

A comunicação pública vinculada aos espaços de participação social em Alagoas e no Brasil¹

Flávio Henrique Silva Santos²

Laura Nayara Pimenta³

Universidade Federal de Alagoas - UFAL

Resumo

O trabalho investiga as instâncias de participação no Brasil e em Alagoas, destacando seu papel como instrumentos de deliberação e fiscalização de políticas públicas desde a Constituição de 1988. Analisa o enfraquecimento dessas instâncias durante governos de direita e sua retomada no governo Lula, com a recriação de conselhos, conferências e o uso de plataformas digitais como o Brasil Participativo. Em Alagoas, conselhos estaduais e municipais enfrentam desafios como clientelismo, desigualdades regionais e falta de descentralização. A partir disso, enfatiza-se a importância da comunicação pública e da participação cidadã na construção de políticas e na superação dos obstáculos estruturais e políticos.

Palavra-chave: participação social; comunicação pública; conselhos e conferências.

Corpo do trabalho

Como marco legal e civilizatório do país, a Constituição Federal de 1988 disseminou novos ideais de interação sociedade-estado para a criação, deliberação e acompanhamento de políticas. Condensados em instâncias como conselhos de direito, conselhos gestores de políticas públicas e conferências, esses ideais deram forma a um sistema participativo brasileiro regido por normas e bases legais. Seus resultados envolvem a ampliação da incidência de cidadãos e grupos organizados da sociedade na esfera política, para além dos processos eleitorais, conferindo nova roupagem à democracia representativa recém-conquistada no Brasil após a ditadura militar.

Nas quase quatro décadas desde a promulgação da Carta Magna, esse sistema sofreu mutações importantes, ora fortalecido por sua institucionalização formal e incorporação nas esferas estaduais e municipais de governo, ora enfraquecido por medidas de desmonte e sucateamento nas administrações federais de Temer e Bolsonaro.

¹ Trabalho apresentado na IJ08 – Comunicação e Cidadania da Intercom Júnior – 21ª Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, evento componente do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Estudante de Graduação, 5º Semestre, do Curso de Relações Públicas da Universidade Federal de Alagoas – UFAL. e-mail: flavio.henrique@ichca.ufal.br

³ Orientadora do trabalho e professora do Curso de Relações Públicas da Universidade Federal de Alagoas – UFAL. e-mail: laura.pimenta@ichca.ufal.br

Traçar um diagnóstico dessas instâncias hoje envolve reconhecer as variadas transformações sociopolíticas e culturais que têm implicações no sistema participativo e, de modo mais amplo, na democracia brasileira. É o caso dos sentimentos de descrença na estrutura política, expressos pelo desengajamento eleitoral crescente.

É também o caso da guinada brasileira ao conservadorismo, materializada na eleição de figuras de extrema-direita para o Executivo e Legislativo. Um de seus desdobramentos são as contradições políticas entre camadas da sociedade e os dispositivos participativos que, com o passar do tempo, se tornaram instrumentos de defesa dos direitos humanos de grupos sociais vulnerabilizados e atacados como os povos indígenas, a comunidade LGBTQIA+ e as pessoas privadas de liberdade.

O antipetismo, intrínseco ao fenômeno anterior, também desempenha papel no desgaste de imagem das esferas participativas, em virtude da forte associação entre os conselhos e conferências aos governos petistas em que se desenvolveram institucionalmente - inclusive pela viabilização de oportunidades de financiamento. O (não) entendimento sobre o custeio necessário para o funcionamento de um sistema participativo da mesma forma apresenta-se como desafio, visto que tem sido reivindicado por atores contrários à participação cidadã organizada⁴, reflexo da adoção da austeridade fiscal tanto como política de estado, quanto como ideologia.

Por fim, a mais recente e frenética transformação de nossos tempos tem sido a transição de esfera pública para âmbitos digitais, em especial plataformas de mídias sociais, movimento reconhecido como “plataformização” (Fischer, 2023). Em meio a seus efeitos estão a propagação caótica de informações e o surgimento de bolhas digitais, ambos prejudiciais ao sistema tradicional de participação. Uma vez que concentram todas as fases relacionadas aos processos de informação - produção, difusão, consumo, formação da opinião e debate - as plataformas têm alienado cada vez mais pessoas das instâncias tradicionais de participação política e cidadã.

Retomada da cultura participativa: Lula III e Brasil Participativo

Duramente atacadas durante as gestões presidenciais anteriores de direita e extrema-direita, as instâncias participativas brasileiras foram alvos de medidas de

⁴ Em 2019, decreto presidencial publicado pelo governo Bolsonaro reduziu para nove o número de conselheiros da sociedade civil, substituiu as reuniões mensais por trimestrais em vez de mensais e por videoconferência para aqueles que não estivessem em Brasília. Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/politica/por-decreto-bolsonaro-desmonta-conselho-de-protecao-dos-direitos-da-crianca/>.

desmonte e sucateamento. Transitando entre a extinção de conselhos, transferência de atribuições e esvaziamento institucional, o período de 2016 a 2022 se caracteriza por “um processo erosivo da participação popular que muda toda a arquitetura da administração pública” (EPSJV/Fiocruz, 2019). Contudo, a eleição presidencial do terceiro governo Lula, em 2022, representa um ponto de partida para a retomada da cultura participativa nacional, símbolo dos primeiros governos do petista. Valendo-se do mote “União e Reconstrução”, resposta à polarização do país que envolve o ataque sistemático aos direitos humanos e à participação popular, Lula iniciou muito cedo esforços pró-participação. Criou novos conselhos e reativou antigos, por exemplo. Instaurou uma rede de assessores que estão em cada um dos 39 ministérios, dedicados exclusivamente à participação social e também à diversidade. Tema que, segundo Artur Sinimbu, assessor no Ministério da Igualdade Racial, visa “continuar avançando com a transversalidade das políticas públicas, considerando os recortes de gênero e raça” (Galf e Camazano, 2023) e responde a demandas populares por diversidade, intensificadas nos anos em que o PT esteve fora do poder.

Ainda assim, mais do que uma mera retomada aos antigos moldes de participação, o governo federal viu-se também desafiado a responder, à altura, os obstáculos apresentados pela ‘plataformização’ e as novas dinâmicas das redes. Obstáculos estes que não são exclusivos da participação e, na verdade, configuram-se como amplo desafio governamental.

Em função disso, lançou em 11 de maio a Brasil Participativo, plataforma digital voltada a receber contribuições da população para criação e melhoria de políticas públicas. Desenvolvida em software livre, a plataforma permite o acesso àqueles registrados no “gov.br”, portal online do governo federal. Inaugurada nas experiências de construção do Plano Plurianual, instrumento de planejamento governamental, a plataforma acumulava mais de 4 milhões de acessos até julho de 2023, números celebrados pelo governo. Representando a maior experiência de participação digital da administração federal (Brasil, 2023), estes números indicam que ainda há caminhos a percorrer, se comparados aos 155 milhões de eleitores brasileiros.

Ademais, o governo federal tem retomado o desenvolvimento das conferências nacionais, campos de participação e debate da sociedade sobre temas da administração pública. Ressuscitou algumas que haviam sido interrompidas nos últimos governos,

como as de Cultura e Direitos Humanos, cujas últimas edições tinham acontecido em 2013 e 2016, respectivamente. Ainda, resgatou conferências proteladas pelas próprias gestões Lula e Dilma, como a de Ciência, Tecnologia e Inovação, até então realizada pela última vez em 2010. Lula tem participado de quase todas as conferências - ora em suas aberturas, ora em seus encerramentos - e reforçado seus discursos de compromisso com a participação social e com a escuta à sociedade civil.

A garantia do direito à participação, por meio dessas iniciativas, têm composto o repertório discursivo de Lula neste governo. Em seu pronunciamento à nação, de 6 de setembro de 2023, destacou a ligação entre democracia e participação, dizendo:

“Democracia é o direito de participar das discussões que impactam as vidas das pessoas. Por isso, nós criamos os conselhos sociais e trouxemos de volta as conferências nacionais, para que a sociedade nos ajude a desenhar as políticas públicas. Por isso, nós fizemos o Plano Plurianual mais Participativo da história (...)” (Brasil, 2023)

Dessa forma, ficam claras as múltiplas estratégias adotadas para a retomada da cultura participativa, evidenciando também certa importância dada ao tema pelo governo federal, que o mantém frequente em sua comunicação, como na TV aberta, em que o pronunciamento foi transmitido em 2023.

Figura 1 - Lula em pronunciamento à nação



Fonte: Canal do Partido dos Trabalhadores no YouTube

A cultura participativa em Alagoas

Em Alagoas, os instrumentos de participação social têm sido gradualmente incorporados às estruturas do governo estadual, fruto de reivindicações de setores da sociedade civil organizada e movimentos sociais ao longo dos anos. Todavia,

entendendo o estado como um território não-homogêneo, com culturas e dinâmicas políticas próprias, vide o “coronelismo, mandonismo e clientelismo” (Silva, 2011) cabe aprofundar as discussões e diagnósticos da cultura participativa em Alagoas.

Assim, evidenciam-se desafios perduráveis à implementação de novas práticas de democracia participativa, em contraposição a vícios e tradições políticas da democracia representativa que, por vezes, isola os processos de tomada de decisão, criação e acompanhamento de políticas públicas a círculos restritos. Sobre isso, Silva elaborou uma análise detalhada das experiências de participação política em Alagoas, tomando o Sertão alagoano como ponto de partida:

“(…) não negamos uma herança histórica da tradição política alagoana assentada em relações hierarquizadas e assimétricas que geram “silêncios” no espaço público. Resultado disso é um processo contrário à prática da crítica, da reclamação, do debate dos problemas que atingem coletividades em um determinado espaço social” (Silva, 2011, p. 17)

Em resistência a essas obstruções pela construção de uma cultura participativa no estado, fóruns e conselhos sociais mantêm suas articulações, existindo engajamento organizado de movimentos sociais, profissionais das políticas de Estado, setores da academia, em políticas que passam da Saúde a Educação a Direitos da Criança e do Adolescente, por exemplo. Três importantes temáticas, dentre muitas, para a garantia da cidadania e dos direitos humanos e que contam com conselhos colegiados vinculados a eles.

No entanto, existem também limitações territoriais para as maneiras que essas experiências participativas acontecem. Em grande parte, estão concentradas na capital alagoana, com pouca a nenhuma descentralização para outras regiões do estado, o que dificulta o pleno acesso e apropriação pelos cidadãos destes espaços.

Outra realidade conturbada é a de implementação das instâncias participativas a nível municipal, sobretudo em municípios pequenos. Segundo pesquisa da Rede Temática pela Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do GIFE (2023), existe uma “percepção de falta de apoio da gestão municipal aos conselhos”, aqui referindo-se aos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA), mas que podem ser aplicados a outras instâncias.

Ademais, os percalços apresentados anteriormente para a plena participação desdobram-se também em Alagoas. Com repercussões ainda mais negativas, haja visto

que não há respostas oficiais dos governos locais aos dilemas da plataformização nem existem iniciativas semelhantes ao Brasil Participativo do governo federal, por exemplo. Ainda que existissem, outras realidades a desafiaram, como as desigualdades de conectividade nas áreas rurais, periféricas e interioranas. Todas essas nuances convidam a uma análise, conforme Avritzer (2007), das realidades sociopolíticas do estado e a um tecimento de novas estratégias de participação alinhadas às realidades estaduais.

Mapeando exclusivamente os conselhos estaduais colegiados, de gestão e deliberação de políticas do estado, encontram-se 25 destes.¹ Com ampla diversidade de temáticas e políticas setoriais, perpassam por conselhos de direitos de: crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; mulheres; idosos; comunidade LGBTQIAPN+;

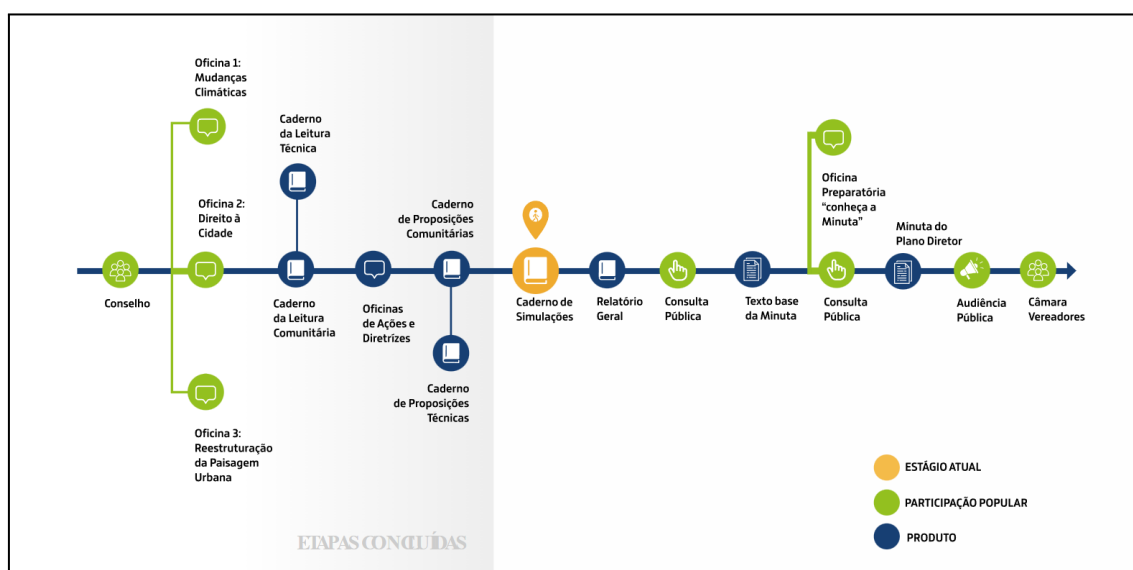
Conselhos para as políticas de: assistência social; políticas energéticas; cooperativismo; segurança; educação; saúde; políticas sobre drogas; juventude; segurança alimentar e nutricional; cultura; proteção e defesa do consumidor; turismo; desenvolvimento econômico e social; governança eletrônica; agricultura familiar e reforma agrária; ciência, tecnologia e inovação; saneamento ambiental; e igualdade racial. Bem como conselhos gestores para o programa Alagoas sem Fome e para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Vale destacar que a existência desses conselhos suscita a execução de conferências temáticas de grande parte das políticas mencionadas. Além disso, promovem momentos de formação, audiências públicas, assembleias abertas à participação popular e comissões interconselhos e interinstitucionais.

Em Maceió, instâncias participativas incluem 14 conselhos de: educação; criança e adolescente; proteção ambiental; pessoa idosa; assistência social; saúde; segurança alimentar e nutricional; ciência, tecnologia e inovação; economia solidária; trabalho, emprego e renda; turismo; políticas culturais; cidadania LGBTQIAPN+; desenvolvimento econômico; e plano diretor. Este último é instaurado pelo Plano Diretor de Maceió, cuja última publicação vigente foi em 2005 e as últimas atualizações em 2015. Encarregado por acompanhar a implementação do Plano e executar programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano e ambiental, o conselho foi reativado em 2023, após reivindicações da vereadora Teca Nelma. Composto por entidades de ensino, associações de moradores, casas legislativas, organizações da sociedade civil, órgãos

públicos e iniciativas privadas, o ano de 2024 marca o início do processo de renovação do Plano.

Metodologicamente, esse processo envolve a realização de oficinas temáticas em mudanças climáticas, direito à cidade e paisagem urbana e consultas e audiências públicas, todas abertas à participação popular. Já no âmbito técnico, envolve a produção de documentos que sintetizem as propostas técnicas e comunitárias (figura 2).

Figura 2 - Linha do tempo da construção do Novo Plano Diretor de Maceió



Fonte: website do Plano Diretor de Maceió

Apoiada e financiada pela Prefeitura, órgão responsável pelo Plano Diretor, a realização das fases desse processo chama a atenção do ponto de vista da comunicação acerca das atividades. Divulgadas por meio de canais e técnicas tradicionais de comunicação - portais da Prefeitura, secretarias e órgãos envolvidos e até mídias físicas como placas de trânsito - as páginas oficiais do Instagram da Prefeitura ou do prefeito JHC, cujo uso é uma das principais características de sua trajetória no cargo, não contém postagens temáticas do Plano Diretor. Ilustram-se então desfalques importantes nos processos de comunicação pública e difusão da informação deste aparelho participativo que, em reflexão mais ampla, denotam o papel da comunicação como uma das peças-chaves para experiências participativas bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. A participação social no Nordeste. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2007.

BRASIL. Presidente (2023-2026: Luís Inácio Lula da Silva). Pronunciamento do presidente da República em razão do Dia da Independência. Brasília, 6 set 2023

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência. Brasil Participativo mobiliza mais de 4 milhões de cidadãos no planejamento do País, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/julho/brasil-participativo-mobiliza-mais-de-4-milhoes-de-cidadaos-no-planejamento-do-pais>

FIOCRUZ. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. As questões por trás da extinção e das mudanças na composição de conselhos, 2019. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/questoes-por-tras-da-extincao-e-das-mudancas-na-composicao-de-conselhos>

FISCHER, R., & JARREN, O. The platformization of the public sphere and its challenge to democracy. *Philosophy & Social Criticism*, (s.l), p. 200-215, 2023. <https://doi.org/10.1177/01914537231203535>

GALF, R.; CAMAZANO, P. Governo Lula retoma política de participação social, mas foco em diversidade é desafio, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/10/governo-lula-retoma-politica-de-participacao-social-mas-foco-em-diversidade-e-desafio.shtml>

PIMENTA, L. N.; Reflexões sobre as tensões do conceito de comunicação pública: erosão democrática, fragmentação da esfera pública e horizontes comuns. *Organicom*, São Paulo, Brasil, v. 21, n. 45, p. 48–58, 2024. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.223586. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/223586>. Acesso em: 22 jun. 2025.

Rede Temática Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente – Desafios, realizações e perspectivas de fortalecimento. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Conselhos-Municipais-de-Direitos-da-Crianca-e-do-Adolescente.pdf>

SILVA, G. Vozes do silêncio: participação e deliberação no nordeste brasileiro – uma análise a partir do território rural do litoral norte de Alagoas. Dissertação (Mestrado em Sociologia - Universidade Federal de Alagoas). 2011.