que a participação democrática pode ser plenamente exercida por meio de um único formato institucional. A centralidade conferida aos conselhos permanentes e às conferências periódicas produziu, ao longo do tempo, rigidez institucional, cristalização de representações e distanciamento em relação às dinâmicas sociais contemporâneas. A experiência internacional e as transformações do ativismo indicam a necessidade de pluralizar os mecanismos de participação, combinando instâncias permanentes, espaços temporários, fóruns territoriais e dispositivos híbridos.

Essa pluralização não significa fragmentação aleatória, mas o reconhecimento de que diferentes conflitos, sujeitos e escalas exigem formas distintas de participação. Ao ampliar os formatos, a participação deixa de ser privilégio de sujeitos organizados em estruturas estáveis e passa a dialogar com novas formas de mobilização, sem perder densidade política. Trata-se, portanto, de uma pluralização articulada — distinta da fragmentação produzida pela setorialização institucional das políticas públicas —, capaz de ampliar formatos e linguagens participativas sem dissolver a construção de agendas comuns, vínculos coletivos e projetos políticos universalizantes.

d) Educação popular como eixo estruturante da participação

Outro princípio central da refundação do controle social é a incorporação dos princípios da educação popular como referência estruturante das práticas formativas e político-pedagógicas da participação e não como atividade acessória ou complementar. A tecnicificação excessiva dos espaços participativos produziu barreiras simbólicas, linguísticas e cognitivas que afastam sujeitos populares e reforçam assimetrias internas, convertendo a participação em prática restrita a poucos iniciados.

Refundar o controle social implica, portanto, investir na formação política continuada, na produção de informações socialmente acessíveis e na construção coletiva de capacidades de análise, formulação e deliberação. Nessa perspectiva, a participação não pode ser reduzida à presença formal em instâncias decisórias nem circunscrita ao exercício episódico da função de conselheiro. Ela deve ser compreendida como um processo pedagógico permanente, que se constrói no cotidiano dos territórios, nos espaços de organização social, nas entidades, fóruns e movimentos nos quais os sujeitos vivem, trabalham e se organizam.

A educação popular, enquanto referência político-pedagógica, não se confunde com a institucionalidade dos conselhos, mas pode



orientar criticamente a articulação entre instância institucional e base social, fazendo da atuação do conselheiro uma mediação contínua entre o espaço decisório e os processos de organização, formação política e construção de uma cultura democrática enraizada no território. Assim, a função do conselheiro torna-se indissociável da formação política de sua base, contribuindo para a consolidação de sujeitos coletivos capazes de sustentar, no tempo, uma participação crítica, ativa e socialmente enraizada.

e) Território como base da participação democrática

A refundação do controle social exige revalorizar o território como base concreta da participação. A excessiva centralização e setorialização dos mecanismos participativos contribuiu para o afastamento entre políticas públicas e experiências cotidianas dos sujeitos. Ao recolocar o território no centro, a participação se reconecta aos problemas vividos, às desigualdades concretas e às formas locais de organização social.

Essa perspectiva não nega a importância das escalas nacional e setorial, mas reconhece que a democracia participativa se fortalece quando articula diferentes níveis de atuação, partindo da realidade territorial para incidir sobre as estruturas mais amplas do Estado.

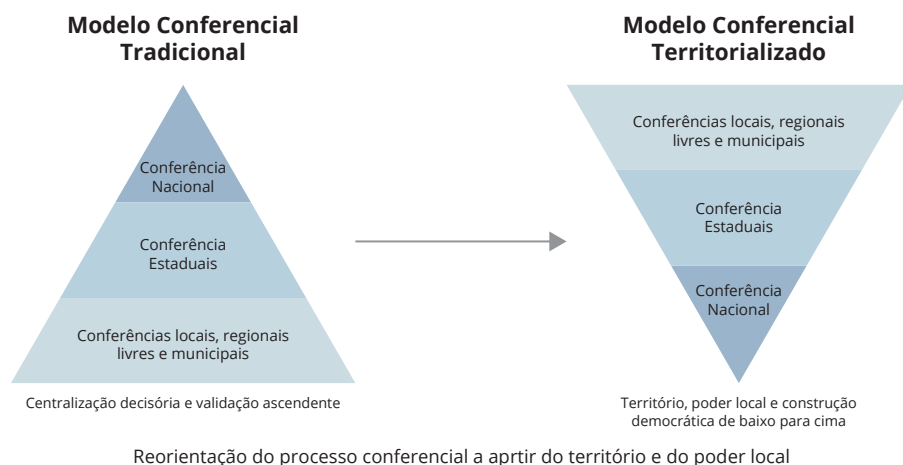
f) Reorientação do processo conferencial a partir do território e do poder local

Um princípio adicional da refundação do controle social consiste na reorientação do processo conferencial, questionando a lógica hierárquica tradicional que organiza as conferências de forma estritamente ascendente, do nível municipal ao nacional. Embora esse formato tenha sido concebido como estratégia de ampliação da participação, sua operação histórica revelou limites importantes, especialmente no que diz respeito à centralidade do município — ente federativo no qual as políticas públicas são efetivamente implementadas e vivenciadas pela população.

A refundação do controle social requer considerar a possibilidade de *inversão da pirâmide conferencial*, conferindo maior peso político e deliberativo às instâncias municipais no processo de formulação e avaliação das políticas públicas. Essa inversão não implica subordinar o local ao nacional ou o nacional ao local, muito menos romper com a articulação federativa, mas redefinir o fluxo decisório de modo que diretrizes gerais possam orientar o debate sem sufocar as especificidades territoriais. Ao fortalecer o município como espaço privilegiado de deliberação, o processo conferencial tende a ganhar maior enraizamento social, coerência política e capacidade de incidência sobre a realidade concreta das políticas.

Nessa perspectiva, as conferências deixam de operar apenas como momentos episódicos de síntese nacional e passam a integrar um ciclo político mais amplo, no qual o território assume papel central na produção de diagnósticos, na formulação de prioridades e na avaliação das ações estatais. Reorientar o processo conferencial a partir do poder local significa, portanto, reafirmar que a democracia participativa se constrói de baixo para cima não apenas em termos formais, mas a partir da densidade política dos territórios, de sua capacidade organizativa e de sua inserção concreta na vida cotidiana da população. Isso é distintamente diferente da tendência em curso, onde as Conferências Nacionais têm se tornado espaços de “validação simbólica” do que advém dos Estados e municípios.

Figura 1 - Da hierarquia conferencial à territorialização da deliberação democrática



Fonte: Elaboração própria com uso de inteligência artificial (Google Gemini) para a imagem.

g) Reorientação política das conferências livres como instrumentos de articulação e não de fragmentação

A refundação do controle social exige problematizar criticamente o papel assumido pelas chamadas conferências livres e temáticas no ciclo conferencial. Essas iniciativas representam uma conquista importante da participação democrática, na medida em que ampliam o acesso, flexibilizam formatos e permitem que sujeitos e coletivos historicamente marginalizados se expressem fora dos marcos institucionais tradicionais. No entanto, a experiência recente revela que, na ausência de diretrizes políticas mais claras quanto a seus objetivos e formas de organização, as conferências livres e temáticas passaram a refletir — e, em alguns casos, a aprofundar — a fragmentação do campo participativo.

Em muitos contextos, essas conferências foram organizadas a partir de recortes identitários, temáticos ou corporativos altamente segmentados, sem mecanismos consistentes de articulação entre si e sem mediação política capaz de conectar demandas particulares a projetos coletivos mais amplos. Como resultado, a multiplicação de conferências livres não se traduziu, necessariamente, em fortalecimento do controle social, mas em dispersão de agendas, sobreposição de pautas e dificuldade de construção de sínteses politicamente relevantes para o conjunto das políticas públicas.

Esse problema se agrava quando não se estabelece uma relação estruturada entre as conferências livres e as conferências convocadas pelo poder público, que compõem o ciclo institucional de deliberação. As primeiras não podem ser concebidas como espaços paralelos ou compensatórios, organizados apenas para atender simbolicamente à diversidade de segmentos sociais, tampouco como instâncias autossuficientes desvinculadas da dinâmica deliberativa oficial. Sua potência democratizante reside precisamente na capacidade de ampliar e qualificar o debate público, tensionar agendas institucionais e produzir insumos políticos que dialoguem com as etapas formais do processo conferencial. Quando essa conexão não é explicitada e politicamente organizada, corre-se o risco de transformar a pluralidade em justaposição de vozes, sem efetiva incidência sobre as decisões coletivas.

A refundação do controle social não implica restringir ou deslegitimar as conferências livres, mas reorientá-las politicamente. Isso pressupõe compreendê-las como espaços de formulação e contribuição ao debate público, articulados a um horizonte estratégico comum, e não como instâncias paralelas de deliberação autossuficiente. Para cumprir seu papel democratizante, as conferências livres precisam estar conectadas a processos mais amplos de construção de agendas comuns, reconhecendo que a diversidade de sujeitos e experiências só se converte em força política quando mediada por projetos capazes de produzir convergências, prioridades compartilhadas e incidência real sobre o ciclo institucional.

Nesse sentido, o desafio não é conter a pluralidade, mas evitar que ela se transforme em isolamento político. As conferências livres devem contribuir para qualificar o debate público, politizar demandas específicas, ampliar a base social das discussões e alimentar os espaços institucionais de participação com diagnósticos e proposições articuladas. Sem essa mediação entre espaços livres e instâncias oficiais, correm o risco de se converter em arenas de afirmação fragmentada, com alta expressividade simbólica, mas baixa capacidade de incidência sobre as decisões estatais. Reorien-

tá-las é, portanto, condição para que a diversidade fortaleça — e não fragilize — o controle social democrático.

h) Construção de circuitos de efetividade e vinculação política entre deliberação participativa e controle institucional

A refundação do controle social exige enfrentar de modo direto a dissociação histórica entre deliberação participativa e efetividade das decisões. Conselhos e conferências acumularam, ao longo de sua trajetória, um vasto repertório de resoluções, diretrizes e recomendações que, em muitos casos, permaneceram sem qualquer consequência prática. Essa desconexão não apenas fragiliza o controle social, como produz descrédito, desmobilização e a percepção de que a participação opera em um plano simbólico, apartado do funcionamento real do Estado.

Superar esse limite não implica transformar os espaços participativos em instâncias de comando administrativo, mas inseri-los de forma estruturante no ecossistema do controle público. A refundação do controle social passa, assim, pela construção de circuitos institucionais de efetividade, capazes de articular sistematicamente as deliberações participativas com órgãos e mecanismos de controle já existentes, como tribunais de contas, ministérios públicos, defensorias públicas e outras instâncias de controle interno e externo do Estado.

Essa articulação não deve ocorrer de forma episódica ou informal, mas por meio de dispositivos permanentes que obriguem o Estado a responder politicamente às decisões do controle social. Deliberações de conselhos e conferências podem, por exemplo, acionar automaticamente procedimentos de acompanhamento, auditoria, monitoramento ou recomendação por parte desses órgãos, produzindo efeitos institucionais mensuráveis mesmo quando não resultem em implementação imediata. O objetivo não é substituir a gestão, mas criar estrangimentos democráticos que tornem custoso ao Estado ignorar sistematicamente a participação social.

Ao estabelecer esses circuitos, o controle social deixa de operar como instância paralela ou consultiva e passa a integrar, de forma orgânica, o sistema ampliado de responsabilização pública. Trata-se de deslocar a participação do lugar da “escuta facultativa” para o da interpelação institucional, na qual o Estado é permanentemente chamado a justificar suas decisões, omissões e prioridades diante da sociedade organizada. Essa vinculação não elimina o conflito, mas o reinscreve em um plano no qual a deliberação participativa produz efeitos políticos concretos, reforçando sua legitimidade e sua capacidade de sustentar a participação no longo prazo.

APRENDIZADO: O CONTROLE SOCIAL COMO CAMPO PERMANENTE DE DISPUTA DEMOCRÁTICA

A refundação do controle social, tal como aqui insinuada, não se apresenta como um conjunto de soluções prontas nem como um modelo normativo fechado a ser simplesmente aplicado. Trata-se, antes, de uma orientação política, construída a partir da crítica histórica do modelo vigente e do reconhecimento das transformações contemporâneas da democracia, da sociedade civil e do Estado. Refundar significa preservar o sentido democrático da participação — sua capacidade de produzir conflito, ampliar direitos e tensionar o poder — mesmo quando isso exige abandonar formas institucionais que já não cumprem essa função ou que passaram a operar como dispositivos de neutralização do dissenso.

A trajetória do controle social no Brasil revela, de forma exemplar, as ambiguidades e contradições da própria democracia contemporânea. Nascido como conquista das lutas sociais no contexto da redemocratização, o controle social institucionalizado representou, em um período histórico específico, um avanço substantivo na abertura do Estado à participação popular e na ampliação da cidadania. Conselhos, conferências e demais mecanismos participativos não apenas canalizaram demandas sociais, mas instituíram novas formas de relação entre Estado e sociedade, inscrevendo o conflito social no interior das políticas públicas e reconhecendo a legitimidade da disputa política na gestão estatal.

Entretanto, esse modelo não pode ser compreendido como forma neutra, atemporal ou automaticamente democrática. Sua funcionalidade esteve condicionada a pressupostos históricos precisos — um Estado em expansão social, a valorização política da participação e a existência de sujeitos coletivos organizados — que foram progressivamente corroídos pelas transformações estruturais da democracia e do capitalismo contemporâneo. O esgotamento do controle social, portanto, não decorre de desvios pontuais, de falhas operacionais ou da suposta fragilidade da sociedade civil, mas da perda das condições históricas que sustentavam sua eficácia política e sua capacidade de incidir sobre as decisões estatais.

Reconhecer esse esgotamento é condição necessária para evitar dois equívocos recorrentes e igualmente problemáticos. De um lado, a conservação acrítica de arranjos institucionais esvaziados, defendidos em nome de uma fidelidade formal à participação. De outro, o desmonte tecnocrático dos mecanismos participativos, justificado por discursos de eficiência administrativa, governabilidade ou racionalização da gestão pública. Embora se apresentem

como posições opostas, ambas convergem na despolitização da democracia e na negação do conflito como elemento constitutivo da vida pública. A defesa do controle social não pode se confundir com a preservação de suas formas cristalizadas, assim como sua crítica não pode servir de pretexto para o esvaziamento da participação popular.

O diálogo com experiências internacionais reforça essa conclusão ao demonstrar que a revisão dos mecanismos participativos não constitui, em si, um retrocesso democrático, mas uma resposta política às transformações do Estado, da governança e das formas contemporâneas de ação coletiva. Longe de oferecer modelos exportáveis ou soluções universais, essas experiências evidenciam que a participação democrática exige permanente reinvenção institucional, sob pena de se converter em ritual formal, instrumento de legitimação simbólica de decisões previamente tomadas ou mecanismo de estabilização do conflito social.

Nesse contexto, a refundação do controle social emerge não como opção voluntarista, mas como exigência histórica. Refundar não significa negar a trajetória das lutas que instituíram a participação, mas preservar seu núcleo democrático fundamental: a capacidade de produzir conflito legítimo, ampliar direitos e tensionar o poder estatal. Ao recolocar o conflito no centro da participação, ampliar a autonomia relativa frente ao Executivo, pluralizar formatos institucionais, investir em educação popular e revalorizar o território como espaço de formação política, a refundação aponta para a possibilidade de um novo ciclo democrático, necessariamente marcado por disputas intensas, consensos provisórios e incertezas.

Por fim, é preciso afirmar que o controle social não é — nem jamais foi — um espaço de consenso pacificado. Ele constitui, antes de tudo, um campo permanente de disputa democrática, no qual se confrontam projetos societários, interesses divergentes e concepções distintas de Estado e de democracia. Sua vitalidade não depende da estabilidade de suas formas institucionais, mas da capacidade de se manter como espaço vivo de conflito político e aprendizado coletivo. Defender o controle social hoje, portanto, exige coragem intelectual e política para transformá-lo, reconhecendo que a democracia só se sustenta quando é capaz de revisar criticamente a si mesma e de aprender com suas próprias contradições.

BIBLIOGRAFIA

AMORIM, G. N. R.; CAMPOS, E. B.; CARDOSO, L. F. C. O controle social em disputa: a reiteração do lugar excluído? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, e-6628366, p. 1–22, 2024.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: **Caderno de Textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. Brasília: CNAS/MDS, 2009.

CAMPOS, E. B. A gestão na efetivação do SUAS. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XVII, n. 30, p. 15–24, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, n. 17, 2008.

CHAUÍ, Marilena. Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo. **A Terra É Redonda**, 2019. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVENPORT, Thomas H.; BECK, John C. *The Attention Economy: Understanding the New Currency of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. *Vulnerabilidade externa e nacionalismo econômico*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre a uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora da Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. *Neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MATTEI, Clara E. *A ordem do capital – como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo*. São Paulo: Boitempo, 2023.

OSÓRIO, Jaime. O Estado no centro da mundialização. A sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OXFAM INTERNATIONAL. *Resistindo ao domínio dos ricos: defendendo a liberdade contra o poder dos bilionários.* [S.l.]: Oxfam International, 2026. DOI: 10.21201/2025.000113.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. *Estado capitalista e Serviço Social: o neodesenvolvimentismo em questão.* Campinas: Papel Social, 2016.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. *O motor e a máscara: ensaios sobre a composição orgânica do neoliberalismo e o neoliberalismo à brasileira.* São Paulo: GEPEDD, 2026 (no prelo).

PAULA, Renato Francisco dos Santos. A ideologia da austeridade. **A Terra É Redonda**, 1 maio 2025. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-ideologia-da-austeridade/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. A nova arquitetura da dominação. **A Terra É Redonda**, 2 ago. 2025. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-nova-arquitetura-da-dominacao/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. A ratoeira moral do Congresso. **A Terra É Redonda**, 20 set. 2025. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-ratoeira-moral-do-congresso/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. O veto silencioso. **A Terra É Redonda**, 8 jan. 2026. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-veto-silencioso/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. *Proteção social e política fiscal no capitalismo contemporâneo.* In Revista Katálysis, vol. 29, 2026. Florianópolis: UFSC.

PAULANI, Leda Maria. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico.* São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda Maria. *Modernidade e discurso econômico.* São Paulo: Boitempo, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas e questões.* São Paulo: Cortez, 2008.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo.* São Paulo: Paz e Terra, 2009.

RAICHELIS, Raquel; PAULA, Renato Francisco dos Santos; BRAVO, Maria Inês de Souza. *Serviço Social, políticas públicas, democratização: resistências e insurgências.* Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 147, n. 2, e-6628355, 2024.

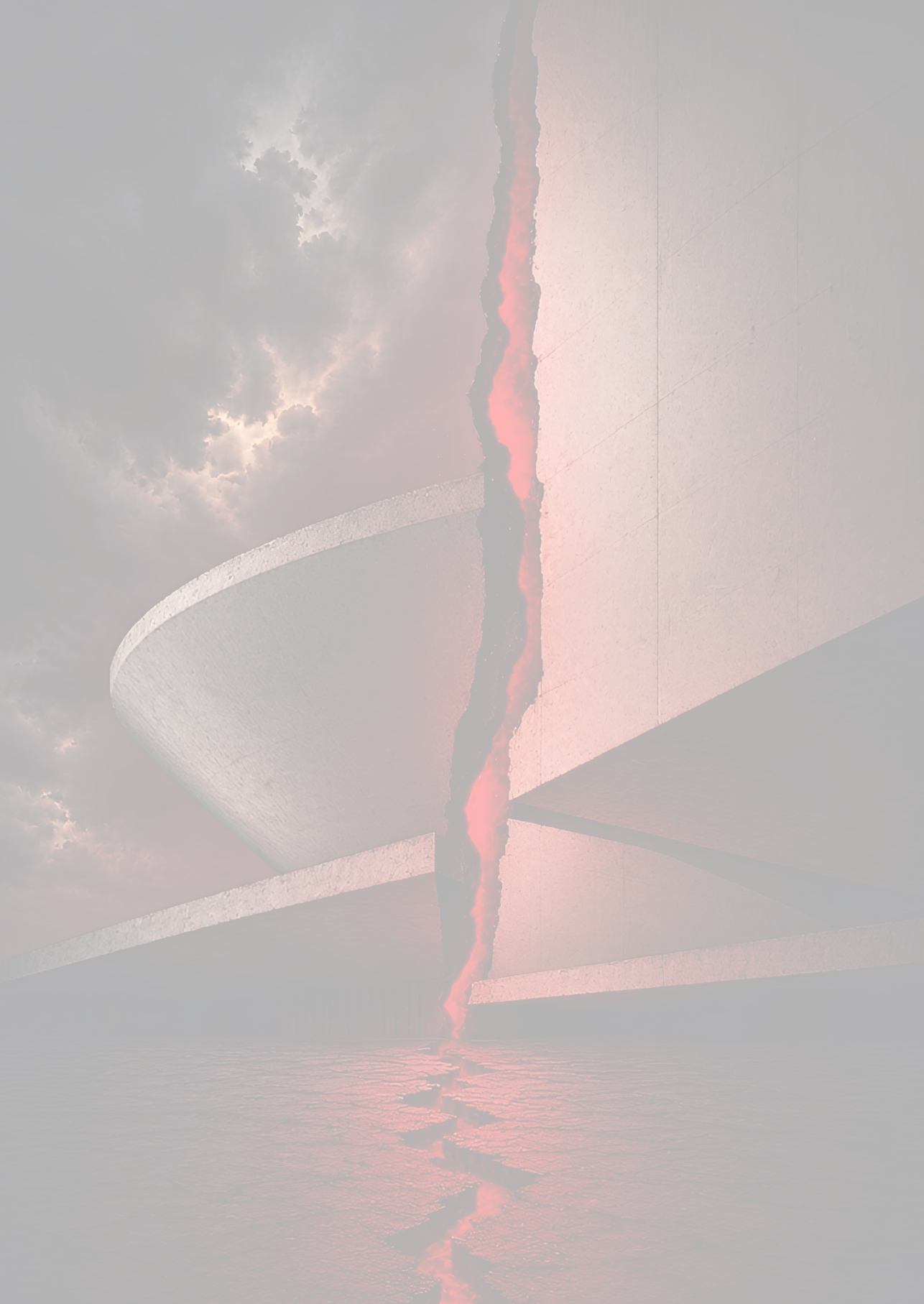
RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017.

SANTOS, Theotônio dos. *Do Terror à Esperança: Auge e declínio do neoliberalismo.* Aparecida: Ideias e Letras, 2004.

SIMON, Herbert A. Designing Organizations for an Information-Rich World. In: **Computers, Communications, and the Public Interest.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971. p. 37–72.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis: Vozes, 1997.

ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power.* New York: PublicAffairs, 2019.



Em um tempo marcado pela corrosão das democracias, pela financeirização da vida social e pelo avanço de formas autoritárias de poder, este Manifesto propõe uma reflexão crítica e urgente sobre os limites históricos do modelo de controle social construído no Brasil pós-1988. Sem nostalgia institucional nem adesão ao desmonte tecnocrático da participação, as problematizações aqui contidas sustentam que conselhos, conferências e mecanismos participativos seguem sendo fundamentais, mas já não podem operar sob as mesmas premissas de outro ciclo histórico. Articulando teoria crítica, análise de conjuntura e experiência concreta de militância nos espaços participativos, o texto demonstra como o neoliberalismo reorganizou o Estado, esvaziou a capacidade decisória da participação social e deslocou a disputa política para o terreno da sobrevivência cotidiana, das plataformas digitais, das igrejas, das periferias e da produção de subjetividades. Ao mesmo tempo, problematiza os impasses do próprio campo democrático-popular, suas fragmentações, limites organizativos e dificuldades de reconstruir vínculos permanentes com as massas trabalhadoras. Mais do que denunciar o esgotamento de um modelo, este texto convoca à reconstrução radical da democracia participativa em novas bases: territoriais, conflituosas, plurais e politicamente enraizadas na vida concreta da população.



Grupo de Estudos e Pesquisas sobre
Estado, Desenvolvimento e Desigualdade



UFV
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE VIÇOSA