

NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: REFLEXÕES PARA O CONTROLE SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

*NEW FORMS OF DEMOCRATIC PARTICIPATION: REFLECTIONS FOR SOCIAL
CONTROL IN BRAZILIAN SOCIAL SECURITY*

*NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA: REFLEXIONES PARA EL
CONTROL SOCIAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL BRASILEÑA*

Gabrielle Fernanda Rocha Pinto¹
Rute Silva Bueno²
Neiva Silvana Hack³

Resumo

O objetivo central do artigo é abordar as novas formas de participação democrática. Ao discutir essa temática, pretende-se fomentar reflexões acerca do controle social na sociedade brasileira. Para tanto, foi necessário contextualizar as novas formas de participação e o controle social na seguridade social, bem como as tecnologias de informação, participação e disputa de narrativas. A metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica, na qual se constatou que as novas formas de participação democrática têm impulsionado mudanças no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Existem novas formas de participação em todas as relações sociais, inclusive no controle social, que impactam as instâncias legitimadas como os conselhos e conferências e a mobilização de distintos atores. O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação tem o potencial de fortalecer a participação. No entanto, tal evolução não se dá sem desafios, que devem ser enfrentados.

Palavras-chave: controle social; participação; tecnologias de informação e comunicação.

Abstract

This article focuses on exploring emerging avenues of democratic participation, specifically within the context of Brazilian society. The study intends to encourage reflection on social control by contextualizing new forms of participation and within social security frameworks, information technologies, participatory methods, and narrative contention. The methodology used in this work was bibliographical research, revealing that new forms of democratic participation have driven changes in the decision-making process and the formulation of public policies. There are new forms of participation in all social relations, including social control, that impact legitimized bodies, namely councils, conferences, and the mobilization of different participants. While the progression of Information and Communication Technologies holds the promise of bolstering participation, it concurrently presents challenges that demand attention and resolution.

Keywords: social control; participation; information and communication technologies.

Resumen

El objetivo central del artículo es abordar las nuevas formas de participación democrática. Al discutir esa temática, se pretende fomentar reflexiones acerca del control social en la sociedad brasileña. Para tanto, se necesitó contextualizar las nuevas formas de participación y el control social en la seguridad social, así como las tecnologías de la información y la comunicación, participación y disputa de narrativas. La metodología utilizada en este trabajo fue la investigación bibliográfica, en la cual se constató que las nuevas formas de participación democrática han

¹ Bacharela em Serviço Social. Residente Técnica de Serviço Social e pós-graduanda em inovação, transformação digital e e-gov da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). E-mail: gabriellefernandapr@gmail.com

² Graduanda do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Internacional (UNINTER). E-mail: rutybueno08@gmail.com

³ Professora orientadora: assistente social, especialista em Gestão Social e em Formação Docente para EaD, mestre em Tecnologia em Saúde. Professora do curso de Bacharelado em Serviço Social do Centro Universitário Internacional (UNINTER). E-mail: neiva.h@uninter.com

impulsado cambios en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas. Existen nuevas formas de participación en todas las relaciones sociales, incluso en el control social, que impactan las instancias legitimadas como los consejos y conferencias y la movilización de distintos actores. El avance de las Tecnologías de la Información y la Comunicación tiene el potencial de fortalecer la participación. Sin embargo, tal evolución no se da sin desafíos, que deben ser enfrentados.

Palabras clave: control social; participación; tecnologías de la información y la comunicación.

1 Introdução

Uma das grandes conquistas na aprovação da Constituição Federal de 1988 foi a possibilidade do avanço democrático no Brasil, com previsões de práticas de democracia participativa e de participação da sociedade civil na gestão e fiscalização das políticas públicas, por meio do controle social. Na mesma Constituição, estão reconhecidas como políticas de seguridade social a assistência social, a previdência social e a saúde, todas com foco na proteção do cidadão brasileiro. Para essas e outras políticas públicas, há diretrizes constitucionais que exigem a participação popular (Brasil, 1988).

O enfoque dado pela Constituição Federal de 1988 à participação reflete o percurso trilhado para que sua construção e aprovação se tornasse possível. Esta nova Constituição demarca a superação de duas décadas de governo autoritário e a redemocratização do país, como também o reconhecimento de que todos os brasileiros são iguais perante a lei e cidadãos de direitos. Tudo isso conquistado a partir de ampla mobilização social; de articulação e reivindicações dos movimentos sociais; da resistência ao regime ditatorial; da união de profissionais, estudantes e sociedade por políticas universais e de Estado, em detrimento das políticas residuais e de governo.

O presente artigo parte das conquistas democráticas legitimadas na Constituição Federal, questionando sobre as mudanças na forma de participação social que implicam em um novo olhar sobre o controle social das políticas públicas. O modelo de participação que conquistou a redemocratização era pautado em grandes mobilizações presenciais, passeatas, carros de som, além das articulações políticas, cartas e moções e as mais distintas formas de negociação, para que direitos fossem reconhecidos de maneira democrática.

Entre as décadas de 1980 e de 2020, as formas de participação mudaram bastante. Neste período, constata-se um avanço da tecnologia que permeou todas as relações sociais, além do impacto do período da pandemia de Covid⁴ que freou, por cerca de dois anos, atividades com

⁴ Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou como pandemia a situação de contágio do novo Coronavírus, que implicava na doença denominada covid-19. Medidas de enfrentamento e prevenção à doença envolviam o distanciamento social e recomendação de não aglomeração de pessoas, o que reduziu significativamente as manifestações de rua nos anos 2020 e 2021.

grandes aglomerações presenciais. As formas de participar também passaram a ser mediadas pelas tecnologias, por novas linguagens e culturas. Entretanto, a legislação e os caminhos de controle social por ela indicados continuam os mesmos, mas com significativa mudança nas relações sociais. Assim, a pergunta que se impõe e que originou o presente trabalho foi: “Quais são as novas formas de participação e como elas impactam o controle social nas políticas de seguridade social?”.

O que levou à definição do seguinte objetivo de pesquisa: “Levantar e discutir as novas formas de participação social que impactam no controle social das políticas de seguridade social”. Para responder a essa questão, foi delineado um percurso de pesquisas bibliográficas, cujos resultados parciais foram sistematizados e compartilhados dentre os participantes do projeto de pesquisa “Análise dos avanços e desafios do controle social, orçamento público e operacionalização da rede intersetorial nas políticas públicas de seguridade social”, vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Trabalho, Formação e Sociabilidade (GETFS), do Centro Universitário Internacional Uninter, realizado entre abril de 2021 e dezembro de 2022. A análise dos textos encontrados foi orientada pelo método crítico dialético, que pressupõe uma análise de totalidade.

A abordagem filosófica do materialismo dialético tem por pressuposto a captação do movimento, das relações e das contradições existentes no objeto de estudo. Assim, a realidade a ser compreendida apresenta-se como uma síntese de múltiplas determinações que vão se modificando histórica e socialmente (Santos, 2018, p. 4).

Os resultados preliminares foram classificados nas seguintes categorias: democracia e participação social; controle social e representatividade; tecnologias de informação, participação e disputa de narrativas; e inclusão digital e participação. Reflexões acerca dessas categorias compõem o desenvolvimento deste artigo.

2 Novas formas de participação e o controle social na seguridade social

Ao se propor a debater a participação e o controle social no Brasil, é indispensável partir das concepções de democracia que fazem parte da cena política e social do país. Durante o governo militar, de 1964 a 1985, a ampla participação era negada, ao mesmo tempo que requisitada e exigida pelos movimentos sociais. A partir do processo de redemocratização do país, em 1985, e com maior evidência com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a participação social passa a ser um direito assegurado.

2.1 Democracia e participação social

Segundo Beras (2013), a democracia é um conceito em aberto, pois se dá enquanto processo. Por isso, não seria preciso falar em democracia, mas sim em democracias. Em cada espaço ou momento histórico, o conceito básico de um governo pelo povo vai ganhando diferentes significados, tanto na representação de qual é o povo, quanto nas estratégias de estabelecer essa forma de governar. E, ainda, há de se compreender que a análise dos termos deve considerar as contradições inerentes às disputas políticas pelo poder e pelos mais distintos interesses (Rosa, 2011). No Brasil, a partir das diretrizes da Constituição Federal, dois modelos de democracia podem ser categorizados e analisados: a democracia representativa e a democracia participativa.

A democracia representativa tem origens no século XVIII, no período da Revolução Francesa. Com isso, grupos populares – os *sans-culottes*, manifestavam as suas ideias bem como os seus objetivos próprios. Cabe ressaltar que esses grupos populares, por vezes, defendiam as limitações de riquezas, a extinção das desigualdades, e visavam uma nova forma de governo, na qual os cidadãos podem participar de forma mais ativa no tocante às decisões do governo. Nesse sentido, teve-se a promulgação da lei constitucional francesa de 1793, que reconhecia o povo como uma única fonte de todos os poderes. Assim, ficou estabelecida uma soberania popular sem limites, o sufrágio universal, as eleições diretas, renovação anual de mandatos para legisladores, magistratura sujeita a uma mobilidade extrema e o direito dos homens de se revoltarem contra o governo (Polak, 2008).

Manin (1997) aponta quatro princípios que são invariavelmente observados nos governos representativos. São eles: a) aqueles que governam são eleitos por eleições regulares; b) as decisões tomadas por aqueles que governam guardam um grau de autonomia em relação aos desejos do eleitorado; c) aqueles que são governados podem expressar sua opinião política sem estarem sujeitos ao controle daqueles que governam; e d) as decisões públicas são tomadas mediante debate público (Coser, 2016, p. 16).

Ademais, alguns pesquisadores já afirmam que estamos vivendo em um âmbito da crise da democracia representativa, como alega Miguel (2003, p. 125), que se refere a uma “crise disseminada do sentimento de estar representado no governo e no legislativo, com repercussões na legitimidade das instituições”. Nesse ínterim, de acordo com Cruz (2011, p. 206):

A partir do paradigma do liberalismo globalizado dominante, consolidado com o evento de 1989, a Democracia passou a ser concebida como um instrumento de otimização do mercado capitalista. Mas esta maneira de ver a Democracia exclui toda forma de identidade política que não seja a dos cidadãos ou grupos como meros agentes portadores de interesses egoístas e em inevitável conflito entre si. Enfoque

totalmente insuficiente, caso se queira fazer frente aos novos desafios e assumir o pluralismo cultural que cada vez se reclama mais no mundo global.

A democracia representativa, de acordo com Bonavides (2001), compreende a formação de uma teoria constitucional relacionada aos modelos representativos clássicos. Enquanto a democracia participativa forma o cidadão-povo, acabando com a intermediação representativa e a menoridade democrática do cidadão.

A ideia de participação da democracia participativa é oposta aos teóricos da democracia representativa. Uma vez que, para a democracia participativa ocorrer de fato, é necessário que o cidadão tenha a possibilidade de escolher participar diretamente na formação de leis e políticas públicas (Held, 2012). Essa distinção é decorrente de um conflito teórico-metodológico do conceito de participação:

A ideia defendida por Pateman e seguida por outros autores é a de realçar o caráter restritivo de considerar a participação ligada unicamente ao processo eleitoral, que seria fruto de uma concepção do pensamento shumpeteriano de democracia (Azevedo, 2018, p. 59).

Para além disso, a eleição de pessoas representantes na democracia participativa não é o suficiente para alegar que a democracia representativa seria ativamente um modelo representativo. Seguindo essa linha de pensamento, a participação da escolha dos representantes não permite ampla atuação nos interesses públicos, mas possibilita que o debate fique restrito a poucos grupos de interesses. De acordo com Beras (2013), a concepção de democracia participativa surge nos anos de 1970, tendo como pressuposto a defesa da participação popular. Marilena Chauí (1989, p. 139-140 *apud* Beras, 2013, p. 23) apresenta as quatro pré-condições da democracia participativa:

1ª) Mudança da consciência popular: de consumidor para executor de suas decisões – sentimento de comunidade; 2ª) grande diminuição da desigualdade econômica social; 3ª) estímulo à procedimentos associativos; 4ª) ênfase do ônus social do crescimento do capitalismo.

Assim, a partir dos autores consultados, é possível perceber a complexidade do cenário democrático pós 1988 no Brasil. Há estímulo à participação e anseios por essa democracia participativa que compreende maior autonomia ao povo e superação das desigualdades sociais, na mesma medida em que se reforça periodicamente o sistema representativo e a participação popular reduzida ao voto.

2.2 Controle social e representatividade

O controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a ser entendido como uma forma de controle das ações do poder público pela sociedade civil organizada. Por meio desse, usuários dos serviços públicos e interessados, de forma geral, podem contribuir no planejamento, monitoramento e fiscalização das ações públicas, inclusive em sua dimensão orçamentária. Evidentemente não se trata de uma modificação simplista na estrutura de governo, após 1988. Pelo contrário, é estabelecido um cenário de contradições, conflitos e distintas narrativas. A conquista do direito à participação não se tratou de uma conquista definitiva, mas de um avanço em um cenário que ainda compreende oposições e deve ser compreendido e discutido (Dagnino, 2004).

Cada política pública estabelece as diretrizes e critérios para a efetivação do controle social. Segundo a Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742/93, que regulamenta a política pública de assistência social; e a Lei 8.142/90 que dispõe sobre a participação popular e o controle social no Sistema Único de Saúde, há exigência de estruturação e regular funcionamento de conselhos de assistência social e de saúde, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), com reuniões periódicas e composição paritária (Brasil, 1993, 1990).

No caso da política de assistência social, a composição prevê 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil, sendo esses subdivididos entre usuários da assistência social, entidades de assistência social e trabalhadores do setor. Quanto aos conselhos de saúde, 50% de sua composição se dá por usuários dos serviços, enquanto os outros 50% são compostos por trabalhadores do setor, gestores e organizações prestadoras de serviços de saúde. Em ambas as políticas, há também a previsão de Conferências nos três níveis de gestão, que podem se realizar a cada dois ou a cada quatro anos.

No âmbito da seguridade social, a estrutura de controle social na política pública de previdência social diferencia-se das demais, cujos conselhos têm composição quadripartite, formada por representantes do governo federal, dos empregadores, dos trabalhadores em atividade e dos aposentados e pensionistas. Há um conselho nacional de previdência social e conselhos de previdência social descentralizados, por gerências executivas do Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS), portanto não são municipalizados.

A estrutura de organização do controle social nas políticas de seguridade social no Brasil apresenta uma contradição acerca das concepções de participação que envolveu a redemocratização e aquelas que convergem para a manutenção de uma gestão neoliberal. Isso porque o controle social foi delimitado para assegurar e exigir a participação social, em uma

perspectiva democrática, mas sua estrutura alinha-se com a democracia representativa, que tende a limitar a participação.

O debate acerca da representatividade é complexo e sua aplicabilidade no dia a dia dos conselhos e conferências apresenta recorrentes fragilidades. Segundo Ferrari (2009), a representatividade é uma das condições fundamentais para a efetiva participação dos usuários nos conselhos de assistência social e, igualmente, um desafio.

Falar por um segmento muitas vezes acaba se configurando em uma aventura para aqueles que desconsideram a importância de um corpo coletivo. Assim, o indivíduo fala com base em suas demandas, suas potencialidades e suas expectativas. O debate fica comprometido, pois o interesse do todo não é levado à mesa, muitas vezes sendo substituído por um discurso possível apenas no campo das ideias e frágil diante das múltiplas realidades. A compreensão da importância da representatividade deve ser construída e valorizada em um processo inicial de mobilização de usuários de qualquer segmento (Ferrari, 2009, p. 24).

Ainda sobre a participação nos conselhos de assistência social, Raichelis (2009) considera que, diante de uma história de reprodução do assistencialismo e clientelismo, é de fundamental importância investir em caminhos de participação social nessas políticas públicas, extrapolando inclusive os espaços legitimados institucionalmente e promovendo formas de articulação menos formais, como movimentos de bairro, participação em redes, dentre outros capazes de subsidiar a representatividade pretendida nos conselhos.

Os limites à ampla participação provocados pelas estruturas dos conselhos e conferências levam a identificar outras formas de organização e mobilização, mais democráticas e menos institucionalizadas. Nesse campo, avançam as formas de participação mediadas pelas tecnologias, como a internet de maneira geral e as redes sociais, de maneira específica.

As lutas contemporâneas são cada vez mais conectadas e em rede. As novas tecnologias da informação e da comunicação determinam uma nova configuração dos movimentos sociais da contemporaneidade. As ações coletivas demandam transformações de suas dinâmicas, de forma a estarem alinhadas à realidade de seu tempo (Bernardes; Barbosa, 2018, p. 9).

A internet constitui-se, assim, como um campo contraditório, que ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de participação, a torna muito mais complexa. O trabalho de Araújo, Penteadó e Santos (2015) aponta que o uso das novas tecnologias abriu novas possibilidades de participação da sociedade civil na vida pública. Evidencia-se que a sociedade civil se utiliza de um novo espaço (o ciberespaço) e um novo paradigma (rede) para se organizar e agir, promovendo também novas formas de articulação e participação política. Institui-se,

assim, um novo formato de participação que pode ser reconhecido como “redes de movimentos sociais”.

Não se pode afirmar que as tecnologias resolvem o problema da representatividade limitada nos conselhos das políticas públicas, mas surge como uma opção menos institucionalizada e de maior alcance. É também um formato que se consolida nas últimas décadas, quando já se percebe o enfraquecimento das estratégias populares adotadas nos anos 1980, tais como a adesão ao sindicalismo e as grandes manifestações presenciais. Contudo, é fundamental reconhecer que, também, esse novo espaço tem suas contradições e quando é reconhecido como parte do cenário político, pode ser compreendido enquanto campo de disputa de interesses e de distintas narrativas.

2.3 Tecnologias de informação, participação e disputa de narrativas

De acordo com o documento “Parâmetros Curriculares Nacionais” do Ministério da Educação (Brasil, 1998, p. 135), as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) são constituídas pelos “recursos tecnológicos que permitem o trânsito de informações, que podem ser os diferentes meios de comunicação (jornalismo impresso, rádio e televisão), os livros, os computadores etc.” As TICs são compostas tanto pelos meios de comunicação e informação mais tradicionais, como a televisão e o rádio, como também pelos popularizados mais recentemente, como a internet e, por meio dessa, os portais on-line, os aplicativos e as redes sociais (Brasil, 1998).

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) ganham destaque na sociedade contemporânea por contribuir significativamente para alterações nas relações sociais em diversos sentidos. As TICs têm modificado o processo de produção de bens materiais e imateriais; exercido influência direta nos sistemas políticos, ao possibilitar novas formas de atuação e ação; e produzido novos valores sociais, culturais, econômicos ou políticos (Araújo, Penteado; Santos, 2015, p. 1598).

As relações sociais, em todas as suas esferas (profissionais, pessoais, comerciais, educacionais, dentre outras) têm sido impactadas pelo avanço da tecnologia. Assim, tanto governos quanto a sociedade civil aderiram ao *ciberespaço* como novo ambiente de comunicação e construção política. Os governos passaram a criar portais de transparência, sites informativos, aplicativos para acesso a políticas públicas, e até mesmo perfis nas redes sociais para aproximar sua comunicação com a população.

Por outro lado, a sociedade civil se utiliza desses espaços para divulgar suas causas, organizar atos em defesa ou oposição de determinadas pautas políticas, angariar novos adeptos

ao seu segmento. Esses são exemplos, dentre a vasta possibilidade, constantemente atualizada, de interações e participação a partir das TICs. No campo das políticas públicas e participação, se passa a reconhecer o que se denomina como *web ativismo* (Araújo, Penteado; Santos, 2015).

Ainda que se considere que a distribuição de acessos à internet não é equitativa nem universal, há de se reconhecer que o avanço das tecnologias vinculadas à internet tem sido notório. Segundo dados do IBGE (Gomes; Ferreira, 2023), 90% dos domicílios brasileiros contavam com acesso à internet no ano de 2021, demonstrando ampliação do acesso para todas as faixas etárias e para a área rural quando comparado ao ano de 2019 (90% dos lares brasileiros já tem acesso à internet no Brasil [...], 2022). Essas novas formas de participação social têm ampliado com grande significado os espaços de participação cidadã.

O acesso à comunicação por uma parcela cada vez maior da população tem potencializado formas de se comunicar em ampla escala, baseadas em redes horizontais de comunicação multidirecional e interativa, principalmente fazendo-se o uso da Internet. É com o apoio dessa recente tecnologia que os movimentos sociais da contemporaneidade têm se organizado enquanto instrumentos de formação social (Bernardes; Barbosa, 2018, p. 6).

Na atualidade, faz parte do cotidiano do povo brasileiro um universo orientado por sites e aplicativos, que implica em novas formas de comprar, de operar transações bancárias, de conhecer pessoas, de recrutar funcionários, de estudar e de trabalhar. Tal fenômeno foi impulsionado pelos dois anos de pandemia da covid-19, em 2020 e 2021, quando foram suspensas muitas atividades presenciais devido ao risco sanitário. Assim, ganharam foco as estratégias que já vinham se estruturando anteriormente, tais como o ensino à distância e o trabalho remoto. Da mesma forma, houve impacto nas formas de participação, tanto antes quanto durante e depois da pandemia.

Antes da pandemia já era comum o uso das redes sociais para viabilizar a participação em eventos presenciais. Durante a pandemia, reuniões presenciais dos conselhos e conferências foram substituídas por videoconferências. “A Internet apresentou-se, portanto, como condição necessária para a continuidade do funcionamento das organizações, intensificando o processo de transformação digital de empresas e governos”. (CGI, 2022, p. 59). A partir de 2022, as reuniões presenciais foram retomadas, mas a organização de eventos, mobilização e compartilhamento de informações por meio das redes sociais seguiram consolidadas.

Assim, essas novas formas de se comunicar, mediadas pelas mídias digitais, impactam nas formas de organização e mobilização dos movimentos sociais, como na participação popular de maneira geral. Nesse cenário se estabelece um novo espaço de circulação de informação, fortalecendo a autonomia e a livre manifestação, sem a dependência necessária de

um intermediário ou líder. O mesmo fator, contudo, amplia campo para lutas que atendem a interesses individuais ou de grupos, sem conexão efetiva com a coletividade, possibilitando a produção dos mais variados valores sociais, culturais, econômicos ou políticos. Esses novos espaços públicos têm como exemplos os protestos no Brasil ocorridos nos meses de junho e julho de 2013⁵ (Araújo, Penteadó; Santos, 2015).

Os estudos de Bernardes, Ferraz e Barbosa (2018) acerca dos movimentos sociais da década de 2010, em comparação com os tradicionais movimentos da década de 1980, conseguem identificar significativas distinções, dentre as quais se expressa o uso das TICs:

À luz de autores de diferentes correntes analíticas é possível identificar alguns pontos comuns aos protestos massivos que ocorreram nesse período [...].O uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC), o caráter espontâneo na origem das manifestações, a recusa de espaços políticos e formas de lutas tradicionais (parlamento, sindicatos, partidos), o perfil jovem dos manifestantes, a ausência de liderança e a horizontalidade, a pluralidade de bandeiras de lutas e a ocupação de espaços públicos, são exemplos de pontos destacados nas análises como característicos do período movimentalista atual [...] (Bernardes, Ferraz; Barbosa, 2018, p. 132).

As TICs com todo esse contexto, e de forma especial as formas de comunicação estabelecidas a partir da internet, transformam o cenário da participação social em um contexto de contradições. Nota-se que o mercado estimula o avanço tecnológico, enquanto os governos, por um lado, ampliam acessos à informação e participação por meio de sítios de participação popular; e, por outro, não desenvolvem políticas suficientemente capazes de assegurar que todos tenham acesso.

As redes sociais digitais são ferramentas que permitem criação de conteúdos, transmissão massiva de bens culturais além do acesso à documentação na internet. Contudo, as estratégias de comunicação pela internet “não determinam nem a qualidade dos produtos nem a aceitação dos consumidores de redes ou de outros meios de comunicação em massa, sejam leitores, telespectadores ou ouvintes” (Bernardes; Barbosa, 2018, p. 16).

Desta forma, reconhecer as TICs e seu impacto na participação social implica em compreender que há um maior número de informações socializado, porém, não há um rigor quanto à qualidade dessas, inclusive não existe controle rápido e eficaz sobre a sua (não) veracidade.

⁵ O trabalho de Araújo, Penteadó e Santos (2015) analisou exemplos de mobilização desdobrada pelo uso da internet e redes sociais, tais como as jornadas de junho de 2013, que tiveram início a partir dos protestos contra o aumento da tarifa em São Paulo; os movimentos Passe Livre e Tarifa Zero, seguidos pelos Atletas pela Cidadania, Ação Cidadania, Cultura Atravessa, Movimento de Trabalhadores da Cultura, Coletivo Fora do Eixo entre outros.

Duas das ferramentas da Internet mais utilizadas são o Google e o Youtube. Esses canais de comunicação trazem uma infinidade de assuntos, atendendo aos mais distintos grupos e campos de interesse. Nesses espaços, ficam evidentes as disputas de narrativas, que têm um interesse ideológico no sentido de influenciar os pensares e saberes do público que acessa informações pela internet (Fontoura, 2020). Se, por um lado, a informação e o conhecimento estão disponíveis na internet, por outro, percebe-se que não há mecanismos suficientes para assegurar a fidedignidade das mensagens encaminhadas, o que leva ao uso malicioso da tecnologia para defender narrativas construídas a partir de uma intenção particular e não mais do saber científico ou da checagem jornalística.

Assim, os novos espaços de participação, marcados por maior liberdade, acabam por abrir-se também à propagação de ideias mentirosas, popularmente conhecidas como *Fake News*, que demarcam narrativas, influenciam opiniões e podem impactar na condução da participação social tanto para interesses individuais quanto de grupos seletos.

2.4 Inclusão digital e participação

É fato que a participação popular e a organização democrática têm sido impactadas pelo uso das TICs. No entanto, observa-se que não há um suficiente preparo da população para o uso das novas ferramentas, tornando o processo participativo facilmente influenciado por narrativas que atendem a determinados grupos de interesse. O acesso e uso das redes sociais tem se ampliado, contudo emergem fenômenos como as *Fake News*, estratégias de manipulação ideológica, cultural e política. O Comitê Gestor da Internet no Brasil realiza há 17 anos pesquisas sobre o acesso da população brasileira à internet. Os últimos anos destacaram-se com grande ampliação na proporção de domicílios com acesso.

A pesquisa estima que, em 2021, existiam cerca de 59 milhões de domicílios com Internet no país, representando 82% dos domicílios brasileiros. A proporção é estável em relação a 2020 (83%), mas superior à observada em 2019 (71%), confirmando a tendência histórica de alta no indicador observada desde 2008, quando apenas 18% dos domicílios do país tinham acesso à Internet. Os resultados indicam que houve aumento significativo na proporção de domicílios conectados entre todas as classes socioeconômicas, com redução gradual da diferença entre a classe A e as classes C e DE (CGI, 2022, p. 61).

A pesquisa apontou, também, que há maior restrição nos acessos entre a população das classes econômicas mais vulneráveis. Muitas vezes, estas dependem de um único equipamento para acesso e, por vezes, limitavam-se pelo uso de plano de dados móveis ou wi-fi

compartilhado com vizinhos. Tais limitações impactam em menores indicadores de engajamento *on-line*, como também de desenvolvimento de habilidades digitais (CGI, 2022).

As TICs têm criado um desenho que auxilia no processo de “dar voz ao cidadão”, transpassando a vontade e o interesse das mídias tradicionais, contribuindo para a ampliação e consolidação da democracia, pois eliminam intermediários e são capazes de gerar pautas que partem das bases populares. Demonstram a necessidade de ampliação dos espaços de participação e de uma renovação dos procedimentos democráticos (Araújo, Penteado; Santos, 2015).

As TICs permitiram ao cidadão ampliar a participação sem sacrificar o mundo do trabalho, por outro lado também podem insular o cidadão na defesa de interesses particulares ou fomentar o discurso de ódio, xenofobismo, preconceitos, como pode ser visto nas redes sociais e da internet (Araújo, Penteado; Santos, 2015, p. 1615).

A ampliação do uso da internet e das redes sociais, contudo, não ocorre com equivalente alfabetização digital. Considerando todas as novas alternativas de acesso à informação e à participação, nota-se que a maioria da população não está pronta para essas novas formas de sociabilidade. Segundo Wagner (2010) “inclusão digital não significa apenas ter acesso a um computador e à Internet. É preciso saber utilizar esses recursos para atividades variadas, classificadas em três diferentes patamares, segundo sua relação com o exercício da cidadania”.

Wagner (2010) estabelece três patamares para a inclusão digital: o acesso à internet e às redes sociais; a obtenção de informações e acesso a serviços públicos por meio da internet; e a geração e disponibilização de conteúdo a partir das mais distintas formas. A tais pressupostos, podem ser incluídos o desenvolvimento do senso crítico diante das informações recebidas, a capacidade de se proteger de ameaças digitais e a habilidade de checar a veracidade dos conteúdos.

Segundo dados da Pesquisa Nacional Por Amostras de Domicílio (Pnad), no Brasil, “a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais recuou de 6,1% em 2019 para 5,6% em 2022, uma redução de pouco mais de 490 mil analfabetos no país, chegando a menor taxa da série, iniciada em 2016” (Gomes; Ferreira, 2023). Contudo, apesar dos avanços nesse indicador, o cenário evidencia 9,6 milhões de pessoas que não sabiam ler e escrever em 2022. A incapacidade de ler e escrever, como também analfabetismo funcional⁶ e a baixa qualidade educacional no país, incidem em utilização limitada dos recursos disponíveis na internet. Não

⁶ O analfabetismo funcional está relacionado aos casos em que a capacidade de leitura é restrita, não avançando para um domínio da linguagem e habilidade de interpretar textos e discuti-los de forma crítica.

é possível falar em alfabetização digital enquanto são péssimos os indicadores de educação básica no país.

A falta de inclusão digital ou mesmo da alfabetização digital torna a população alvo das *Fake News* e fragiliza uma possível participação ampla na política, tal como desejado nas concepções de democracia participativa. As informações falsas, construídas de maneira maliciosa para atingir determinada finalidade, tendem a criar uma conexão com os interesses individuais e as emoções que compõem a subjetividade de seu público-alvo, para sustentar seu ponto de vista e motivar sua propagação. Não se trata de um fenômeno novo nas comunicações, mas ganhou amplitude com o uso das TICs e principalmente das redes sociais. Essa problemática pode impactar em opções de consumo, em destruição de reputações e no delineamento dos cenários políticos locais, nacionais e mesmo internacionais (Almada, 2021).

Podemos encontrar exemplos claros de uso de fake news em vários episódios políticos, como no impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e na eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018; na eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, em 2016, assim como na votação da saída do Reino Unido¹⁰ da União Europeia em 2020, constituindo-se tanto esses como uma série de outros eventos em evidentes utilizações de notícias falsas com o objetivo de alcançar o poder e consolidar um dado projeto político (Almada, 2021, p. 121).

As *fake news* são construídas não apenas como notícias falsas, mas como uma gama de conteúdos produzidos e disseminados para atender às diferentes narrativas. Podem estar diretas ou indiretamente relacionadas às decisões políticas em pauta na esfera democrática. Assim ocorreu com a propagação de falsas informações acerca da pandemia do covid-19, e tem acontecido com a apresentação de revisionismos históricos, questionando a ciência e o conhecimento universitário (Fontoura, 2021; Freire *et al.*, 2021). Considerando que as informações sobre um determinado assunto podem ser abordadas por qualquer pessoa que crie um site/página/canal e propague para seus seguidores, muitas vezes sem nenhum fundamento científico, colocam sob disputas de narrativas até mesmo o que se estuda nas escolas e universidades (Fontoura, 2021).

Neste contexto, percebe-se que ainda há muito por fazer para se promover a alfabetização digital, concomitante com a qualidade da alfabetização no Brasil. Porém, o que se constata não é assunto prioritário dos governos brasileiros, o que se evidencia na própria desatualização dos sítios eletrônicos de várias esferas do poder público. Tais indicativos apontam para uma participação por meio das TICs, que pode ser facilmente enviesada, ainda que seja um caminho possível de ampliação da vivência democrática.

3 Considerações finais

Considerando as categorias aqui apresentadas e o desenvolvimento do estudo bibliográfico realizado, pode-se constatar que existem novas formas de participação em todas as relações sociais, que impactam também nas instâncias do controle social. Nesse ínterim, discutiu-se a concepção de democracia enquanto um processo que está em constante adaptação. Ao longo do artigo, foram explorados os modelos de democracia representativa, bem como os modelos de democracia participativa, destacando suas características e diferenças. No cenário brasileiro ainda há uma predominância do sistema representativo, visto que a participação popular tende a ser reduzida ao ato de votar, ainda que existam iniciativas de promoção de uma participação mais ativa e direta.

O controle social, por sua vez, é compreendido como uma forma de controle das ações do poder público por meio da sociedade civil organizada. Ocorre por meio de conferências e conselhos, visando contribuir no planejamento, monitoramento e fiscalização das políticas públicas. Desse modo, é importante ressaltar que o controle social enfrenta desafios para ser efetivo e representativo. Ainda que existam diretrizes legais que estabelecem o funcionamento dos conselhos, é importante estimular procedimentos para promover uma participação mais ampla e diversificada.

Além disso, é relevante considerar o papel das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nesse contexto, visto que seu objetivo é significativo na facilitação da participação e no fortalecimento do controle social no tocante ao acesso as informações, organizações e a na capacidade de influenciar as políticas públicas. Entretanto, um dos desafios acerca do uso das TICs é a garantia do acesso de forma inclusiva, para que todos tenham a oportunidade de participar. E ainda, dentre aqueles que conseguem acessar, nem todos dispõem de suficiente alfabetização digital, o que os torna alvo fácil de manipulação por meio de *fake news* ou outras estratégias que servem a interesses individuais.

Desta forma, as novas formas de participação têm o potencial de fortalecer a participação, de maneira geral, e o controle social nas políticas de seguridade social. No entanto, é preciso superar os desafios existentes para que se possa garantir uma participação efetiva da sociedade.

Referências

ALMADA, A. E. R. de. A era da pós-verdade no cenário político contemporâneo. **Internet e Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 116-134, jun. 2021. Disponível em:

<https://revista.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/07/A-era-da-pos-verdade-no-cenario-politico-contemporaneo-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

ARAÚJO, R. de P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciência, Saúde**, Manguinhos, Rio de Janeiro, n. 2, v. 22, p. 1597-1619, dez. 2015. DOI: doi.org/10.1590/S0104-59702015000500004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/RfLFVXx4Xr3k77G3H957BTr/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 15 jun. 2023.

AZEVEDO, D. A. Os limites da democracia participativa: uma análise a partir dos conselhos municipais no Rio de Janeiro, **GEOgraphia**, v. 20, n. 43, mai./ago. 2018

BERAS, C. **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

BERNARDES, F.; BARBOSA C. Movimentos Sociais na Era da Internet: por todas as formas de ativismo. **Revista Mídia e Cotidiano**, n. 1, v. 12, p. 6-23, abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/download/9859/6989/40962>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BERNARDES, F. *et al.* Dinâmicas de organização e mobilização social contemporânea: do alto falante ao website. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 40, n. 3, p. 129-156, set./dez. 2018. DOI: doi.org/10.15603/2175-7755/cs.v40n3p129-156. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/7723>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental: introdução aos parâmetros curriculares nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/introducao.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. 90% dos lares brasileiros já tem acesso à internet no Brasil, aponta Pesquisa. **Portal de notícias da Casa Civil**, 19 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/90-dos-lares-brasileiros-ja-tem-acesso-a-internet-no-brasil-aponta-pesquisa>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2001.

CGI. Comitê Gestor da Internet no Brasil. **TIC Domicílios**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: CGI, 2022. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20221121125504/tic_domicilios_2021_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

COSER, I. Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 18, n. 30, p. 10-46, 2016. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/101/75>. Acesso em: 7 jul. 2023.

CRUZ, P. M. A democracia representativa e a democracia participativa. **Doutrina Nacional: Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 13, 2011. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/408>. Acesso em 7 jul. 2023.

DAGNINO, E. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FERRARI, C. O protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável. In: **Caderno de textos: Participação e controle social no SUAS**. Brasília/DF: CNAS/MDS, 2009. p. 21-26. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_VII/texto_base_7_conferencia_nacional_assistencia_social.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

FONTOURA, O. Narrativas históricas em disputa: um estudo de caso no youtube. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 69, p. 45-63, jan./abr. 2020. DOI: doi.org/10.1590/S2178-14942020000100004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/VwPxxw6MP97rfsb6Yf9RHDxr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2023.

FREIRE, N. P. *et al.* A infodemia transcende a pandemia. **Ciência e saúde coletiva**, v. 26, n. 9, p. 4065-4068, set. 2021. DOI: doi.org/10.1590/1413-81232021269.12822021. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2021.v26n9/4065-4068/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

GOMES, I.; FERREIRA, I. Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste. **Portal Agência IBGE Notícias**. 7 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste>. Acesso em: 7 jul. 2023.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 123-140,

2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KsmNcpQnt7TTB5TxGkjQBQx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 jul. 2023.

POLAK, A. L. N. de S. **O revisitar dos conceitos de democracia:** da representação política à democracia participativa. 2008. Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31001/M%201039.pdf?sequence=1> . Acesso em: 7 jul. 2023.

RAICHELIS, R. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. *In: Caderno de textos: Participação e controle social no SUAS*. Brasília/DF: CNAS/MDS, 2009. p. 13-20. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_VII/texto_base_7_conferencia_nacional_assistencia_social.pdf . Acesso em: 15 jun. 2023.

ROSA, C. B. S.; LUIZ, D. E. C. Democracia: tipologia, relações e expressões contemporâneas. *Aurora*, Marília, v. 8, p. 18-33, 2011. DOI: doi.org/10.36311/1982-8004.2011.v4n2.1267. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1267>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SANTOS, T. A. *et. al.* O materialismo dialético e a análise de dados quantitativos. **Texto e Contexto - Enfermagem**, Florianópolis, v. 27, n. 4, p. 1-8, 2018. DOI: doi.org/10.1590/0104-07072018000480017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/kzn9595WBk7gRNbTS4fK3xs/?format=pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.

WAGNER, F. R. Habilidade e inclusão digital - o papel das escolas. **Portal CGI - Comitê Gestor da Internet no Brasil**. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2009. São Paulo, p. 47-51, 2010. Disponível em: <https://www.cgi.br/publicacao/habilidade-e-inclusao-digital-o-papel-das-escolas/>. Acesso em: 15 jun. 2023.