



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA

CONTROLE SOCIAL: A GESTÃO SOCIAL DAS AÇÕES DO ESTADO

PALMAS – TO

2015

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA

CONTROLE SOCIAL: A GESTÃO SOCIAL DAS AÇÕES DO ESTADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional.
Orientador: Dr. Airton Cardoso Cançado.

PALMAS – TO

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S586c Silva, Fernanda Rodrigues da .

Controle social: a gestão social das ações do Estado . / Fernanda Rodrigues da Silva. – Palmas, TO, 2015.

178 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2015.

Orientador: Airton Cardoso Cançado

1. Controle social. 2. Gestão social. 3. Democracia . 4. Cidadania. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA

CONTROLE SOCIAL: A GESTÃO SOCIAL DAS AÇÕES DO ESTADO

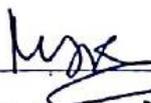
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de mestre.
Orientador: Prof. Dr. Airton Cardoso Caçado

Aprovada em 20/11/2015.

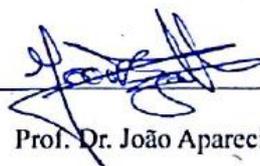
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Airton Cardoso Caçado – UFT (Orientador)



Prof. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva - UFT



Prof. Dr. João Aparecido Bazolli - UFT



Prof. Dra. Sandra Alberta Ferreira – UFT

Dedico este trabalho aos meus pais (Judite e Vilmar), aos meus irmãos (Bárbara e Rodrigo) e ao meu esposo (Weider), alicerces de toda a minha trajetória. Dedico também a minha amiga Jeany que esteve presente em todas as fases da realização desta.

AGRADECIMENTOS

Chegar neste momento é uma alegria indescritível, pois aqui tenho a oportunidade de agradecer a todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização desta.

Não tenho espaço suficiente para mencionar todos os nomes das pessoas que me ajudaram nessa caminhada. Sendo assim, de modo geral, quero aqui expressar minha gratidão a cada pessoa conhecida, colega, amigo, familiar, professor, que diretamente ou indiretamente estiveram ao meu lado nessa busca pela maturidade acadêmica.

De modo mais dirigido, expresso meus agradecimentos:

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e a Fundação Getúlio Vargas – FGV pela bolsa oferecida para a realização desta dissertação.

Ao meu Orientador, **Dr. Airton Cardoso Cançado**, que de maneira tão prática, coerente e eficiente me orientou em todos os momentos. Até mesmo quando eu chegava com tantas perguntas e dúvidas, ele sabia exatamente o que fazer e como me orientar. Sua calma professor é uma dádiva inigualável. Meu muito obrigada por todas as contribuições, pelos livros doados e emprestados, pelos artigos enviados, pela prontidão nas leituras, enfim por tudo.

Aos professores do programa, obrigada a cada um pela contribuição e enriquecimento proporcionado em cada aula e seminário. Em especial, agradeço ao professor **Dr. Antônio José Pedroso Neto**, pelas suas aulas fantásticas e pela excelente indicação do livro: Saída, Voz e Lealdade. Quero aqui também agradecer aos meus professores e orientadores de graduação, **Dr.^a Liliam Deisy Ghizoni** e **Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer**, vocês me lapidaram para ser a pesquisadora que sou hoje, sou muito grata por isso.

Aos membros da banca da qualificação: **Dr. João Aparecido Bazolli** (PGDRA/UFT) e **Dr. Edi Augusto Benini** (UFT), pelos elogios, críticas e demais contribuições, elas foram fundamentais.

Aos colegas de mestrado, nossa turma foi realmente Top. Sou grata por conhecer cada um, pelas inúmeras contribuições que compartilhamos. A riqueza dos nossos debates, a ajuda mútua nos trabalhos, as risadas, nossos encontros, nosso grupo no whatsapp, a diversidade tão rica no compartilhamento da nossa cultura com a da **Anayetzin Rivera Hernández** (México) e do **Edwin Artunduaga Segura** (Colômbia). A casa da ONU, como poderia esquecer não é? Nossos príncipes “**André do Nascimento Lima** e **Genick Mbaki Masongele** (Congo)”. Até me tornei mãe postiça da minha amiga Anayetzin. Enfim, obrigada por tudo, vocês são literalmente demais.

Aos meus amados pais, **Judite Rodrigues da Silva** e **Vilmar José da Silva**, por dedicaram tanto esforço e tempo para que pudéssemos evoluir dia após dia, como pessoas e enquanto profissionais. Não vou esquecer minha mãe me perguntando: Filha esse trabalho não termina? Possivelmente, com o fechamento desse ciclo poderia responder que sim, agora acabou mãe. No entanto, meu desejo é que ele continue, que esse findar do mestrado represente apenas uma vírgula da minha jornada em busca do conhecimento.

Aos meus maninhos **Bárbara Rodrigues da Silva** e **Rodrigo Alves da Silva**, que estiveram presentes em cada fase da minha história. Que sorriram, brincaram e caminharam ao meu lado, algumas vezes perto, outras distantes, mas sempre torcendo por mim.

Ao meu esposo **Weider Lopes Batista** por encantar a minha vida com sua presença. Por ser meu amigo nos momentos bons e difíceis. Por ter ouvido todos os dilemas da minha dissertação. Por suas orientações sempre tão sensatas e pertinentes. Pelos pedais maravilhosos que fizemos com o grupo “Superando Limites”, que me fizeram distrair e recarregar as energias. Enfim, sem você essa jornada jamais seria a mesma. Que sorte do meu sorriso ter você como motivo.

Não poderia esquecer-me de agradecer a minha amiga **Jeany Castro dos Santos**. Sou grata a Deus por proporcionar nossa amizade. Sua companhia e da sua família foram fundamentais. Você foi uma peça chave na realização desse trabalho. Obrigada por tudo.

Aos amigos próximos e familiares, em especial a **Alcione Lopes da Silva** e ao meu sobrinho **Lucas Gabriel** que me perguntava na janela: tia Fernanda a senhora está estudando? Toda essa ausência e dedicação será compensada. Não posso esquecer também dos amigos do “Superando Limites” e da equipe do “Cross Treino” que me ajudaram bastante quando precisava diminuir a tensão das atividades.

Aos meus colegas de trabalho muito obrigada por fazerem parte dessa fase em minha vida. Os cafés da manhã, as risadas e agora o lanche das frutas, bem como a companhia de cada um foi importante.

Por fim, agradeço imensamente a Deus, por proporcionar tantas bênçãos em minha vida. Por cuidar de mim com tanto carinho. Por guiar meus passos pelas veredas da justiça. A ti Senhor agradeço por tudo que tenho, por tudo que sou e por mais essa grande conquista.

Finalizo meus agradecimentos com a seguinte frase de Marthin Luther King, oportuna para o momento: “talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.

“Acredito que nenhum de nós acredita que realmente possamos chegar a um sistema perfeitamente democrático, dados os inúmeros limites que o mundo real nos impõe. Contudo, esses critérios nos dão padrões em relação aos quais podemos comparar as realizações e as imperfeições restantes dos sistemas políticos existentes e suas instituições, e assim podem nos orientar para as soluções que nos aproximariam do ideal”.
(DAHL, 2009).

RESUMO

SILVA, Fernanda Rodrigues Da. **CONTROLE SOCIAL: A GESTÃO SOCIAL DAS AÇÕES DO ESTADO**. 2015. 177f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas-TO, 2015.

Esta dissertação se propôs desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, no Brasil, por meio de uma revisão integrativa de literatura, bem como identificar as possíveis congruências das categorias teóricas do Controle Social com a Gestão Social. Trata-se de uma dissertação teórica, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas foram: SCIELO; SPELL; ANPAD e periódicos das seguintes qualificações (A1, A2, B1 e B2), classificados na área de avaliação: “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR”, do aplicativo integrado WebQualis da CAPES, versão 2012. A busca nos periódicos foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014. Ao final das buscas foram encontradas 408 publicações. Compôs a amostra válida da revisão integrativa de literatura 252 artigos, que foram admitidos nos critérios de inclusão, oriundos dos periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2), os quais foram posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial temática. As categorias resultantes foram “Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma”; “Controle social exercido pela sociedade sobre o Estado”; “Controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade”; “Controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo”; “Outras formas de Controle social”; “Não aborda aspectos do Controle social”. A abordagem empírica foi a mais recorrente nas publicações avaliadas. Diante de tais constatações percebeu-se uma escassez notável de estudos teóricos acerca do controle social. Na análise temática, foram identificadas as Categorias Teóricas do Controle Social: Democracia, Cidadania e Gestão Social. Por meio dessas categorias foi possível constatar os fundamentos teóricos que podem delimitar o conceito de Controle Social. Com base nos resultados das concepções teóricas encontradas o controle social da sociedade sobre o Estado é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante ao ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas, bem como controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, o controle social é em última instância o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via gestão social. A pergunta que norteou esta dissertação foi: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” e suas congruências teóricas com a gestão social? Sendo assim, buscou verificar, na literatura analisada, a existência de convergências teóricas presentes na relação entre controle social e gestão social que se aproximam e complementam-se e, a resposta a esta busca foi positiva, conforme a delimitação supracitada.

Palavras-chave: Controle Social, Gestão Social, Democracia e Cidadania.

ABSTRACT

SILVA, Fernanda Rodrigues Da. **SOCIAL CONTROL: THE SOCIAL MANAGEMENT OF THE STATE'S ACTIONS** 2015. 177f. Dissertation (Master's Degree in Regional Development) – Federal University of Tocantins - UFT. Palmas-TO, 2015.

This dissertation proposed to develop a conceptual systematization of the different scientific contributions about “Social Control”, specifically in the area of Urban and Regional Planning / Demography – PUR, in Brazil, whereof a integrative literature review, as well as to indentify the possible congruences of theoretical categories of the Social Control with the Social Management. This is a theoretical dissertation, of descriptive and exploratory purpose, developed by way of an integrative literature review. The searched databases were: SCIELO; SPELL; ANPAD and journals of the following qualifications (A1, A2, B1 and B2), classified in the evaluation area: “Urban and Regional Planning / Demography – PUR”, of the integrated application WebQualis of CAPES, 2012 version. The search on the journals was developed in the months of September and October of 2014. At the end of the searches 408 publications were found. 252 articles composed the valid sample of the integrative literature review, which were admitted in the inclusion criterions, sourced in the journals of (A1, A2, B1 and B2) qualifications, which were later submitted to a thematic categorical content analysis. The resulting categories were “Social control done by the society about itself”; “Social control done by the society about the State”; “Social control done by the State about the society”; “Social control done by the State about itself”; “Other ways of Social control”; “Does not deal with social Control aspects”. The empirical approach was the most recurrent in the evaluated publications. Toward these findings revealed a notable scarcity in theoretical studies about the social control. In the thematic analysis, were identified the Theoretical Categories of the Social Control: Democracy, Citizenship and Social Management. Through these categories was possible to certify the theoretical foundations which can delimit the concept of the Social Control. Based on the results of the theoretical conceptions about [The social control done by the society about the State], social control is the amelioration process of the deliberative democracy through the act of controlling the State actions, in public sphere, through the effective exercise of citizenship. Its range includes all channels (formals and informal) and actions attempted by the society to amplify the development of the local power and other scales, as well as to control the State performance in the public policies cycle. In this sense, the social control is ultimately the establishment of the society's control about the State's action via social management. The question that guided this dissertation was: Which are the conceptual theoretical dimensions of the studies published about the “Social Control” classified in the “Urban and Regional Planning / Demography – PUR” evaluation area and its theoretical congruences with the social management? Thus, seeking to verify, in the analyzed literature, the existence of theoretical convergences present in the relation between social control and social management which complement and approximate each other and, the answer to this search was positive, according to the aforesaid delimitation.

Keywords: Social Control, Social Management, Democracy e Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01– Nova aproximação teórica para a Gestão Social.....	33
Figura 02 – Dimensões teóricas para o Controle Social.....	137

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 01 – Síntese do processo de revisão integrativa de literatura.....	80
---	----

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 01– Ciclo do protocolo de pesquisa.	68
Esquema 02 – Especificações da grade mista com o detalhamento das categorias definidas.	77
Esquema 03 – Especificações dos critérios de exclusão e inclusão da segunda etapa.....	79
Esquema 04 – Categorias definidas na primeira fase da análise de conteúdo.....	86
Esquema 05 – Síntese do quantitativo de artigos incluídos na análise temática.....	94
Esquema 06 – Categorias Teóricas do controle social.	95
Esquema 07 – Congruências teóricas entre Controle Social e Gestão Social	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Síntese da Agenda de Pesquisa.....	36
Quadro 02 – Tipos históricos de Estado e seus respectivos gerenciamentos.	40
Quadro 03 – Quantitativo de periódicos pesquisados e tipologia das publicações.	73
Quadro 04 – Relação dos periódicos encontrados durante a pesquisa	74
Quadro 05 – Descrição das categorias da análise de conteúdo.	86
Quadro 06 – Dimensões de análise do Controle Social.....	96
Quadro 07 – Síntese do detalhamento das publicações avaliadas na análise temática.....	97
Quadro 08 – Síntese da dinâmica da saída, voz e lealdade no contexto do controle social ...	136

LISTAS DE TABELAS

Tabela 01 – Quantitativo de periódicos oriundos do WebQualis da CAPES, versão 2012.	72
Tabela 02 – Síntese dos trabalhos avaliados na pesquisa divididos por estrato e ano	84
Tabela 03 – Percentual do quantitativo dos artigos divididos por ano e estrato.	85
Tabela 04 – Quantitativos das categorias de análise divididos por ano e estrato.....	88

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Quantitativo de artigos encontrados a partir das bases de dados consultadas.....	71
Gráfico 02 – Percentual total do quantitativo de artigos avaliados apresentados por ano.	82
Gráfico 03 – Evolução dos artigos distribuídos por ano e acumulados no período.	82
Gráfico 04 – Percentual do quantitativo dos estratos apresentados por ano.	83
Gráfico 05 – Quantitativo dos artigos avaliados apresentados por ano e estrato.	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANPAD:** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
- APGS:** Revista Administração Pública e Gestão Social
- CAPES:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEATS/USP:** Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Universidade de São Paulo
- CGS:** Cadernos Gestão Social
- CGU:** Controladoria-Geral da União
- CIAGS/UFBA:** Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia
- CNS:** Conselho Nacional de Saúde
- ENAPEGS:** Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social
- FGV:** Fundação Getúlio Vargas
- FUNDEB:** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal
- NEATS/PUC-SP:** Núcleo de Estudos de Administração do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- NIPETS/UFRGS:** Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- ONU:** Organização das Nações Unidas
- PEGS/EBAPE/FGV:** Programa de Estudos em Gestão Social
- PGDR:** Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional
- PUR:** Planejamento Urbano e Regional / Demografia
- RAP:** Revista de Administração Pública
- RGS:** Rede de Pesquisadores em Gestão Social
- RIGS:** Revista Interdisciplinar de Gestão Social
- SCIELO:** Scientific Electronic Library Online
- SPELL:** Scientific Periodicals Electronic Library
- SUS:** Sistema Único de Saúde
- TCE-PE:** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
- TCU:** Tribunal de Contas da União
- UFRRJ:** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
- UFT:** Universidade Federal do Tocantins
- TIC:** Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Estrutura do trabalho	4
1 GESTÃO SOCIAL.....	6
1.1 Um novo olhar além da gestão estratégica.....	6
1.2 Primeiros passos da gestão social.....	15
1.3 Convergências e divergências de um campo em consolidação	20
1.4 Novas interfaces da gestão social e sua agenda de pesquisa	31
2 CONTROLE SOCIAL.....	38
2.1 Estado e Sociedade Civil um diálogo possível?.....	38
2.2 Delineando a participação no cenário brasileiro: O marco constitucional de 1988	44
2.3 Os sentidos do Controle Social	49
2.4 Os caminhos e (des)caminhos do Controle Social	57
3 METODOLOGIA	65
3.1 Abordagem Metodológica.....	65
3.2 Protocolo de Pesquisa.....	68
3.2.1 <i>Questão de pesquisa</i>	69
3.2.2 <i>Palavras-chave</i>	69
3.2.3 <i>Definição das bases de dados</i>	69
3.2.4 <i>Definição dos critérios de inclusão/exclusão das publicações</i>	70
3.2.5 <i>Seleção da amostra</i>	71
3.2.6 <i>Análise preliminar dos artigos</i>	75
3.3 Análise de Conteúdo	76
4 COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL: UMA RELEITURA DA LITERATURA BRASILEIRA	81
4.1 Perfil e caracterização da literatura sobre controle social no Brasil.....	81
4.2 Análise das categorias teóricas presentes na literatura sobre Controle Social	94
4.2.1 <i>Controle social da sociedade sobre o Estado</i>	95
4.2.2 <i>Controle social do Estado sobre si mesmo</i>	106
4.3 Congruências teóricas entre Controle Social e Gestão Social.....	109
4.4 A dinâmica da Saída, Voz e Lealdade no contexto brasileiro do Controle Social	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
REFERÊNCIAS	142
APÊNDICES.....	151
Apêndice A – Síntese da análise temática da literatura sobre Controle Social	152
Apêndice B – Referências dos artigos da Revisão Integrativa.....	163

INTRODUÇÃO

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.
Albert Einstein.

Este estudo trata-se de uma dissertação teórica, de caráter descritivo e exploratório, efetuada em base documental, de natureza básica, com abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura, realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PGDR/UFT.

Que se propôs desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, no Brasil, por meio da realização de uma revisão integrativa de literatura, bem como identificou as possíveis congruências das categorias teóricas do Controle Social com a Gestão Social.

Quanto aos objetivos específicos delinearam-se os seguintes: *i)* realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre controle social, nas bases de dados pré-selecionadas; *ii)* sistematizar as diversas abordagens sobre controle social, incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo, bem como identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do controle social, nas seguintes perspectivas: controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo; *iii)* analisar as possíveis congruências teóricas entre controle social e gestão social; *iv)* identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir no aprimoramento dos conceitos em tela e conseqüentemente no delineamento de pesquisas futuras.

Esta dissertação encontra-se ancorada nas concepções contemporâneas do desenvolvimento em uma perspectiva multidimensional (NORTH, 1990; SEN 2000; POLANYI, 2012; PUTNAM 1996; SACHS, 2004). Isso advém da própria formação interdisciplinar proporcionada pelo programa na qual esta foi desenvolvida: “Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Regional”. A linha de pesquisa selecionada para a realização foi “Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional”.

O desenvolvimento multidimensional almeja em sua gênese promover o bem-estar social, a ampliação dos níveis de educação, o aprimoramento dos serviços de saúde e a

preservação ambiental ancorada nos pilares da sustentabilidade (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013).

Essa nova projeção proposta para entender e conceber os fundamentos do desenvolvimento passa a olhar com mais profundidade as questões sociais, trazendo para o debate temas anteriormente ofuscados pelas percepções do *mainstream* e, visa primordialmente alcançar estados de desenvolvimento humano e social que possibilitem superar as assimetrias ainda hoje presentes em vários países, como é o caso do Brasil (CABRAL, 2011).

Efetivar debates sobre tais concepções, como se propõe neste trabalho, é de suma importância para contribuir com o debate sobre as possibilidades do desenvolvimento multidimensional. Por isso, essa dissertação, se comprometeu a avaliar os processos participativos brasileiros viabilizados pelas modalidades de controle social e sua inter-relação com os fundamentos teóricos da gestão social.

Vários interstícios estão presentes na realidade política e social do Brasil, como por exemplo, as ocorrências históricas que não privilegiaram o desenvolvimento da cultura de participação política; as tão frequentes disputas de interesses que favorecem na maioria dos casos as classes dominantes e, conseqüentemente, a postura passiva, ainda presente na sociedade brasileira que se habituou em delegar a sua responsabilidade ao Estado.

Ainda que diante de um cenário de participação incerto, propôs nesta dissertação avaliar, desvendar e quem sabe estimular outra realidade para a abertura de novos cenários participativos, fundamentados na gestão social e desenvolvidos por meio dos mecanismos de controle social à disposição da sociedade. Muitas questões estão imersas dentro desse contexto, por exemplo, o Estado brasileiro de fato quer a opinião da sociedade? E, a sociedade quer participar? As pessoas participam porque se importam (conhecem os seus direitos e deveres)? Ou participam por que em dado contexto específico essa participação lhe é oportuna? O que se busca é o bem comum?

Espera-se, ao final deste trabalho, contribuir com o debate acerca dessas indagações. Por outro lado, outras tantas questões podem ser provocadas e, com isso, o papel outorgado para esta dissertação será concretizado, ou seja, o de instigar o debate sobre temas tão relevantes no leque do desenvolvimento regional.

Para que os processos participativos brasileiros possam trilhar novos rumos e fazer-se valer é necessário bem mais que a previsão formal contida na estrutura da Constituição Federal de 1988. Para além da estrutura legal é preciso estabelecer mecanismos específicos de acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle das políticas públicas e demais ações dos

governos. E, todo esse panorama, que será aprofundado mais adiante, só terá condições de ser pintado novamente por meio da (re)construção da cultura política brasileira. Silva (2007, p.203) sobre tais aspectos, adverte que a simples “criação de novos mecanismos não é suficiente para alterar velhas práticas políticas se não houver a instauração de novas concepções”.

A compreensão de gestão social abordada aqui se baseia no entendimento apresentado por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.697) que a qualificam como sendo o processo de “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Assim “a gestão social adquire grande relevância, tanto para estimular a emancipação dos indivíduos quanto para se fortalecer por meio de indivíduos emancipados” (PEREIRA, 2011, p.13).

Na área da gestão social conforme infere Pereira (2011) ainda se carece de publicações que avaliem as organizações públicas estatais, as não estatais, seus gestores e também a linha da gestão social de políticas públicas. Outra demanda também presente no campo da gestão social, notada após a revisão de literatura realizada (TENÓRIO, 1998, 2008A, 2008B; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO; RIGO, 2014) refere-se à lacuna de práticas desenvolvidas no âmbito da gestão social. Diante de tais ausências esta pesquisa se habilita a atenuar a lacuna da linha da gestão social de políticas públicas.

As discussões envoltas na temática do controle social são complexas e carregam um leque de percepções e caracterizações as mais distintas possíveis. Sendo que as discussões sobre tal tema, atualmente ainda são restritas. Não há na literatura da área (MARTINS, 1989; TEIXEIRA, 2012; CORREIA, 2006; SZAIZI, 2012; AVRITZER, 2007) um consenso do que realmente se caracteriza como controle social, ele pode ser desde controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, como também pode ser compreendido como o controle do Estado sobre a própria sociedade.

Enquanto houver ausência de entendimento das concepções e dos mecanismos de controle social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, automaticamente o sistema republicano terá sua atuação limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social] e, em quais contextos ele pode ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Esta dissertação parte do pressuposto que a perspectiva do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e pelo Estado sobre si mesmo tendem a convergir com as abordagens atualmente presentes na gestão social.

Com a finalidade em atingir os objetivos delineados formulou-se a seguinte questão norteadora desta investigação: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” do sistema integrado WebQualis da CAPES¹ (versão 2012) que possuem congruências com a gestão social?

Estrutura do trabalho

Este estudo encontra-se subdividido em quatro capítulos, além das considerações finais e desta introdução.

No primeiro capítulo abordou-se a revisão dos principais aspectos teóricos relativos à temática da gestão social, elencando os contextos históricos que fundamentaram as bases da existência da gestão social, os primeiros caminhos trilhados por essa nova abordagem, as convergências e divergências do campo de conhecimento e, suas novas interfaces delineadas por uma agenda específica.

Já no segundo capítulo elencou-se a fundamentação teórica sobre controle social, no qual se discutiu a relação existente entre Estado e sociedade civil, a participação no cenário brasileiro, os conceitos e diferentes abordagens para o controle social, revelando os seus caminhos e (des)caminhos. Tais fundamentações tanto da gestão social, como do controle social se fizeram necessárias para subsidiar as análises sugeridas nesta dissertação.

O terceiro capítulo voltou-se à apresentação da metodologia selecionada para o desenvolvimento do estudo, no qual foram delineadas as abordagens definidas nesta investigação, apresentou-se os detalhes da revisão integrativa de literatura, bem como a amostra válida e, descreveu-se a técnica utilizada para análise dos dados.

O quarto e, último capítulo, apresentou os principais eixos de análise, bem como as discussões oriundas dos resultados obtidos no desenrolar da revisão integrativa de literatura.

¹WebQualis: refere-se a um aplicativo que permite a classificação e consulta ao Qualis (classificação dos veículos de divulgação da produção científica, por área do conhecimento pela CAPES). A classificação está dividida em oito estratos apresentados em ordem decrescente de valor, a saber: (A1 - o mais elevado, A2, B1, B2, B3, B4, B5, C - com peso zero). Vale ressaltar que utilizou a classificação do Qualis definida para o ano de 2014, ou seja, a versão 2012. Em 2015 foi publicada a versão 2014 (WEBQUALIS, 2015).

Por fim, foram expostas as considerações provenientes da realização desta dissertação, como também apresentou-se as limitações e contribuições para o aprimoramento de pesquisas futuras.

1 GESTÃO SOCIAL

*“Uma sociedade democrática e justa,
onde todos tenham voz e vez,
não é um caminho para ser feito sozinho,
mas uma construção coletiva.
De outra forma, será apenas um sonho que se sonha só”.*
Herkenhoff e Rabelo (2011, p.92).

Este capítulo objetivou discutir a importância da gestão social enquanto possibilidade para contrapor os postulados da gestão estratégica. Sua estrutura encontra-se dividida em quatro seções. Na primeira apresentou-se alguns contornos que delinearão a complexidade da dinâmica entre Estado, mercado e sociedade e os caminhos inevitáveis que viabilizaram a supremacia da gestão estratégica sobre os demais tipos de gestão. Na segunda elencou-se as delimitações conceituais do termo [Gestão Social], sua origem na América Latina e seu desenvolvimento no Brasil. Já na terceira discorreu-se a respeito das críticas ao conceito da gestão social e suas características teóricas. E, por fim, na última seção abordou-se as novas interfaces da gestão social e sua agenda de pesquisa.

1.1 Um novo olhar além da gestão estratégica

Muitos cenários atuais e antigos sobre campos específicos de observações têm sido debatidos e reavaliados com o intuito de aprofundar velhos conhecimentos e explorar novas situações que delineiam o papel do homem e do Estado nas sociedades primitivas e modernas e sua correlação com os postulados sociais e econômicos.

Autores como Polanyi (2012), Mauss (1974), Godbout e Caillé (1999), Weber (1999), Habermas (1987), Tocqueville (1987), Guerreiro Ramos (1981), dentre outros, são importantes nesse diálogo, com abordagens, campos e períodos de verificações os mais distintos possíveis, porém, esquematizam um objeto em comum: a sociedade e suas transformações. Essa literatura é composta por algumas fases que se completam, conforme detalhamento a seguir.

Polanyi (2012) esclarece o histórico proeminente da grande transformação que alterou as relações da sociedade e revolucionou toda uma era, fixando uma nova ordem econômica que abarcou povos e nações e modificou estruturas socialmente construídas e inseriu uma nova lógica fundada em parâmetros competitivos. Tal obra evidenciou os efeitos e o processo de construção desse sistema, como também explicita a testemunha:

O principal espectador da tragédia da revolução industrial foi convocado não pela insensibilidade e ganância dos capitalistas em busca de lucro – embora isto registrasse uma grande desumanidade – mas pela devastação social de um *sistema* incontrolado, a economia de mercado. Os homens não puderam compreender o que significava a coesão da sociedade. O sacrário mais íntimo da vida humana foi despojado e violado. Não se apreciou em todo o seu potencial o problema do controle social de uma mudança revolucionária; filosofias otimistas o obscureceram, filantropos sem visão conspiraram com interesses poderosos para escondê-lo e a sabedoria da época ainda não havia nascido (POLANYI, 2012, p.XII, grifo do autor).

Polanyi (2012) em sua obra explica que “não há um caminho de volta e nenhuma solução poderá surgir na busca de tal caminho. O que a nossa época precisa é a reafirmação, pelas suas próprias condições e pelas suas próprias necessidades, dos valores fundamentais da vida humana”.

Já Mauss (1974) e Godbout e Caillé (1999) versam sobre a origem das trocas e dos vínculos sociais, ou seja, o espírito da dádiva, que antecede a existência dessa ordem econômica e, que ainda tenta sobreviver, mesmo diante de tantas mudanças ocorridas nas relações sociais oriundas dessa nova ordem mercadológica. Para Godbout e Caillé (1999, p.140) “a moeda primitiva representa a cristalização das pessoas nas sociedades que não conhecem indivíduos, mas onde só existem pessoas”.

A teoria da dádiva propõe um estabelecimento de um vínculo infinito entre os sujeitos por meio da tríade dar-receber-retribuir. Embora haja uma abstração contida na abordagem da dádiva, até mesmo considerada utópica para a contemporaneidade, à volta a esses valores e princípios ainda concebe uma possibilidade para reconstrução da vida social (SANTOS; SILVA, 2014).

No terceiro momento tem-se o enfoque apresentado por Weber (1999) sobre o capitalismo e sua correlação com a ótica da ética protestante, que gerou percepções, atitudes e comportamentos no cotidiano e na vida profissional das pessoas, tornando-as ainda mais atreladas às dimensões instrumentais introduzidas sutilmente por meio do capitalismo. Por conseguinte, a obediência a esses princípios racionais e instrumentalizados, fortaleceu ainda mais a lógica econômica, como também a legitimou dentro do contexto da sociedade.

Contrapondo-se com tal realidade desde a Escola de Frankfurt em sua primeira geração e posteriormente com Habermas (1987) são propostos novos mecanismos de saída ou mesmo estratégias para emancipação da sociedade diante dessa ordem econômica.

Esses caminhos podem ser viabilizados por meio da democracia, conforme Tocqueville (1987) presenciou na América. Como também se faz necessário reconstruir o

papel das gestões diante dessa contextualização, sendo impreterível pensar em uma nova ciência para as organizações e, foi exatamente isso que Guerreiro Ramos (1981) recomendou.

O percurso em tela pode ter sido inevitável, dado o próprio contexto e características de sobrevivência inerentes ao homem naquele período, entretanto, os trilhos seguintes do caminho ainda podem e devem ser reconstruídos, como manifestou Polanyi (2012, p.XIII)

Não podemos abandonar o princípio da liberdade individual, porém devemos recriá-lo. Não podemos restaurar uma sociedade passada, mesmo que a cortina da História esconda de nós os seus males; temos que reconstruir a sociedade para nós mesmos, aprendendo com o passado todas as lições e advertências que formos capazes de aprender. Fazendo isto, talvez possamos ter em mente, também, que a causa de todos os assuntos humanos está profundamente envolvida para ser totalmente desenrolada pelas mentes mais sábias. Há sempre um ponto no qual temos que confiar em nossos valores atuantes, de forma que as forças iminentes do mundo atual possa se libertar em novas direções, para novos objetivos.

A dinâmica citada apresenta uma multiplicidade de (des)caminhos históricos que moldaram a complexidade da análise do campo socioeconômico entre Estado, mercado e sociedade. Evidenciando que existem diferentes tipos de gestão, com finalidades, extensões e racionalidades distintas.

Ao longo desse processo existiram rupturas de poder do papel centralizador do Estado. Na maioria dos países essas rupturas foram gradativas, algumas simbólicas, outras ainda encontram-se *in progress*, como é o caso da China. Pereira (2014, p.78) a este respeito adverte que “no mundo contemporâneo esses tipos de gestão coexistem apesar de expressarem interesses divergentes e opostos, explicitando o mosaico de conflitos entre e dentro do Estado, do Mercado e da Sociedade”.

Diante de um leque de gestões (privada, pública, ambiental, financeira, acadêmica, etc.) com modelos os mais distintos possíveis, como por exemplo, primitivo (tribo), privado (mercado), público (estado), militar e religioso, tem-se a gestão estratégica (termo utilizado por Tenório para se referir à gestão privada), como o modo de gestão preponderante (TENÓRIO, 2008a; 2008b). De acordo com Tenório (2013, p.12) a gestão estratégica se refere a “processos de tomada de decisão nos quais, necessariamente, o objetivo é atender à *res privatae*, ao bem privado, no qual o lucro é a principal referência a ser alcançada”.

A gestão estratégica atrelada à expansão do comércio e do mercado autorregulável, à diminuição das fronteiras, ao avanço tecnológico e a globalização, tornou o capitalismo o sistema econômico influente. Dentre as características dessa gestão, a racionalidade instrumental, apresentada por Weber, Habermas e Guerreiro Ramos, se destaca com relação às demais, ancorada no cálculo, no utilitarismo de consequências, na hierarquia e,

consequentemente no controle. Segundo Tenório (2010) a gestão estratégica faz parte da concepção predominante presente no ensino, na pesquisa e na prática da administração, como também de outras áreas ligadas ao contexto econômico.

O intercâmbio entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados intensificaram-se em virtude da globalização e do desenvolvimento do sistema capitalista. Tais ocorrências aceleraram a partir do final da segunda guerra mundial e exigiram permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto tecnológico condicionado por novas variáveis, designadamente mercadológicas (SARAVIA, 2006).

Conforme relata Saravia (2006) o Estado não reagiu à altura das exigências. Essa postura resultou em uma deterioração da capacidade de resposta às demandas e aos anseios da população e, um correspondente declínio de credibilidade e reconhecimento do próprio Estado. Paralelamente e, em resposta a essa ausência do Estado diante das suas responsabilidades, emergiu-se um processo de aumento crescente do desejo de participação democrática da sociedade nas decisões estatais, na implementação, no controle e, por conseguinte, na efetividade das ações do Estado, ou seja, a própria sociedade, desprovida dos atendimentos necessários, passou a requerer certos direitos devidos (CARVALHO, 2008).

Com o avanço da Tecnologia da Informação e Comunicações – TIC intensificaram-se a transparência e, conseqüente o controle social das ações do Estado. O que de certa forma, no contexto internacional, ao longo dos anos 80, levou ao fortalecimento da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública. A democratização do sistema político foi facilitada com o subsídio das tecnologias. A descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram formalmente possíveis, em alguns casos, legalmente estabelecidas, por meio das Constituições e, em tantos outros, meramente desejáveis (SARAVIA, 2006).

Capobiango e Silveira (2014) a respeito da realidade da administração pública brasileira sublinham que ela é permeada por vários discursos apresentados pelos agentes políticos, ora objetivando tomar medidas, ora propondo ações que resultem, ainda que conceitualmente, em melhorias no bem-estar social, elevação do nível de qualidade de vida das pessoas e crescimento econômico e social. Tais ações podem ser traduzidas por políticas públicas ou programas governamentais, elaborados para suprir ou atender uma específica deficiência percebida em alguma grande área de interesse público como saúde, educação, alimentação, habitação, infraestrutura etc.

Na visão de Capobianco e Silveira (2014) as políticas públicas brasileiras têm procurado ao longo dos anos e, especificamente nas duas últimas décadas (1990 / 2000) implantar melhorias no bem-estar da população e no aumento da participação cidadã nas decisões políticas e civis. Carvalho (2008) a respeito desse processo menciona que ele ainda encontra-se em fase incipiente na realidade brasileira

Os críticos da participação popular cometeram vários equívocos. O primeiro era achar que a população saída da dominação colonial portuguesa pudesse, de uma hora para outra, comportar-se como cidadãos atenienses, ou como cidadãos das pequenas comunidades norte-americanas. O Brasil não passara por nenhuma revolução, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França. O processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual (CARVALHO, 2008, p.49).

De acordo com a história o processo de construção da liberdade individual como direito inalienável no Brasil foi usado com pouca ênfase, não tinha a força da tradição anglo-saxônica, nem mesmo era perceptível à preocupação da elite com o Estado nacional. Essas particularidades revelam de fato o que ocorreu durante anos: “a supremacia do todo sobre as partes, da cooperação sobre a competição e o conflito, da hierarquia sobre a igualdade” (CARVALHO, 2008, p.51). O reflexo singular dessa circunstância foi o paternalismo do governo. Carvalho (2008, p.51) nessa perspectiva reconhece que “o paternalismo podia minorar sofrimentos individuais, mas não podia construir uma autêntica comunidade e muito menos uma cidadania ativa”.

A construção da cidadania, considerando as peculiaridades brasileiras têm sido paulatina, pois, mesmo diante de seu ato mais expressivo: a abolição da escravatura; nota-se que esta tão almejada liberdade, não resultou em igualdade efetiva. A partir de então a igualdade passou a ser assegurada nas leis, mas, na prática era negada. Para Carvalho (2008, p.53): “ainda hoje, apesar da lei, os privilégios e arrogância de poucos correspondem ao desfavorecimento e a humilhação de muitos”.

O que se avalia sobre a construção cidadã brasileira é que ainda se carece, por exemplo, de políticos e servidores públicos, qualquer que seja a esfera de governo que “atuem segundo os parâmetros de uma democracia que além de representativa, estimule a participação cidadã por intermédio de arranjos institucionais deliberativos” (TENÓRIO, 2012, p.28).

Pereira (2011, p.13) é esclarecedor quando aponta que

O processo de consolidação de nossa democracia passa não só pelo exercício dos direitos sociais dos indivíduos e pelas políticas públicas do Estado que procuram

reduzir as grandes desigualdades sociais ainda hoje presentes em nosso meio, mas, sobretudo, pelo exercício da liberdade civil dos cidadãos participarem das decisões dos negócios públicos por meio da qualificação de pessoas e suas competências.

De acordo com Tenório (2012) o título República Federativa do Brasil não passa de uma referência constitucional, descrita logo na primeira parte da Constituição Federal, “uma vez que a preocupação com o bem comum, com a *res pública*, não faz parte do ideário nacional. O patrimonialismo, o confundir o bem público como um bem privado, tem sido uma prática cotidiana dos nossos homens públicos” (TENÓRIO, 2012, p.28, grifo do autor).

Como alternativa para contrapor esta realidade, na qual pessoas, organizações e sociedade estão imersas, a democracia tem sido apontada desde as experiências da Grécia como forma de aquisição ao poder mais desejável, ou seja, a democracia enquanto regime de governo tem sobressaído em relação aos já conhecidos historicamente. Por tais razões é que a democracia tem se expressado como o regime de governo que possibilita maiores oportunidades de propiciar a emancipação humana, tornando viável o exercício das competências políticas por todas as pessoas (CANÇADO, 2011).

O exercício de tais competências e o próprio processo democrático depende das pessoas para se concretizar como nos relembram Inglehart e Welzel (2009, p.18):

A democracia não é simplesmente o resultado de uma barganha entre a elite inteligente e a engenharia constitucional. Ela depende de orientações fortemente enraizadas entre as próprias pessoas. Essas orientações motivam as pessoas a exigir liberdade e governos responsáveis – e a agir para assegurar que as elites governantes continuem a lhes dar respostas. A democracia genuína não é simplesmente uma máquina que, uma vez ativada, funciona por si só. Ela depende das pessoas.

Por meio de tal regime de governo talvez seja possível incentivar as pessoas a participarem das decisões que afetam as suas vidas, sejam elas de maneira direta ou indiretamente. Cançado, Pereira e Tenório (2015) enfatizam que diante dessas novas demandas a participação torna-se não apenas um simples desejo socialmente construído, mas sim, um direito natural. Esse direito natural coaduna com a “responsabilidade que o seu praticante deve ter com a sociedade, ou seja, responsável com as consequências que suas decisões ou ações podem causar à totalidade” (TENÓRIO, 2012, p.30).

Pereira, Silva e Oliveira (2010) relembram que o aprimoramento dos instrumentos de controle social do Estado brasileiro, nos últimos anos, fez com que a mídia, os sindicatos, os conselhos gestores de políticas públicas e a própria sociedade civil passassem a exercer um maior poder de fiscalização sobre os governantes. Como consequência, exigiu-se maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos gastos públicos, o que de certa forma demanda

a reorganização das atividades de planejamento, implementação e controle das decisões, programas e ações do governo.

No Brasil, em meados da década de 1990, propôs-se ao administrador público a superioridade dos postulados administrativos e gerenciais surgidos no setor privado, como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. No entanto, como nos diz Saravia (2006) a decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não pondera. A dependência em relação aos recursos do mercado é quase que exclusiva nas organizações privadas e os seus objetivos são completamente opostos aos da administração pública.

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal. A nova administração pública começou a diferenciar-se da administração pública burocrática ao seguir os princípios do gerencialismo. Para alcançar os objetivos propostos por essa reforma, o novo modelo de gestão enfatizava a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (PAES-DE-PAULA, 2005).

O técnico assume o poder não em função da vontade do povo, expressa através do voto, mas em nome de sua competência técnica e organizacional. Suas decisões, uma vez no governo, não são tomadas em função da consulta ao povo, mas em função de sua pretendida racionalidade. Os critérios de racionalidade são, naturalmente, definidos pela própria tecnoburocracia, na medida em que apenas os técnicos se consideram com capacidade para isso. A população em geral é considerada, por definição, incapaz de tomar decisões de natureza técnica. Ora, em um mundo em que tudo foi reduzido à técnica, o governo dos povos é também um problema técnico, é um problema a ser decidido por economistas, administradores profissionais e militares tecnicamente capazes (TENÓRIO, 2008a, p.120).

Nesse cenário o fenômeno permanece como comportamento de um grupo que atua de acordo com uma lógica centrada na racionalidade instrumental, ao invés de um raciocínio que envolva, democraticamente, a sociedade como um todo (TENÓRIO, 2008a). Não obstante, Guerreiro Ramos (1981, p.23) já assegurava que as consequências da razão instrumental e, logo dos arranjos técnicos sinalizavam para a necessidade de uma nova ciência das organizações:

A presente crítica da razão moderna não é empreendida como um exercício acadêmico sem consequências. Seu propósito é preparar o caminho para o desenvolvimento de uma nova ciência das organizações. A razão é o conceito básico de qualquer ciência da sociedade e das organizações. Ela prescreve como os seres humanos deveriam ordenar sua vida pessoal e social. No decurso dos últimos 300 anos, a racionalidade funcional tem escorado o esforço das populações do Ocidente central para dominar a natureza, e aumentar a própria capacidade de produção. É certo que essa é uma grande realização. Mas agora há indícios de que semelhante

sucesso está a ponto de se transformar numa vitória de Pirro². A percepção dessa situação está abrindo novos caminhos de busca intelectual.

De acordo com Tenório (2008a) o predomínio da racionalidade instrumental apresenta-se como um empecilho para a emancipação, uma vez que esta racionalidade ultrapassou até mesmo os ambientes de trabalhos e invadiu todas as esferas da vida social.

Lobato (2006) ressalta que o processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob formas organizacionais diversas, com interesses os mais distintos possíveis e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação da sociedade.

Godbout e Caillé (1999, p.192-193) ao exporem algumas ocasiões democráticas já vivenciadas na Europa advertiram que era necessário haver uma ruptura no próprio contexto da democracia

Enquanto cidadãos, frequentemente os usuários também têm reclamado mais democracia. Ofereceu-se lhes, em vez disso, participação em universos que lhes são inteiramente estranhos – por motivos agora compreensíveis. Em outras palavras, ofereceram-lhes a co-produção dos serviços. Assim, não se estava levando em conta o corte radical entre o mundo dos produtores e o dos usuários, que torna difícil qualquer vínculo social direto entre membros dos dois universos. A ampliação da democracia, por meio da penetração de seus organismos nos intermédios, nos nomeados, certamente continua sendo uma via interessante para aprimorar as relações entre cidadãos e o Estado. Mas esse meio é insuficiente, pois não permite sair da lógica destrutiva do vínculo social coextensivo à ruptura produtor-usuário, na qual se baseia também a democracia representativa. O sentido deve ser inverso. Só levando previamente em considerações as redes sociais é que se poderá mais tarde ampliar eventualmente a democratização e transformar a relação produtor-usuário (GODBOUT; CAILLÉ, 1999, p.192-193).

Diante de tais apreciações se deduz que a América Latina, dada a sua realidade de colonização, se tornou ao longo dos anos o *locus* perfeito para a construção das propostas da gestão social, ou seja, o contexto em tela, em tese inevitável, não só proclama por uma gestão social como dela necessita severamente. Revelando que a realidade do processo de construção da cidadania brasileira é extremamente oportuna para abrir portas para se pensar em outras possibilidades de gestão.

² Vitória de Pirro: após a batalha de Ásculo, o rei Pirro, ao felicitar seus generais depois de verificar as enormes baixas sofridas por seu exército, teria dito que com mais uma vitória daquelas estaria acabado. Desde então, a expressão "vitória de Pirro" é usada para expressar uma conquista cujo esforço tenha sido penoso demais. Uma vitória com ares de derrota (CONSTANTINO, 2014).

Concorda-se então com Tenório (2007, p.3) que o conceito de gestão social “seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados”. Assim, talvez para uma parcela ínfima de alguns países há anos desenvolvidos, a gestão social, não seja tão imprescindível em sua totalidade, pois esses porventura já possam tê-la desenvolvido em certos aspectos, como por exemplo, na ampliação dos níveis de participação da sociedade, todavia, para o Brasil e demais países como a China, o México, a Argentina, a Colômbia, a Venezuela, só para citar alguns, ela ainda é uma saída altamente desejável.

As contribuições referidas apresentam entendimentos complementares e ao mesmo tempo debatem uma realidade que no Brasil, nos últimos 25 anos tem sido objeto de estudo de uma rede de pesquisadores, ou seja, a Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS. Esta, por seu turno, tem promovido eventos, debates, discussões, críticas e avanços no campo da Gestão Social, tendo a temática da participação como sua base intrínseca.

Nesse caminho apontado não fica difícil notar o porquê do crescimento dos estudos em torno do tema da gestão social nos últimos anos. Embora os céticos que aceitam o *mainstream*, não admitam essa nova gestão, acreditando que a gestão tradicional será sempre absoluta, esta rede de pesquisadores se dedica a estudar e aprofundar esta ótica desde a década de 1990, sendo que a discussão desta temática alçou níveis significativos a partir da segunda metade dessa década. Algumas conquistas relevantes foram obtidas nesta trajetória, tais como, criação de programas de pesquisa, encontros especializados e periódicos dedicados ao tema (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

No que concerne às primeiras abordagens percorridas nesta rede, tem-se a gestão social a priori como sendo:

O processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008a, p.158).

As contribuições teóricas oriundas do amadurecimento dos debates da rede para o desenvolvimento do campo no país são apresentadas nos trabalhos de Tenório (1998, 2008^a, 2008b, 2010, 2012, 2013), França Filho (2003, 2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2003, 2006), Boullosa (2009) e Boullosa e Schommer (2008, 2009), Carrion (2007) e Pinho (2010).

Aprofundando a discussão tem-se o trabalho de Cançado (2011) que apresentou uma aproximação da construção dos fundamentos teóricos da gestão social e uma primeira delimitação dessa área enquanto campo do conhecimento científico. Com objetivos de sistematizar esta literatura Cançado, Tenório e Pereira (2011) e Cançado e Rigo (2014) apresentaram um debate incremental em relação às características da gestão social, ou seja, com tais trabalhos buscou-se aprofundar e discutir a respeito da gestão social de forma a contribuir na proposta de sua estruturação enquanto campo do conhecimento.

Essa disseminação tem possibilitado avanços significativos no campo, novos desafios foram surgindo e o termo tem ganhado espaço nas agendas de pesquisa de diversos pesquisadores, universidades e eventos científicos, demonstrando sua relevância e conquistando sua identidade.

Em adição às discussões do campo da gestão social o presente trabalho almeja avançar na avaliação do papel do controle da sociedade sobre o Estado e sua inter-relação com a gestão social.

1.2 Primeiros passos da gestão social

A expressão gestão social apareceu no Brasil em meados da década de 1990, desde então ela passou a fazer parte da linguagem acadêmica, como também de tentativas de práticas gerenciais na América Latina (TENÓRIO, 2012).

Tenório (2012) menciona que foi precisamente em 1992 que pela primeira vez ouviu-se institucionalmente o termo gestão social. Com relação à escrita, Tenório (2012) cita que a expressão gestão social foi encontrada por ele pela primeira vez no texto “A revolução e a guerra na Espanha” de Giorgio Rovida. O termo foi utilizado referindo-se a uma democracia proletária realizada em nível local que ensejava tentativas autônomas por novas formas de gestão diante da experiência da guerra. Numa concepção histórica o termo também guarda correlação com a gestão do *Sovkhoz*³ (CANÇADO, 2011).

Tenório (2010, 2012) aponta que ouviu a menção do termo precisamente no *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social*, em Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), no qual, o autor participou apresentando o trabalho intitulado: “Gestión social: una experiencia de enseñanza e investigación”, fruto de suas práticas em parceria com a Cáritas

² Sovkhoz - Fazenda soviética: grande empresa estatal agrícola da URSS, baseada na propriedade estatal da terra e dos meios de produção. Os sovkhozes começaram a serem organizados a partir de 1918 e desempenharam um papel na transformação socialista da agricultura, servindo de escola de Gestão Social e da produção agrícola para o campesinato (CANÇADO, 2011, p. 76).

Arquidiocesana do Rio de Janeiro. No entendimento do autor o desígnio desse evento “era divulgar uma nova proposta gerencial para os países do continente latino-americano submetido desde então a conteúdo econômico neoliberal” (TENÓRIO, 2012, p.24).

A referida menção ao termo gestão social preconizava à prática de políticas públicas compensatórias que atendiam as questões sociais na América Latina e estavam ligadas mais para questões relacionadas ao terceiro setor. De acordo com Tenório (2012, p.25) “o objetivo era promover uma nova compreensão de gestão que atentasse para aquelas carências percebidas como pontuais sem, contudo, levar em conta aquelas de ordens estruturais e/ou universais”.

Por outro lado Araújo (2014) alude que a gestão social configurou-se como um construto polissêmico pós-moderno, com tendências interdisciplinares, que emergiram inicialmente de demandas geradas pela implementação de políticas sociais nos países da América Latina, sob intensa influência de organizações internacionais vinculadas a Organização das Nações Unidas – ONU.

No Brasil a gestão social foi introduzida através de experiências acadêmicas e profissionais do pesquisador Fernando Guilherme Tenório. Sendo que como um dos frutos dessas experiências tem-se o relato da publicação em 1998, na Revista de Administração Pública – RAP, do artigo “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011) esta publicação representa um dos primeiros trabalhos sobre o tema na literatura brasileira.

Em 1990 foi criado o Programa de Estudos em Gestão Social – PEGS/EBAPE/FGV. Um dos centros pioneiros de pesquisas sobre Gestão Social no Brasil (SILVA JR, 2008). Logo na sequência, a gestão social ampliou-se para demais centros importantes por todo o país, tais como:

O Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA), o Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Universidade de São Paulo (CEATS/USP), o Núcleo de Estudos de Administração do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NEATS/PUC-SP) e o Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NIPETS/UFRGS) (CANÇADO, 2011, p.79).

O termo inicialmente foi utilizado em alguns trabalhos e ocasiões muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e relacionado até mesmo com as questões ambientais, do que na integra à discussão e possibilidade de uma nova gestão, que se fundamente na democracia participativa, quer na

formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de carácter produtivo (TENÓRIO, 2008a).

Gomes *et al.* (2008) alegam que a gestão social não encontra-se atrelada apenas as questões mencionadas acima, na íntegra sua intencionalidade não se restringe apenas à esfera público-governamental típico do terceiro setor, mas sim de acordo com Cançado (2011, p.204) “ a gestão social parte do interesse público bem compreendido [...] em que a tomada de decisão coletiva ocorre por meio da democracia deliberativa sem coerção”.

Os crescentes debates ocorridos a respeito do tema nas últimas décadas (1990 / 2000) fizeram com que autores, como França Filho (2003), por exemplo, temesse pela sua banalização, uma vez que tudo o que não era ajustado na tradicional gestão estaria apto para ser enquadrado como gestão social. Essa polissemia incentivou Cançado (2011) a realizar em sua tese, um mapeamento dos significados atribuídos ao termo, a qual revelou que as grandes concentrações de seus significados estavam atreladas em torno das categorias: Gestão Participativa e Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos. O que corrobora que mesmo com a banalização inicialmente detectada a gestão social tem aos poucos construído e definindo sua própria identidade (CANÇADO, 2014).

A RGS tem sido uma grande aliada no processo de desenvolvimento da temática. Em 2007, a rede realizou o primeiro Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS que, em 2014 já completou sua oitava edição. Como fatores importantes no desenvolvimento da gestão social nos últimos anos cita-se a criação e realização de diversos cursos em diferentes níveis (extensão, graduação, especialização e mestrado) com foco nas abordagens da gestão social, como também o estabelecimento de periódicos especializados no tema, como por exemplo: Cadernos Gestão Social – CGS (2007); Revista Administração Pública e Gestão Social – APGS (2009); Nau Social (2010) e a Revista Interdisciplinar de Gestão Social – RIGS (2012), validando assim em relevância e utilidade a existência desse recente campo de estudo (CANÇADO; RIGO, 2014).

A gestão social é diametralmente oposta à gestão estratégica, uma vez que a sua fundamentação conceitual encontra-se no envolvimento de todos os concernidos nos processos de tomada de decisão, contrariando a gestão estratégica cujo arcabouço conceitual e instrumental não possibilita aberturas para processos decisórios participativos, mas sim enfatiza o processo decisório hierarquizado, acentuando a luta de classes no interior das organizações. De acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.698) “a visão social de mundo da gestão social tem como o seu determinante a sociedade, enquanto o enfoque adotado pela gestão estratégica é o mercado”.

Ao diferenciar-se dos modos de gestão fundados em hierarquia, controle e racionalização, característicos da gestão estratégica e da gestão pública tradicional, a gestão social representa uma inovação (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009). Tenório (2008a) coincidindo com tais autoras reconhece que a gestão social poderia ser considerada uma alternativa em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade utilitária do pensamento administrativo, que “[...] não tem permitido que os agentes do processo, administradores e administrados, desenvolvam suas ações de forma emancipadora” (TENÓRIO, 2008a, p.31).

Frente à necessidade de se repensar as possibilidades para essa teoria, Tenório (2008a) apresenta um jogo de palavras pertinente à proposta da gestão social: *Estado-Sociedade e Capital-Trabalho*. Para compreensão do ponto de vista do jogo de palavras vale a pena reproduzir a apresentação proposta por Tenório (2008a, p.159, grifos do autor):

No que diz respeito aos dois primeiros pares de palavras – *Estado-sociedade e capital-trabalho*, inverteu-se as posições das categorias para *sociedade-Estado e trabalho-capital*. Aparentemente tais mudanças de posição não configurariam substantivas alterações, no entanto elas promovem uma alteração fundamental na medida em que pretendem sinalizar que a *sociedade* e o *trabalho* devem ser os protagonistas desta relação, dado que, historicamente, tem ocorrido o inverso. Tal inversão não é para restar importância ao *Estado* ou ao *Capital*, mais sim enfatizar o papel da *sociedade civil* e do *trabalho* nesta interação.

A inversão proposta simboliza exatamente os fundamentos da gestão social. Nesses moldes a gestão social sugere um novo modelo de relações entre Estado e sociedade para o enfrentamento dos desafios impostos à sociedade. Boullosa e Schommer (2009) apontam que é necessário no âmbito da gestão social que o Estado reveja sua suposta primazia e assuma a complexidade de reconhecer o papel definidor dos diferentes atores sociais.

Carrion (2007) avalia que é necessário, para que a gestão social se desenvolva que o Estado formule políticas públicas inclusivas e que tais ações sejam desenvolvidas com uma neutralidade na regulação dos conflitos intersetoriais. A autora reconhece ainda que “o modelo proposto pela gestão social é o da descentralização administrativa ancorado em parcerias entre os três setores da sociedade: o setor público, o setor privado e o terceiro setor” (CARRION, 2007, p.163).

No "Dicionário para a formação em gestão social" Araújo (2014) menciona que em se tratando do gerenciamento que tem por objeto o social, devem-se observar algumas ponderações: para que tipo de gestão, com quais finalidades, características e racionalidade serão aplicadas. Considerando seu caráter contrário à gestão estratégica, a gestão social, seria

vista como uma forma mais humanizada de inovar e promover mudanças, inclusive nas relações capital-trabalho? No entendimento do autor a gestão social se caracteriza como uma tentativa inovadora e, portanto, necessária para o desenvolvimento societário.

Na concepção de Cançado, Pereira e Tenório (2015, p.86) a gestão social é vista “como uma ação gerencial dialógica típica das sociedades democráticas contemporâneas”. Sendo assim, é possível, por meio da gestão social, incluir amplamente as classes sociais no processo decisório, abrindo espaços para o estabelecimento dos direitos sociais, políticos e civis modernos. E, isso somente será viável quando a sociedade assumir a responsabilidade de gerenciar os negócios públicos.

No entendimento de Cançado, Tavares e Dallabrida (2013, p. 103) a gestão social pode justamente acontecer para além do Estado, via sociedade. Ela surge “como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum”.

Conceitualmente a gestão social é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.697) como sendo “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Esse primeiro delineamento conforme ressalva os autores possui um caráter norteador.

Em outra concepção, proposta por Tenório (2013), a gestão social é compreendida como o processo decisório que implica, necessariamente, o compartilhamento de argumentos por meio dos diferentes atores do processo, com o objetivo de atender à *res pública*, ao bem comum. Nessa percepção, a gestão social só se viabiliza por meio da prática da cidadania deliberativa.

Pereira (2011, p.13) em concordância com Tenório (2013), em seu trabalho reforça que

A gestão social é um processo dialógico que se nutre do desenvolvimento da democracia e, em particular, da democracia deliberativa. À medida que os indivíduos, em sociedade, praticam direitos sociais, civis e políticos, bem como assumem responsabilidades cívicas de superar os seus próprios problemas, a gestão social passa a constituir um meio de reflexão, de organização e de ação coletiva voltada para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Considera-se, portanto, que a gestão social compreende um processo decisório no qual o outro, está presente em ato intersubjetivo. “Por social entenda-se a relação entre pessoas e não uma ação para pessoas, o eu interagindo com o tu, portanto o nós. Assim, sob essa

relação, não caberia uma conexão instrumental, mas uma conexão cooperada, solidária ou negociada entre os envolvidos da ação” (TENÓRIO, 2012, p.29).

1.3 Convergências e divergências de um campo em consolidação

A gestão social é em seu cerne peculiar, ou seja, se refere a uma teorização que tem sido delineada no Brasil, tendo, no entanto, alguns desdobramentos já concretizados na América Latina e na Península Ibérica. Nos últimos 25 anos de sua disseminação pode-se dizer que alguns degraus já foram percorridos.

Para Coelho (2015) a gestão social é representada por três gerações distintas. A primeira geração incidiu durante os anos noventa até a primeira metade da década de 2000. Nessa fase, buscou-se definir a gestão social, de forma ainda exploratória e bastante diversificada em seu arcabouço teórico.

Alguns fatos importantes ocorreram nesse momento, como por exemplo, a publicação de textos que se tornaram marcos teórico no campo, de autores como: Fernando Tenório sobre o conceito de Gestão Social, de Tânia Fischer sobre Desenvolvimento Territorial, de Ladislau Dowbor sobre Poder Local, de Luciano Junqueira sobre Terceiro Setor, de Genauto França sobre Economia Solidária, de Rosa Fisher sobre Empreendedorismo Social e de José Antonio Pinho sobre Relações Estado-Sociedade (COELHO, 2015).

A segunda geração é representada pela institucionalização da gestão social como área de ensino e pesquisa a partir de meados dos anos 2000. Nessa etapa, a gestão social organiza seu evento específico da área, ou seja, o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), como também passa a apresentar-se como subárea de congressos e a organizar-se em disciplinas de cursos de graduação, especialização e até mesmo como linhas de pesquisa em alguns programas de pós-graduação. Nesse momento, nota-se que se brotaram algumas refutações delineadas pelas próprias divergências que foram surgindo dentro da comunidade científica.

Ainda sobre as peculiaridades dessa segunda geração Coelho (2015, p.17) alude que o processo de institucionalização acadêmica da gestão social nos últimos 10 anos, transformou-a “como um campo de saber – em construção – voltado para os estudos sociopolíticos de organizações e interorganizações a partir de uma orientação sociocêntrica”.

Após essas trajetórias iniciais a gestão social encontra-se agora em uma nova etapa, que representa a terceira geração, na qual se busca uniformizar e demarcar seu marco teórico,

perseguir na busca pela definição de um paradigma epistemológico para o campo, como também se faz necessário dedicar na experimentação de suas possibilidades teóricas em contextos práticos (COELHO, 2015).

Essas fases são típicas de um processo de construção de um campo científico e referem-se a procedimentos necessários para se delinear um paradigma, conforme bem elenca Kuhn (1978). Neste subitem propõe-se adensar na análise da segunda geração do constructo da gestão social, tendo como foco a relevância de tais refutações para construção do campo.

Alguns trabalhos se dedicaram a ponderar criticamente o percurso da solidificação da gestão social e representam peças fundamentais na sua corrente teórica, como por exemplo, os trabalhos de Bouldosa (2009) e Bouldosa e Schommer (2008, 2009), bem como o ensaio de Pinho (2010).

O eixo estruturante das críticas apresentadas nos trabalhos de Bouldosa (2009) e Bouldosa e Schommer (2008, 2009) fundamentam-se na advertência ao campo científico do processo de maturidade da teoria da gestão social. Os argumentos centrais de tais publicações sublinham a problemática da gestão social ter se transformado de processo criativo a produto inovador com o decorrer de sua primeira fase.

Essa mudança de percurso segundo as autoras reprimiu a fase de formulação que era necessária para consolidação da gestão social. Resultando com isso no amadurecimento precoce e conseqüentemente em sua institucionalização, ou seja, no surgimento de “projetos, cursos, eventos, metodologias e instrumentos de gestão e de formação de gestores sociais, tornando a gestão social, inclusive, uma opção de carreira” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.8).

Tais constatações de acordo com as autoras indicam que todos esses novos procedimentos inibiram o caráter inovador da gestão social. Para Bouldosa e Schommer, (2009) nesta ocasião ainda se fazia necessário delinear os potenciais da gestão social como uma alternativa de fato possível para contrapor os demais modos de gestão hegemônicos. A riqueza do processo de amadurecimento pode ter-se perdido de acordo com Bouldosa e Schommer (2009, p.3)

Ao institucionalizar-se enquanto campo de gestão e enquanto modo de gerir, a gestão social poder ter perdido parte da riqueza do processo que a fundou. Além disso, a comparação com um campo disciplinar estruturado como o da administração pública pode ter acelerado sua ânsia por precisar relações e criar leis, minando ainda mais sua capacidade de construir-se como modelo alternativo à abordagem paradigmática neoclássica, ainda subjacente ao campo da administração pública.

As autoras prognosticaram que era necessário delimitar o campo. Precisamente Bouldosa e Schommer, (2008, p.3) defendiam que “essa múltipla acepção constituía uma de suas forças ou riquezas, mas também, seja fonte de dubiedade, intangibilidade ou superficialidade, o que tem gerado esforços no sentido de definições mais precisas”. Assim, tendo como base a revisão de literatura realizada para esse trabalho (TENÓRIO, 1998, 2008A, 2008B, 2010; CARRION, 2007; BOULLOSA; SCHOMMER, 2009) notou-se que tais demandas posteriormente foram atendidas com a tese de Cançado (2011, p.96), no entanto, essa delimitação conforme o próprio autor alude é um primeiro esboço, que intencionalmente foi feito “a lápis”, com possibilidades de redefinições e retificações que se fizerem necessárias.

Fica evidente algumas divergências inicialmente apresentadas na comunidade científica da gestão social quanto a sua institucionalização precoce. Para aprofundar o debate vale a pena trazer as ponderações das autoras especificamente no que tange aos processos de ensino aprendizagem dos programas de formação para gestores sociais, nos novos contextos institucionalizados:

Por meio de quais metodologias de formação as instituições educativas podem contribuir para a formação de profissionais para atuar no campo da gestão social? Que conteúdos, que práticas, que metodologias para uma gestão com tanta complexidade e especificidade? Quais concepções a respeito de aprendizagem e de construção de conhecimentos fundamentam as práticas comumente empregadas? Em que medida os programas de pesquisa e ensino que vêm sendo construídos conseguem preservar as características de inovação do processo gestão social, ao convertê-lo no produto gestão social, que é ensinado? (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.12).

Bouldosa e Schommer (2009) apresentam quatro hipóteses conclusivas de suas apreciações. A primeira refere-se ao complexo catálogo de bens públicos que a gestão social deveria garantir ou ajudar a preservar. A segunda diz respeito à capacidade da gestão social constituir-se como campo disciplinar, com interação com a gestão pública, no entanto, as autoras ressaltam que há necessidade de definição de fronteiras entre ambas as gestões. Já a terceira hipótese prevê a necessidade de substituir o sistema de ensino construído sobre a gestão social por um sistema de aprendizagem, recuperando com essa permuta o caráter processual da gestão social. Por fim, a quarta hipótese identifica que a gestão social pode ser vista como um bem público capaz de preservar outros bens públicos.

Divergindo com a segunda hipótese Saravia e Tenório (2006, p.109) defendem que o importante não é tão-somente propor diferenciação entre gestão pública de gestão social, mas sim resgatar o princípio básico da administração pública que é atender aos interesses da

sociedade como um todo. Assim, na concepção desses autores “a gestão social seria um adjetivo da gestão pública, não o seu substituto”.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) compreendem as preocupações de Boullosa e Schommer (2008, 2009) em relação à rápida institucionalização do termo, no entanto rebatem que a institucionalização representa apenas o reflexo das próprias demandas sociais e políticas que surgem no Brasil. Em consentimento com tais autores, se percebe que de fato o Brasil tem passado por alguns momentos instigantes no contexto da participação cidadã, como por exemplo, a criação e veto do decreto de nº 8.243 de 23 de maio de 2014 que tentou instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, porém esse decreto não foi aprovado no Congresso Nacional.

De acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.695) o que de fato deve ser avaliado no entorno da crítica reportada não é à institucionalização em si “mas em como a institucionalização acontece e para quê acontece”. Tais autores convergindo com Boullosa e Schommer (2008, 2009) reconhecem que “as características da gestão social não podem ter um viés prescritivo, sob pena de descaracterizar o próprio campo e esvaziá-lo de significado”. Essa sintonia de pensamentos é positiva para a consolidação do campo científico.

Quanto à criação dos cursos, encontros, projetos e periódicos Cançado, Tenório e Pereira (2011) os concebem de forma benéfica. Para os autores a ressalva que se faz necessária é quanto ao caráter dialógico que deve permear o processo e sua exequibilidade deve ocorrer por meio das comunidades de prática⁴.

Outro fato que entra em jogo são as práticas desenvolvidas pelos pesquisadores da gestão social. De acordo com os dados obtidos na revisão de literatura aqui empreendida, nota-se que as práticas do campo não são claras, não detalham as experiências utilizadas com a metodologia das comunidades de prática. Existem sim evidências que citam ações e projetos, porém, não há maiores explicações para se delinear o contexto real das práticas em gestão social, sendo esta, talvez uma lacuna do campo.

O receio com a implantação de mecanismos prescritivos dentro da gestão social em coerência com Boullosa e Schommer (2008, 2009) também esta presente na abordagem de Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.695), para eles “se a gestão social se transformar em um conjunto de metodologias pré-fabricadas, como temem as autoras, com um arcabouço teórico

⁴ Para Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 162) as comunidades de prática são entendidas como espaços nos quais as pessoas se relacionam de maneira dialógica, onde ensinam-aprendendo (com os outros) e aprendem-ensinando (pelos outros), o que pressupõe uma intersubjetividade anterior ao processo ou construída nele. O que os une na comunidade é o objetivo e não há distinção entre os que aprendem e o que ensinam, o processo é de mão dupla e durante o próprio processo os participantes aprendem a lidar com os desafios de fazer parte da comunidade de prática.

monolítico, estaremos no caminho da prescrição” e, conseqüentemente esse caminho não é o desejável para a gestão social, na verdade ele é por ela dispensado, pois já existe nos postulados da administração.

Diante das críticas tecidas por Boullosa e Schommer (2008, 2009), Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.695-696) fazem as seguintes colocações “[...] a delimitação do campo da gestão social, principalmente se realizada de forma dialógica, não deve ‘engessar’ o próprio desenvolvimento do campo, nem coibir novas práticas diferenciadas e inovadoras [...]” assim como “[...] o que importa é como a institucionalização acontece, e como ela se renova”.

A segunda crítica a ser abordada será o trabalho de Pinho (2010), que objetivou apreciar o conceito, a nomenclatura, as proposituras e alguns contextos de práticas da gestão social: os conselhos gestores. A crítica concebida por Pinho (2010) representa um marco no processo de desenvolvimento da gestão social. A primeira vista ela parece extremamente inexorável ao campo, porém significativa por se tratar de uma refutação importante que abriu novas possibilidades a serem debatidas a respeito da construção do conceito.

Considera-se que a legitimidade dessa crítica trouxe um tom a mais de realidade para as discussões, visto que toda refutação de certa forma causa uma reanálise de práticas e conceitos anteriormente definidos e faz parte de todo e qualquer processo de construção/definição de paradigmas (KUHN, 1978).

Pinho (2010, p.22) inicia seu texto perguntando: “Gestão social: que animal é esse? Para o autor “a gestão social tem se implantado e processado sem ter um consenso sobre o seu conceito”. Em suma, essa ausência de consenso faz parte do princípio do processo de construção de uma teoria numa dada comunidade científica. Entretanto, pela literatura da área (TENÓRIO, 2012, 2013; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO; RIGO, 2014) observa-se uma mudança conceitual nos últimos cinco anos. Suas novas fronteiras partem agora para definição de seu primeiro paradigma, ou ainda, para a constatação de que a gestão social possa ser uma teoria paradigmática.

Pinho (2010) explorou três dimensões diferentes para fundamentar sua crítica. A primeira discutiu a expressão exata do termo: ‘gestão social’. Na concepção do autor, esta nomenclatura “seria muito pequena para promover as mudanças que o conceito sugere”, Pinho (2010, p.49) aponta que ela poderia se chamar “gestão emancipadora ou gestão do social”. Já a segunda, encontra-se centralizada na análise do *lôcus* da gestão social, pois segundo Pinho (2010, p.49) o fato da gestão social se realizar no plano local tem uma possibilidade reduzida de alcançar mudanças radicais de expressão significativa, ou seja, “a promessa emancipatória que o conceito implicitamente carrega (mas não o nome) parece

difícil de ser cumprida a partir do nível local e gestor”. Por último, o autor critica o fato da gestão social encontrar-se ancorada na ideia da democracia deliberativa onde o papel da participação popular se torna vital.

Tal autor sugere que os caminhos seriam o inverso dos percorridos até então. Em sua visão “mais do que lutar pela participação, empurrando massas para o debate onde serão tragadas pelos mais capacitados, seria lutar pela progressão das condições educacionais” (PINHO, 2010, p.49).

Com relação à primeira crítica tecida por Pinho (2010) relativa ao termo dado pela comunidade de pesquisadores da área, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.693) divergem do autor e argumentam que “a gestão social coaduna com seu significado no dicionário, pois é uma gestão realizada pela sociedade (coletiva) e para a sociedade”.

No tocante às críticas aportadas por Pinho (2010) ao conceito da gestão social, Tenório (2012, p.32) menciona que elas abriram caminhos para se refutar o próprio conceito, ou seja, negar o conceito “é pensar o não idêntico uma vez que a dialética negativa não reconhece nada em primeiro ou em último lugar. A identidade é qualificada por meio do não idêntico, da negação do finito, diverso e singular”. Sendo assim, “o intento de demarcar um novo marco conceitual tem a pretensão tão somente de enfatizar a necessidade de que os gestores atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado” (TENÓRIO, 2010, p.57).

No dicionário para a formação em gestão social, publicado recentemente, apresentam-se dois conceitos para o termo “gestão social” que podem aprofundar tal debate. O primeiro a identifica como sendo “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, 2014, p.81). O segundo a concebe como sendo “um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder” (ARAÚJO, 2014, p.88).

Esse aprofundamento do conceito é extremamente benévolo e possibilita multiplicidade de contribuições e visões teóricas. A própria abertura para existências dessas críticas comprovam tal realidade e contradizem com as concepções de Boullosa e Schommer (2009, p.7) quando essas referiram que alguns pesquisadores do campo têm ganhado status de autoridade com o processo de institucionalização, se assim fosse às críticas não seriam bem vistas pelas julgadas autoridades. A esse respeito, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.692)

posicionam-se que “a crítica de Pinho (2010) e outras que por ventura aconteçam são importantes para preencher os ‘vazios teóricos e estruturais’ de um campo em construção”.

Em referência à segunda dimensão apresentada no texto de Pinho (2010), ou seja, ao desenvolvimento da gestão social em nível local, o autor (2010, p.28) argumenta que:

Até que ponto empreendimentos desenvolvidos no nível local tem capacidade de ensejar mudanças estruturais, ou seja, mudanças significativas na ordem econômica ainda dominante? Existe esta possibilidade concreta ou serão apenas empreendimentos periféricos, ungidos de boas intenções e boa vontade, mas incapazes de alterar a ordem dominante? Parece-nos que a segunda alternativa desenha-se como a mais viável.

Em resposta ao item acima pontuado por Pinho (2010), Cançado e Rigo (2014, p.65) apresentam a escalaridade da gestão social, tendo como a base dessa fundamentação a participação direta, portanto, na concepção destes autores a gestão social

Estaria confinada ao âmbito local, dadas às incapacidades óbvias da reunião de um grupo de pessoas em um mesmo lugar e na própria manifestação de cada uma das pessoas. Uma alternativa seria a utilização das tecnologias da informação e comunicação para tornar possível a participação direta em níveis mais amplos.

Durante todo o processo de proposição, gestão, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas cabem ao poder local a realização do controle social, que deve ser permanentemente realizado pelos conselhos e por outras instâncias e mecanismos que podem ser instituídos pela população (SILVA, 2007). De acordo com Castro (2008, p.342) é nos municípios, ou seja, no âmbito local que o “controle social moureja mais intensamente”. Nesse sentido, o mesmo autor enfatiza que

A democracia, nascida na cidade [município], e é nas comunidades locais que ela se exercita e se realiza dinamicamente, envolve os cidadãos, vinculados pela sua proximidade com os eleitos. É o que, há muito tempo, denominamos de democracia de proximidade. Se se toma o crescimento das metrópoles e das grandes aglomerações modernas, o vínculo pessoal entre o eleito e seus eleitores, seus mandantes, tem a tendência a se distender (CASTRO, 2008, p.343).

Os novos contextos formalmente estabelecidos na Constituição Federal de 1988 direcionam-se para um novo olhar a respeito do desenvolvimento local. De acordo com Pereira (2013, p.8) “o desenvolvimento local é entendido como sinônimo de bem-estar social e sustentabilidade”, ou seja, “inclui os conceitos de gestão social, governança participativa e estruturação de redes”.

Pinho (2010, p.49) defende ainda que o imperativo do Estado, bem como a realidade da educação no contexto do Brasil são entraves expressivos para se viabilizar as proposituras da gestão social

A situação brasileira é trágica com elevados índices de analfabetismo e analfabetismo funcional que certamente impedem a compreensão de processos complexos de discussão e debate de modo a viabilizar a tão sonhada e quase mágica participação popular. Isto tudo não quer dizer que as experiências de gestão social não sejam válidas no sentido de promover algumas melhorias nas condições de vida dos seus participantes bem como possíveis construtoras de estados mais democráticos e de mais elevadas condições de consciência social e política. O que este trabalho fez foi chamar a atenção para o fato de, em geral, estarem essas experiências, talvez mais os analistas destas, embebidas na criação de falsas promessas e ilusões de mudanças estruturais, às vezes beirando a ingenuidade e inocência, que não correspondem à realidade e não são viáveis a partir do escopo e fôlego dessas ações de gestão social (PINHO, 2010, p.49).

Tenório (2010) respondendo aos argumentos apresentados por Pinho (2010) menciona que o mercado é apenas um dos enclaves da sociedade, como também enfatiza que se os fundamentos da gestão social estiverem pautados nos princípios republicanos não há que se falar então em utopias. Tenório (2010, p.57-58) aponta ainda “que o intento de dicotomizar os significados de gestão social e gestão estratégica é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição”, ou seja, “por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver”. No entorno dessas situações o autor defende que “nada é utópico se atuarmos razoavelmente com os princípios republicanos”.

Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.693-694) rebatem as contestações de Pinho (2010) sobre as possibilidades da participação no Brasil, segundo tais autores:

Mesmo que o Brasil não seja a Alemanha, nem se deseja isto, acredita-se nas possibilidades da gestão social enquanto campo do conhecimento. Talvez, a mais importante contribuição de Pinho (2010) nesta crítica seja a de chamar a atenção às promessas que muitas vezes são feitas em nome da gestão social, sem as devidas ressalvas quanto às dificuldades que envolvem processos de participação. Os pés devem estar no chão, sim. Porém, uma boa parte dos pesquisadores em gestão social realiza ações concretas (de ensino, pesquisa e extensão) relacionadas à economia solidária, educação popular, organizações da sociedade civil, políticas públicas etc. Estes pesquisadores sentem na prática diária as dificuldades relacionadas a estes entraves apresentados por Pinho (2010), o que é muito importante para a construção do campo.

Com base em Tenório (2011) percebe-se que todas essas decorrências podem fazer da gestão social porventura uma utopia, uma vez que ela não poderia ser incluída em processos vinculados aos pressupostos instrumentais e os caminhos para o desenvolvimento da

participação no Brasil são longos e precisam ser construídos e incentivados. Contudo, as implicações e circunstâncias mencionadas anteriormente já direcionam que as consequências do atual contexto político brasileiro não atendem aos anseios da sociedade contemporânea e não coincidem com os futuros avanços que estão sendo requeridos dos governos titulados democráticos.

Tenório (2012) converge com Pinho (2010) e reconhece a existência do caráter não republicano dos brasileiros, para ele a população brasileira não assume uma responsabilidade cidadã, na verdade ela a transfere para o transcendente a sua responsabilidade. Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.692) também advertem que realmente o Estado brasileiro tem um desenho autoritário e estranho à participação popular. De fato os argumentos já aportados, demonstram que infelizmente a administração pública brasileira encontra-se ainda enraizada nos paradigmas patrimonial, burocrático e gerencial⁵. Legados que dificultam consideravelmente o desenvolvimento das concepções da gestão social.

Tenório (2012, p.27) apresenta no trecho abaixo o contexto histórico que delineou tais ocorrências

Conjecturando que a realidade brasileira transcende as intenções desejadas pelo conceito de gestão social, poderíamos entender que os fatos econômicos, políticos e sociais brasileiros ainda apontam para uma sociedade na qual a sua população e por via de consequência, os seus representantes - Executivo e Legislativo nas três esferas de governo - não correspondem à necessidade de uma sociedade republicana, isto é, de uma cultura decisória voltada para o bem comum. Até agora, desde a sua fundação como colônia portuguesa, o Brasil seria uma sociedade de práticas de liberdade negativas, de autonomia individual, no qual o interesse de poucos predominaria sobre o ânimo da maioria (TENÓRIO, 2012, p.27).

A respeito dos problemas citados por Pinho (2010) relativos à participação, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.693) posicionam que mesmo diante da incompletude da democracia brasileira e das “(im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população, a participação pode e deve ser (re)construída no espaço público”. Para eles “a participação, mesmo que ‘precária’, é não só necessária, mas deve ser um direito de quem sofrerá as consequências da decisão”.

Outro ponto discorrido por Pinho (2010) é a questão das proposituras de alguns contextos de práticas da gestão social: os conselhos gestores. O autor explana que mesmo

5 A gestão pública brasileira pode ser caracterizada por meio de três orientações. Trata-se dos paradigmas patrimonial, burocrático e gerencial. O primeiro é marcado pelo poder pessoal e arbitrário do soberano e de seus representantes. O segundo fundamenta-se em regras objetivas e delimitação de autonomia. O terceiro concentra-se em resultados e aproxima a administração pública da gestão empresarial (OLIVEIRA, PEREIRA; OLIVEIRA, 2007).

diante da comunidade mais participativa e tendo um governo o mais bem-intencionado possível, seria improvável a população fazer-se representar de forma qualificada nos conselhos gestores. Na concepção do autor “estamos muito longe de uma suposta harmonia na formação de consensos, as coisas são muito mais difíceis e complexas, eivadas de interesses, muitos não explicitados, do que sonha a vã esperança e expectativa de alguns” (PINHO, 2010, p.40).

As argumentações pautadas por Pinho (2010) sobre os conselhos evidenciam realidades existentes nesses espaços, quais sejam, falta de capacitação dos conselheiros que leva a ausência da fala pela dificuldade de conhecer os contextos técnicos, ausência de abertura para o diálogo, manipulações e um constante jogo de interesses que são coordenados pelos membros dos conselhos vinculados às prefeituras.

Ao final de seu trabalho Pinho (2010, p.51) promove a seguinte reflexão: “se energia tem que ser jogada em algo no Brasil, entendo que seria, fundamentalmente, mas não exclusivamente pois existem carências em várias áreas, na gestão educacional, na melhoria profunda das condições de ensino, de educação no País”. Aqui se chega ao ponto central da crítica de Pinho (2010) “a capacitação das pessoas para que elas possam participar”.

Alguns autores da comunidade científica da gestão social como, por exemplo, Tenório (2010, 2012), Cançado, Tenório e Pereira (2011), discordam dessa proposição não em relação à educação, mas ao quando ela deve ocorrer. Esses autores defendem que a capacitação dos membros participantes do diálogo acontece durante o processo e não antes, assim coadunam com Sposati (2014, p.65) quando esse menciona que “o balizamento na desigualdade mostra que há sempre uma inclusão antecipando a exclusão. Não há terras para todos pelo fato de que alguns delas se apossaram e se declararam em termos da lei como seus proprietários”. Dessa forma, se os postulados da gestão social de fato incentivassem a participação somente para as pessoas que estão teoricamente capacitadas a participar, a gestão social se tornaria então, em mecanismo de exclusão e não o inverso.

Pinho (2010, p.41) descreve que “o Estado estaria apreendendo, ou tendo que apreender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado, o que representa, em ambos os casos, quebrar uma tradição historicamente constituída”.

No tocante a essa argumentação de Pinho (2010), se percebe, que na realidade atual brasileira existe um grau elevado de resistência do Estado em quebrar essa tradição, o próprio veto ao decreto de nº 8.243 de 23 de maio de 2014, confirma tal circunstância. Sua não aprovação pelo Congresso Nacional caracteriza a resistência do Estado, mais especificamente

do legislativo. Frente à necessidade de se repensar tal contexto e diante da literatura aqui analisada (TENÓRIO, 2012, 2013; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO; RIGO, 2014) se pergunta: O Estado brasileiro de fato quer a opinião da sociedade? E, a sociedade quer participar? As pessoas participam porque se importam (conhecem os seus direitos e deveres)? Ou, participam por que em dado contexto específico essa participação lhe é oportuna? Em outras palavras, o que se busca é o bem comum?

Indagações complexas e difíceis de serem respondidas. O novo contexto delineado a partir da Constituição Federal de 1988 possibilitou a criação de novos arranjos participativos, esses por sua vez ainda precisam ser analisados. E, a gestão social embasada no horizonte do controle social tem tentado desvendar e conhecer esses arranjos e propor novas possibilidades de diálogo entre a sociedade e o Estado, como também sinaliza para uma reformulação da consciência cidadã da população brasileira (CANÇADO; RIGO, 2014).

As refutações à gestão social não insinuem que não seja necessário defini-la, todo objeto de estudo deve ser explicitado, até porque o tema tem-se constituído não só como objeto de estudo, mas também, como caracterização profissional, haja vista o número de cursos já criados. Tenório (2012) defende que a sociedade carece de um tipo de profissional que dê conta não apenas da gestão racional instrumental, mas também de profissionais sensíveis a outras racionalidades promotoras de um bem-estar fundamentado na justiça social e não apenas na conformidade de um percurso inevitável.

Se não houver mecanismos que possibilitem abertura para a viabilidade da gestão social e, conseqüentemente se não existirem profissionais capacitados e sensibilizados não será possível interpretar as diferentes variáveis do contexto da sociedade, identificar os diferentes agentes e animar a criação de espaços públicos ou arranjos institucionais, que promovam a democratização dos processos decisórios, ou seja, a teorização da gestão social ficaria apenas nos manuscritos e não alçaria os contextos práticos necessários (TENÓRIO, 2012).

As avaliações apresentadas por Baullosa (2009), Baullosa e Schommer (2008, 2009) e por Pinho (2010) carregam um alerta para a comunidade científica. Uma vez que se o campo encontra-se em diferenciação, em consolidação e em constantes refutações é oportuno reconhecer que ele ainda representa de fato uma obra em aberto, que comporta modificações. Baullosa e Schommer (2008, p.2) defendem justamente que “em processos de construção, todos se veem como aprendizes; quando o processo desemboca em produto, uns ensinam e outros aprendem, travando ou desacelerando um processo de construção que estava em curso”.

As ponderações acima, repletas de divergências e convergências são nítidas e demonstram claramente as preocupações com o desenvolvimento do campo científico da gestão social. Esse momento vivenciado por tal comunidade científica é instável. Nota-se que de um lado têm-se os pesquisadores como Boullosa (2009), Boullosa e Schommer (2008, 2009), Pinho (2010) e Araújo (2012) que defendem que a gestão social ainda precisa se estruturar para ser ensinada, como também se faz necessário confrontar suas possibilidades; por outro lado, têm-se os pesquisadores Cançado, Tenório e Pereira (2011) e Tenório (2010) que acreditam que o processo de aprendizagem já se faz oportuno e sua institucionalização é benéfica para o campo.

Para a efetivação do atual trabalho se faz necessário compreender os posicionamentos de Boullosa e Schommer (2008, 2009), Pinho (2010) e Araújo (2012), como também os de Cançado, Tenório e Pereira (2011). Ambos válidos, apresentando pontos de vistas diversificados. E, no entorno de tal debate acadêmico, esta dissertação se propôs avaliar a literatura sobre controle social, partindo do pressuposto que a perspectiva do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e pelo Estado sobre si mesmo tendem a convergir com as abordagens atualmente presentes na gestão social.

Diante desse debate nota-se que um consenso é comum entre os pares de pesquisadores sobre gestão social: a participação (seja como sendo sua essência ou mesmo representando seu colapso). Institui-se então que “a participação” é intrínseca ao gene da gestão social (CANÇADO; RIGO, 2014). Como também, se extrai uma lição dessa discussão teórica apresentada: todo diálogo é válido e a pluralidade de cada autor enriquece ainda mais o debate em torno da gestão social.

1.4 Novas interfaces da gestão social e sua agenda de pesquisa

O construto da gestão social conforme demonstrado acima alçou avanços significativos. A temática tem sido progressivamente fundamentada em termos teóricos e, em seguida, refutada. Passadas essas fases iniciais de amadurecimento, busca-se de agora em diante, estabelecer novos horizontes nesta construção e, principalmente, incentivar/diagnosticar a aplicabilidade do desenvolvimento da gestão social em ambientes nos quais ela possa ser evidenciada.

A primeira proposta de aproximação teórica da gestão social apresentada na tese de Cançado (2011) e posteriormente adaptada no trabalho Cançado, Pereira e Tenório (2015) representa a contribuição dos pesquisadores para a construção das bases epistemológicas da

Gestão Social. Esta proposta teve caráter predominantemente inicial. Nessa abordagem inicial deduzia-se que a gestão social parte do interesse bem compreendido, acontece na esfera pública e tem como objetivo a emancipação, em uma concepção da dialética negativa (CANÇADO, 2011).

À medida que a gestão social parte do interesse bem compreendido e acontece nesta esfera pública configurada para a gestão social, reforça-se a emancipação e, quanto mais emancipação, mais fácil se torna perceber o interesse bem compreendido. Dessa forma, a gestão social tem um potencial intrínseco de se desenvolver e se reforçar a partir de sua própria prática, gerando um círculo virtuoso, que também reforça as características da esfera pública para a gestão social (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013, p.19-20).

A dialogicidade constante nesta aproximação representa o processo de tomada de decisão, no qual todos os atores são sujeitos da ação por meio da prática da liberdade positiva e da autonomia coletiva, exprimindo dessa forma os seus argumentos sob o primado da liberdade de participação. Nessa perspectiva “o controle social é o mote, o controle individual é o desdito” (TENÓRIO, 2012, p.29).

É através do diálogo que se ampliam as possibilidades de entendimento (intersubjetividade), o interesse passa a ser bem compreendido entre os indivíduos, tal entendimento busca o bem comum. O bem comum seria uma consequência do interesse bem compreendido. Logo, o bem comum é o fim e o interesse bem compreendido, o meio. Neste sentido, ocorre o processo participativo dos atores envolvidos em uma determinada ação (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013, p.20).

A base dessa proposta fundamenta-se na dialética negativa. Tal dialética levou Cançado (2011) a definir o conceito, aqui já supracitado, que especifica e caracteriza a gestão social. Com essa primeira definição, Cançado (2011) objetivou evitar que tudo que não fosse gestão estratégica fosse enquadrado como Gestão Social. Assim essa aproximação refere-se a “um conceito (ou uma perspectiva teórica) que também se percebe como não-conceito” (CANÇADO, 2011, p.190).

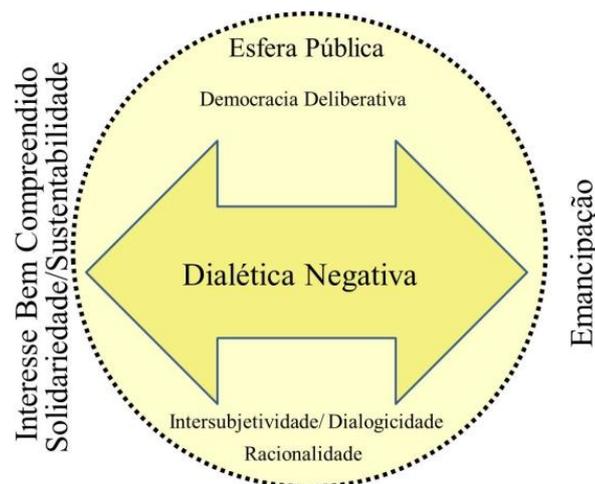
Tenório (2012) em consonância com Cançado (2011) também trabalha sua argumentação considerando a insuficiência do conceito da gestão social, para ele “talvez uma insuficiência intencional, uma vez que sempre trabalhamos com o conceito de gestão social para fazer frente ao de gestão estratégica” (TENÓRIO, 2012, p.24). Na concepção do autor, a situação socioeconômica na qual as sociedades estão submetidas “tudo enxerga e/ou procura transformar em mercadoria, em que tudo é metamorfoseado em estratégico, em cálculo, em

exclusão, para a sobrevivência do sistema em detrimento das possibilidades do ser, do mundo da vida” (TENÓRIO, 2012, p.24).

Nesse contexto, apresenta-se o processo de evolução do conceito de gestão social e sua insuficiência dada a hegemonia da gestão estratégica, uma vez que o conceito da gestão social é permeado por infinitude e intencionalidade do pensar humano, ou seja, seu objeto de análise são as relações sociais, o que difere consideravelmente das especialidades das Ciências Naturais (TENÓRIO, 2012).

Avançando para além dessa primeira delimitação, Cançado e Rigo (2014) sinalizaram que as categorias teóricas “interorganizações” e “comunidades de práticas”, definidas inicialmente na tese de Cançado (2011), como categorias teóricas da gestão social, têm mais o sentido de modos de organização da gestão social. Assim, tais termos foram retirados da nova aproximação teórica para a gestão social, conforme se constata na Figura 01 abaixo:

Figura 01– Nova aproximação teórica para a Gestão Social.



Fonte: CANÇADO; RIGO, 2014, p.62.

Os processos de definição e (re)definição do conceito da gestão social e a análise de sua insuficiência diante das práticas e realidades dos atuais contextos organizacionais inseridos na racionalidade utilitária é um passo importante na construção do campo. A síntese aqui debatida revela que a luta em prol da participação cidadã representa a essência da gestão social e o consenso defendido por seus múltiplos pesquisadores.

Nota-se que “o conceitual de gestão social foi ampliado em seus desdobramentos sócio, técnico e econômico no que concerne às organizações em redes, aos padrões de governança e aos consequentes efeitos no desenvolvimento local” (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013, p.16).

O que se propõe é uma cidadania deliberativa não só no que diz respeito às ações vinculadas ao poder público mas, também às ações originadas em processos produtivos tanto de agentes econômicos quanto de agentes sociais. O protagonismo não deve estar na ‘mão de poucos’, mas sim de todos aqueles a serem afetados por uma decisão. E como a sociedade deve ser o determinante da análise, requer dizer que o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte (TENÓRIO, 2012, p.31).

Tais avanços corroboram com a proposta defendida por Hirschman (1973), tendo em vista que a sociedade é o determinante desta análise. Hirschman (1973) em sua obra: *Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados*, propõe uma reanálise dos sistemas sociais, econômicos e políticos:

Sob qualquer sistema econômico, social ou político, indivíduos, firmas e organizações em geral estão sujeitos a falhas de eficiências, racionalidades, legalidades, ética ou outros tipos de comportamento funcional. Não importa quão bem estabelecidas as instituições básicas de uma sociedade, alguns agentes, ao tentarem assumir o comportamento que deles se espera, estão fadados ao fracasso, ainda que por razões acidentais de quaisquer tipos. Cada sociedade aprende a viver com certa parcela desse funcionamento deficiente ou desse mau comportamento; mas para que tal comportamento inadequado não se alimente e não leve à deterioração geral, é preciso que a sociedade seja capaz de forçar esses agentes ineptos tanto quanto for possível a assumirem as atitudes e métodos exigidos para seu bom funcionamento (HIRSCHMAN, 1973, p.13-14).

Todo o aparato abordado que expõe a realidade da participação brasileira revela que entre os três mecanismos propostos por Hirschman (1973, p.50): saída, voz e lealdade; a população tem optado pela saída, pois ela é mais oportunista diante de um cenário não republicano, uma vez que “a saída nada requer além de decisão por uma coisa ou por outra”, já o mecanismo da voz não é tão simples assim, ou seja, “a voz é, em essência uma arte, que constantemente toma novas direções”. Hirschman (1973, p.50) apresenta exatamente essa situação ao mencionar que “a presença da alternativa saída poderá, portanto atrofiar o desenvolvimento da arte da voz” e, de fato isso tem ocorrido no Brasil.

Outro alerta mencionado por Hirschman (1973, p.43) deixa essa realidade ainda mais evidente: “uma vez que se escolheu a saída, perdeu-se a oportunidade da voz, mas o contrário não é verdade; em certas situações, a saída será uma reação de último recurso, depois de a voz ter falhado”. Tendo em vista que participar custa tempo e dedicação, a saída, o tornar-se indiferente às decisões e aos contextos políticos e sociais têm sido preferível em algumas situações no Brasil, dado ao caráter ainda não republicano relatado por Tenório (2012).

Esse contexto tem sido gradativamente alterado nas últimas duas décadas (1990 / 2000), após o estabelecimento de algumas diretrizes da Constituição Federal de 1988, bem

como dos novos mecanismos de participação, que tem possibilitado que a sociedade não permaneça apática diante de determinadas ineficiências governamentais. Hirschman (1973, p.43) relembra que “nos países menos desenvolvidos a voz é dominante, a atmosfera é carregada de altos protestos, frequentemente de teor político, contra a baixa qualidade dos serviços, do que em países desenvolvidos, onde é comum que a insatisfação tome a forma de saída silenciosa”. Por essas razões à gestão social veio a calhar no contexto brasileiro e, possivelmente, na América latina.

Este dispositivo apresentado por Hirschman (1973) sobre os países menos desenvolvidos se aplica na realidade brasileira. Por exemplo, as próprias reivindicações da sociedade ocorridas na década de 1980 no Brasil foram fundamentais para que ao menos os direitos sociais básicos fossem previstos nesse novo texto constitucional que se esboçava. Carvalho (2008) destaca tal realidade em seu livro “Cidadania no Brasil: o longo caminho” e demonstra historicamente vários momentos nos quais a população brasileira teve que reivindicar, por meio da voz, seus direitos civis, políticos e sociais.

A gestão social encontra-se estritamente atrelada ao mecanismo da voz, sendo assim, faz-se necessário compreendê-lo melhor:

A voz é o oposto da saída. Seu conceito é muito mais ‘confuso’ porque pode ser graduado desde tímidos murmúrios até violentos protestos; implica na articulação de opiniões críticas pessoais em vez de ser um voto particular, ‘secreto’, no anonimato de um supermercado; e, finalmente, é direto e objetivo, ao invés de contornar a situação. Voz é ação política por excelência. [...] O que é o processo político e a própria democracia senão a formação, o uso e a lenta melhoria destes próprios canais? (HIRSCHMAN, 1973, p.26- 27).

Em referência a esse contexto Cançado, Pereira e Tenório, (2015, p.97) convergindo com Hirschman (1973) mencionam que “na perspectiva republicana a sociedade emancipada é por si mesma sociedade política e a democracia deliberativa representa a auto-organização dessa sociedade” e, esta organização da sociedade se viabiliza com o diálogo e, portanto, com a intensa utilização da estrutura da voz.

Observa-se então que apesar da apatia presente na sociedade, “o sistema democrático sobrevive muito bem, está claro que a relação entre atividade política e estabilidade democrática é muito mais complexa do que se imaginava” (HIRSCHMAN, 1973, p.40). De fato existe “uma mistura de cidadãos alertas e cidadãos inertes, ou mesmo uma alteração de envolvimento e indiferença”, mesmo assim essa dualidade é “melhor à democracia do que total e permanente interesse, ou apatia” (HIRSCHMAN, 1973, p.40). Como também há

aqueles que são leais nessa dinâmica de deterioração, e a presença da alternativa lealdade diminui nitidamente a probabilidade de saída e ativa a voz (HIRSCHMAN, 1973, p.82-83).

Diante das abordagens da gestão social entende-se que a saída é uma das alternativas que de fato não possibilita resoluções concretas, já a lealdade, nos cenários atuais encontra-se em processo de desenvolvimento, ou seja, os novos contornos da governança pública almejam incentivar a ampliação da lealdade, tanto por parte do Estado quanto pela sociedade. Resta então, a voz, como uma alternativa não apenas admissível, mas necessária. O conceito da gestão social passa a partir de então a ser substanciado por um conteúdo de permanente promoção da cidadania. Cidadania cuja ação esteja atrelada ao controle social e consequentemente a participação.

No que tange a agenda de pesquisa da gestão social Cançado e Rigo (2014) delinea e a subdivide em três categorias distintas: a primeira sugere a discussão de como podem ser incentivadas as interorganizações e as comunidades de prática; na sequência recomenda-se aprofundar os fundamentos teóricos da gestão social, objetivando constituir seu primeiro paradigma ou ainda estabelecer uma discussão sobre a impossibilidade de incluir a gestão social nessa estrutura teórica, ou seja, apresentá-la como um campo multi-paradigmático; por último, aconselha-se que seja necessário validar e aprimorar o quadro de análise para a identificação da gestão social proposto no trabalho de Cançado e Rigo (2014). No Quadro 01 apresenta-se tais categorias:

Quadro 01 – Síntese da Agenda de Pesquisa.

Agenda de Pesquisa	Objetivo(s)
Desenvolvimento de Interorganizações e Comunidades de Prática	Desenvolver caminhos para “incentivar” a constituição de Interorganizações e de Comunidades de Prática, preferencialmente de forma complementar
Primeiro paradigma para a Gestão Social	Construir o primeiro paradigma para a gestão Social
	Demonstrar que a Gestão Social é multiparadigmática
Escalaridade da Gestão Social	Identificar as possibilidades de escalaridade da Gestão Social com relação à participação direta e indireta
	Identificar possibilidade de uso de tecnologias da informação e comunicação para participação direta no âmbito da Gestão Social
Quadro de Análise para identificar a Gestão Social	Aprimorar o quadro de análise
	Criar ferramentas e mecanismos para utilização do quadro de análise
	Utilizar o quadro de análise em diferentes organizações de forma a verificar suas possibilidades de Gestão Social

Fonte: CANÇADO; RIGO, 2014, p.71.

Esta pesquisa encontra-se ancorada na segunda e terceira categorias supracitadas. Quanto à segunda categoria as contribuições deste estudo possibilitaram entender como a

gestão social se relaciona com as teorias do controle social, viabilizando com isso subsídios para a construção futura do primeiro paradigma para a gestão social. Já no que tange a terceira categoria, considerando que esta pesquisa objetivou analisar as congruências entre gestão social e controle social, ao final de sua realização, pode-se mensurar a relação da escalaridade da Gestão Social com os mecanismos de participação promovidos por meio do controle social.

CONTROLE SOCIAL

“Palavras como democracia, cidadania, participação, controle e transparência, embora pronunciadas com muita frequência, tornam-se esvaziadas de sentido e significado, na medida em que ações concretas nesta direção deixam de ser efetivadas”.
Anhucci e Sugihiro.

A seguir discutiu-se a partir de diferentes abordagens teórico-conceituais a importância do papel das modalidades de controle social. Portanto, as discussões que se seguem possuíram um triplice objetivo, conforme detalhamento abaixo.

Inicialmente objetivou-se apresentar um delineamento das relações entre Estado-sociedade, tendo como ponto de análise a verificação dos entraves e possibilidades que proporcionam um possível diálogo nessa relação. Sendo assim, abordou-se o esforço intelectual de autores que se dedicaram em avaliar esta relação, tais como: Teixeira (2012), Cabral (2011), Correia (2006), Bresser-Pereira (2009), Machado e Medeiros (2007), Coelho (2012), dentre outros.

Na sequência abordaram-se situações que desvendam a participação no cenário brasileiro. Do mesmo modo, descreveu-se uma breve contextualização, sobre as especificidades ocorridas por meio do marco constitucional de 1988. Algumas discussões que retrataram esses momentos foram encontradas em trabalhos de autores como: Teixeira e Carneiro (2012), Pedrini, Adams e Silva (2007), Tenório *et al.* (2011), Silva (2007), Szazi (2012), Avritzer (2007), Santos (2012), Anjos e Caldas (2007) etc.

Num terceiro e último momento almejou-se elencar as interfaces dos diferentes conceitos e sentidos atribuídos ao termo controle social, respeitando a variabilidade contida nas concepções de cada autor, a orientação ideológica e a ênfase dada aos aspectos mais relevantes presentes nas abordagens. Por fim, valendo-se da revisão realizada, completa o capítulo, os enfoques dos caminhos e (des)caminhos que se apresentam ao controle social na contemporaneidade, a partir das contribuições teóricas de autores como: Nascimento, Lira e Zanré (2007), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012), Silva (2007) e Szazi (2012).

2.1 Estado e Sociedade Civil um diálogo possível?

Discorrer sobre controle social não é uma tarefa fácil, dadas as várias vertentes teóricas presentes nesse tema. Além do que, para a compreensão das perspectivas do controle

social, é imprescindível entender os elementos principais que permeiam esse processo: Estado e Sociedade. Por essa razão, esse tópico propõe debater as interfaces dessa relação do ponto de vista do controle social.

Logo, fez-se oportuno definir o que representa o Estado. Sua conceituação é análoga em todos os lugares, uma vez que ele se faz presente em diversos contextos, na medida em que regula não apenas o cotidiano das pessoas, como também as atividades econômicas oriundas da relação entre Estado-sociedade (TEIXEIRA, 2012).

Teixeira (2012, p.10) é esclarecedor quando aponta a origem do Estado na sociedade:

O Estado, na sua concepção moderna e democrática, pode ser interpretado como uma autoridade soberana que nasceu simultaneamente ao processo de organização da sociedade e se destina a garantir que as relações sociais sejam baseadas em regras preestabelecidas, independentemente de qualquer força física ou econômica, origem étnica ou crença religiosa.

O Estado de acordo com Cabral (2011, p.54) possui “características universalistas próprias das instituições de Estado que, como resultado do processo hegemônico que as legitimam, se expressam e agem formalmente perante o universo das relações sociais”.

Numa concepção guiada pela razão abstrata, Correia (2006) com base nos clássicos da política, Hobbes, Locke e Rousseau, menciona que o ponto em comum de tais autores encontra-se justamente no conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social. Ou seja, todo esse contexto da “existência do Estado se afirma num determinado espaço territorial onde se reúne um contingente populacional ligado por laços comuns como língua, cultura, religião, entre outros” (TEIXEIRA, 2012, p.10).

Teixeira (2012, p.10) explicita que “é nesse espaço que o Estado: exerce autoridade sobre os habitantes; define o que pode e o que não pode ser feito; protege seus limites territoriais e interesses em relação aos de outros Estados”. A respeito da subdivisão do Estado, esse mesmo autor cita que ele atualmente encontra-se dividido em três poderes:

Executivo: também conhecido como ‘governo’, que se encarrega de administrar a máquina pública, prover de serviços a sociedade e proteger os cidadãos. Legislativo: cuja função é produzir ou modificar leis e fiscalizar os atos do governo em nome da sociedade. Judiciário: que tem como função resolver os conflitos de interesse das pessoas em cada caso concreto por meio de um processo judicial (TEIXEIRA, 2012, p.10).

Analisar-se-á agora os diferentes estágios e formatos de desenvolvimento do Estado. Para tanto se inseriu o Quadro 02 para apresentar os formatos ocorridos no Brasil com os respectivos tipos de administração e democracia que existiram em cada fase percorrida.

Quadro 02 – Tipos históricos de Estado e seus respectivos gerenciamentos.

Estado de acordo com o regime político	Estado de acordo com a forma de administração	Tipo correspondente de democracia
Estado absoluto	Administração patrimonial	-
Estado liberal	Administração pública burocrática	-
Estado liberal-democrático	Administração pública burocrática	Democracia liberal ou elitista
Estado social-democrático (do bem-estar social)	Administração pública burocrática	Democracia social ou pluralista
Estado social-liberal republicano	Gestão pública	-

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 35.

Cada fase simboliza um contexto permeado por realidades as mais distintas possíveis e, que em certa medida, foram gradativamente evoluindo. Como refere Teixeira (2012, p.11) “todos esses processos foram se adequando: às transformações sociais e econômicas; às mudanças de regime político e à universalização de direitos fundamentais dos cidadãos, como os direitos civis, sociais e políticos”. Seguindo essa lógica, propõe-se discutir na sequência de maneira breve, o que representou cada uma dessas fases.

Num primeiro momento tem-se o Estado absoluto. No qual a concentração de poder ficava na mão do monarca, autoridade soberana. Em virtude dessa soberania não existiam outras instituições que os cidadãos pudessem recorrer para exercer o direito de contestação, como também não havia aberturas legais estabelecidas para invalidar os atos do monarca (TEIXEIRA, 2012).

Teixeira (2012) relembra o posicionamento do clássico, Montesquieu, sobre o Estado absoluto. O debate empreendido por Montesquieu é de grande relevância, por ser o primeiro a questionar a soberania do Estado e a propor a separação dos poderes. Essa divisão, para Montesquieu, constituía numa primeira forma de controle sobre os atos dos governantes, como também representava o elementar passo para se evitar o surgimento de novos ou sucessores governos tirânicos.

Já o Estado liberal é marcado justamente pela criação de instituições políticas que estabeleceram a desconcentração de poder, como forma de se evitar o retorno à tirania inicialmente vivenciada pela sociedade. Teixeira (2012, p.15) menciona que “nessa forma histórica, que prevaleceu até o final do século XIX, a função do Estado esteve limitada à proteção da propriedade privada e à garantia das liberdades individuais”.

O tipo de democracia em tal fase ainda permanecia uma incógnita. Teixeira (2012, p.15) relembra então que “apesar de liberal, o Estado ainda mantinha muito claro traços autoritários, já que incluía apenas uma pequena parcela da população nos processos de decisão política e continuava deixando à margem a maior parte das pessoas”.

No que tange ao Estado liberal-democrático um avanço é perceptível em relação aos já percorridos, ou seja, a inclusão de demais pessoas no processo político por meio da extensão do direito do voto. Quanto ao tipo de democracia, Teixeira (2012) a caracteriza como elitista, considerando que a participação da sociedade se dava exclusivamente pelo voto. Em suma “não havia, naquele momento, instrumento de participação social que possibilitasse a interferência da sociedade no cotidiano do governo” (TEIXEIRA, 2012, p.16).

Logo depois tem-se o Estado liberal-democrático. Que teve seu auge na segunda metade do século XX. A diferença significativa dessa forma foi a extensão dos conceitos sobre o papel do Estado. Essas novas concepções sobre o papel do Estado direcionaram para a promoção de “direitos sociais para promover a igualdade de oportunidade entre as pessoas, por meio do oferecimento de serviços públicos de saúde e educação, entre outros” (TEIXEIRA, 2012, p.16). Também nesse interstício foram criados alguns mecanismos de proteção social, o chamado estado de bem-estar social.

Quanto ao tipo de democracia, Teixeira (2012, p.16) alude um importante passo adquirido

A visão elitista cedeu lugar à social-pluralista, já que diferentes setores da sociedade conquistaram o direito de interferir nos debates públicos e, assim, influenciar ainda mais a atuação do Estado. O voto deixou de ser o único instrumento de expressão da vontade política da sociedade.

Após esses significativos avanços alcançados no Estado liberal-democrático, tem-se o Estado social-liberal e republicano, que teve seu início no final do século XX e encontra-se ainda vigente, em especial no mundo ocidental. Com relação à denominação do Estado social-liberal Teixeira (2012) menciona que

O Estado passou por diferentes reconfigurações e ganhou a denominação ‘social-liberal’ e ‘republicano’. Social-liberal porque mantém os princípios de proteção à propriedade e à liberdade individual para garantir a segurança das pessoas. Comparada a forma de democracia praticada no Estado social-democrático, a democracia foi ampliada de maneira significativa e passou a ser identificada como ‘republicana’ e ‘participativa’.

O controle da sociedade sobre o Estado passa a ter existência de fato somente após esse percurso, ou seja, no final do século XX. Nas palavras de Teixeira (2012, p.22-23) “é desse choque de interesse que nasce a possibilidade de controle sobre a coisa pública, pois a alocação de recursos públicos passa a ser transparente e não apenas decidida em gabinetes fechados com a presença de um número restrito de pessoas”.

Teixeira (2012) adverte uma realidade importante, que ainda hoje se convive, quase que simultaneamente, com comportamentos patrimonialistas baseados em relações clientelistas. Considerando a existência de tal circunstância, torna-se cada vez mais oportuno a criação e, conseqüentemente o desenvolvimento de mecanismos de controle social “para garantir que a orientação republicana seja traduzida em comportamento por parte das autoridades públicas no momento de decidirem como e para quem os recursos públicos serão alocados” (Teixeira, 2012, p.19).

No Brasil a política nacional passou por retrocessos e avanços após a instituição da primeira Constituição Republicana, de 1891. No entanto, de acordo com Teixeira e Carneiro (2012) ainda há muitos espaços de cooperação a serem trilhados e mantidos entre o Estado e a sociedade. Em convergência com tais autores Coelho (2012) também afirma que o papel do Estado, o modelo de gestão adotado e a própria relação Estado-sociedade tem nas últimas duas décadas (1990 / 2000) se redefinido no Brasil, o processo de democratização e os princípios da administração pública gerencial são em tal contexto os vetores político e técnico que se imbricaram na reforma da administração pública no país.

Para se chegar nessa proposta de redefinição, passou-se pelas seguintes etapas evidenciadas por Machado e Medeiros (2007, p.115):

Tivemos um Estado elitista, que era administrado pelo governo em conjunto com a sociedade burguesa, negando, dessa forma, a participação de outros segmentos da sociedade na condução do Estado; um Estado paternalista que, através da implementação de políticas, buscava controlar a luta dos trabalhadores; um Estado ditatorial, onde os governos impunham decisões e exerciam forte controle sobre a vida da sociedade; e, um Estado marcado por uma política demagógica, que, através da conquista e do apoio popular, buscou fazer valer os interesses de uma determinada classe social.

Fica evidente que países como o Brasil, que passaram pela transição de regimes autoritários para a democracia, precisam fortalecer tanto as suas instituições do Estado, quanto consolidar os seus espaços públicos de manifestação da ordem democrática. Assim, algumas práticas necessitam/carecem de continuidade, tais como: eleições; abertura de canais de participação social (deliberativos e consultivos); liberdade de organização política;

liberdade de opinião e imprensa livre; entre outros. Sendo assim, reconhece-se que tais mecanismos, aliados às práticas de controle social podem promover a consolidação da democracia brasileira, como também podem possibilitar maior fluidez dos canais de diálogo entre o Estado e a sociedade (SPINK; TEIXEIRA, 2012).

Spink e Teixeira (2012, p.362) acrescentam que

A construção de espaços democráticos com o objetivo de alargar a participação social é uma questão de fundamental importância para que a sociedade possa exercer de fato o seu direito de interferir diretamente na definição das políticas públicas e, sobretudo, no controle social do dinheiro público - não apenas na sua destinação, como também na sua forma de arrecadação e na maneira como as obras públicas são contratadas. Muitas formas de protagonismo social, por meio de instrumentos de participação da sociedade nas instituições do Estado, têm surgido na vida pública brasileira basicamente de duas maneiras. A primeira forjada pela própria pressão da sociedade civil e de seus movimentos organizados, que buscam a consolidação das instituições democráticas como uma das estratégias para garantir que as demandas sociais estejam presentes nos rumos do Estado. A segunda por iniciativas de gestores públicos de orientação democrática que acreditam no alargamento da esfera pública e na democratização das relações entre o poder público e a sociedade como o melhor caminho para maximizar o alcance das políticas sociais. Assim torna-se importante fortalecer o vínculo entre República e democracia.

Em consonância com tais autores Coelho (2012, p.37) menciona que “a *accountability*, a intersetorialidade e a participação são os mecanismos que rearranjam as relações entre Estado e sociedade, diminuindo a centralização e insulamento governamental e aumentando a governança pública e o controle social”. Sendo o Estado a autoridade estabelecida legalmente e reconhecida pela sociedade para garantir os direitos inerentes à liberdade privada, cabe a ele também o dever de se sujeitar aos mecanismos legais e institucionais que limitem sua ação, ou seja, ele tem que se submeter do mesmo modo “às regras democraticamente constituídas, para que não se volte contra a própria sociedade” (SPINK; TEIXEIRA, 2012, p.360).

Observa-se que não é suficiente apenas o fortalecimento das instituições do Estado, num ambiente em que a liberdade de opinião e a participação social ainda são restritas. Também se percebe que é insuficiente apostar apenas no processo eleitoral (formado pela representatividade) e na capacidade de pressão das organizações sociais sem que as instituições ou agências estatais estejam suficientemente investidas de capacidades institucionais para harmonizar as relações sociais e garantir, assim, a integridade do bem comum (SPINK; TEIXEIRA, 2012).

Reiterando esse entendimento autores como Nascimento, Lira e Zanré (2007, p.79) esclarecem que

A sociedade brasileira não tem a tradição da democracia, é certo, e a prerrogativa da Constituição atual refere-se à participação popular o caráter democrático na atividade interventiva sobre as políticas públicas. Logo, incluir os(as) representantes da sociedade civil nos processos políticos decisórios significa atuar na contramão das práticas políticas que, historicamente, caracterizaram o país e ainda persistem no imaginário coletivo e no fazer político na atualidade. Nesse sentido, a consolidação do Estado de direito democrático no Brasil implica a construção de uma nova cultura política.

Tenório *et al.* (2011, p.61) com base nas contribuições de Tocqueville (2005)⁶ relembram que a fraqueza no exercício da cidadania e no engajamento individual, permite de certa forma que a ainda incipiente participação popular, resulte na aceitação, por parte da classe que não detém o poder de decisão, na aceitação da centralização de poder pelo Estado ou por determinados grupos comprometidos em defender seus interesses particulares.

Para que essa aceitação, que em tese representa a sobreposição do Estado na relação com a sociedade, não persista, faz-se necessário haver um diálogo com a sociedade de forma efetiva e não simbólica, diferentemente do evidenciado na literatura discorrida (SPINK; TEIXEIRA, 2012; NASCIMENTO; LIRA; ZANRÉ, 2007; COELHO, 2012). Para tanto, uma série de fatores precisam ser desencadeados, dentre eles, a existência de uma sociedade civil mobilizada e o comprometimento por parte dos governantes em compartilhar o poder decisório e, ambos os fatores aludidos, permeiam o constructo do controle social e não conseguirão se estabelecer sem a efetiva implementação de mecanismos que o promovam (SANTOS, 2012).

Outro aspecto sublinhado por tais autores são os momentos ocorridos, no Brasil, nas últimas décadas (1980 / 1990 / 2000), por intermédio do marco constitucional de 1988 que delinearum um novo contexto. Assim, é apresentada a seguir uma breve contextualização desse período, com ênfase na análise do debate contemporâneo da participação oriunda desse novo cenário constitucional.

2.2 Delineando a participação no cenário brasileiro: O marco constitucional de 1988

Neste tópico recolheram-se elementos básicos que descrevem os contornos da participação no cenário brasileiro após a implantação da Constituição Federal de 1988, ou seja, as discussões que se seguem recairão sobre o debate a respeito dos espaços de participação que surgiram no Brasil após a década de 1980.

⁶ TOCQUEVILLE, A. de. A democracia na América: leis e costumes. São Paulo: M. Fontes, 2005.

A grande maioria das iniciativas da sociedade, no âmbito cívico, no Brasil foram minadas durante o regime militar (1964 a 1985). Teixeira e Carneiro (2012) observam que o regime militar, não apenas no Brasil, mais em diversos países da América Latina, ocasionou um enfraquecimento do engajamento da sociedade em favor do bem comum, abrindo espaço para um cenário apático.

Sobre tais aspectos Pedrini, Adams e Silva (2007, p.227) relembram que

As consequências de uma cultura política marcada pelas heranças colonialistas, patrimonialistas e clientelistas, combinadas com as imposições de uma ditadura militar e econômica, geraram, na sociedade brasileira, um resultado visivelmente contraditório. De um lado, setores organizados das classes populares e aliados foram responsáveis por uma sociedade civil viva e razoavelmente mobilizada, diante das graves crises econômicas verificadas dos anos 1980 em diante, os movimentos de perspectiva emancipadora, em alguns aspectos, perderam o foco, por exemplo, perante a onda de crescente desemprego. E a massa da população desorganizada ficou, ou excluída de qualquer ação estatal, ou cada vez mais refém de ações públicas compensatórias combinadas com as políticas neoliberais que sustentam a reestruturação produtiva e hegemonia do capital.

Essa ausência de interesses nos processos participativos de acordo com Tenório *et al.* (2011) ocasiona múltiplas consequências, dentre elas, o autor especificamente chama a atenção para quatro: diminuição das chances de melhoria da condição de vida para uma maioria desassistida; aumento da possibilidade de grupos de interesses que tenderão a beneficiar-se mutuamente para adquirirem a manutenção do poder; fortalecimento do padrão patrimonialista brasileiro, onde os interesses privados invadem o interesse coletivo e, por último, o enfraquecimento da ação do indivíduo e de uma possível representação civil organizada.

Por outro lado, na década de 1970, algumas ações começaram a mudar tal cenário, como a possibilidade da reorganização dos partidos sob uma nova ordem e o surgimento de manifestações da sociedade civil. Já na década de 1980, alguns governos estaduais e municipais passaram a desenvolver uma gestão pública participativa e descentralizada. Segundo Teixeira e Carneiro (2012, p.78) o próprio “processo constituinte e as emendas apresentadas são mostras do ímpeto participativo que emergia”.

Um olhar para a curta história democrática do nosso país nos sugere, no mínimo, não subestimar as conquistas protagonizadas pelos movimentos sociais brasileiros, sempre presentes com maior ou menor intensidade em cenários, muitas vezes desfavoráveis, pela restrição aos direitos humanos e sociais promovidos pelo próprio Estado (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p.227).

De acordo com Silva (2007, p.180) os movimentos populares ocorridos nesse período impulsionaram a criação de outros mecanismos de participação para além do voto:

É importante perceber que a instalação do Estado democrático de direito trouxe, além das eleições, a instauração de vários outros mecanismos de participação popular nas decisões políticas do país, tais como: plebiscito popular, orçamento participativo, referendo popular, conselhos gestores, entre outros. Muitas dessas conquistas foram concebidas e impulsionadas no seio dos movimentos populares que tiveram o seu apogeu na década de 1980 e viram alguns sonhos se realizarem com a regulamentação de ideias por eles defendidas.

Do ponto de vista de Szazi (2012) esse processo no qual a sociedade tem sido estimulada globalmente a se organizar e participar dos debates acerca da construção de políticas públicas em distintos temas, tem se consolidado nas últimas décadas (1990 / 2000). Certo é que cada país se desenvolve dentro do seu contexto e, essa abertura tem ocorrido de maneira especial nos países democráticos. Para Szazi (2012) esse contexto foi estimulado, em virtude da crise existente na democracia representativa e, por essa razão, os modelos participativos simbolizam uma possibilidade a mais nesse horizonte.

Anjos e Caldas (2007) em consentimento com Teixeira e Carneiro (2012) declaram que no Brasil esse debate ainda é muito recente, estando vinculado ao fim do regime militar e ao processo de redemocratização que lhe sucedeu. De acordo com Teixeira e Carneiro (2012, p.78) “por tudo isso, com passos lentos, porém firmes, podemos dizer que nos vinte anos posteriores à chamada Constituição Cidadã (1988) foi se (re)compondo o complexo cenário político brasileiro, principalmente, a partir das bases locais da sociedade e do Estado”.

Avritzer (2007) também cita o processo recente da democracia do Brasil. Segundo ele a institucionalização da democracia brasileira se deu de fato na promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa promulgação formalizou e abarcou a abertura de processos participativos em distintas áreas como: saúde, assistência social, urbana, criança e adolescente.

Com essa reconfiguração possibilitada pela Constituição Federal de 1988, surgem no Brasil, espaços alternativos para a interlocução com a sociedade civil, em âmbitos agora locais e estaduais. Santos (2012) em seu trabalho enfatiza que a Constituição Federal ao diversificar as instâncias tradicionais de participação (o voto, as eleições e os partidos), possibilitou um novo momento que sem dúvida ampliou consideravelmente os limites do sistema político brasileiro, ou seja, “na sociedade complexa e recém-amadurecida democraticamente, a participação social deixa de ser um privilégio para transforma-se em uma ação importante e de certa maneira necessária” (TENÓRIO *et al.* 2011, p.61).

A intensificação do processo de redemocratização se deu a partir dos anos noventa. De acordo com Coelho (2012, p.38) “é no pós-95 que a gestão fiscal, a modernização institucional-administrativa e a governança pública constituem - uma agenda para o setor público-estatal no país, intensificando suas discussões e ações no âmbito da União, dos estados e dos municípios”.

Alguns avanços se destacam após esse período, que foram evidenciados por Anjos e Caldas (2007, p.172) no trecho abaixo:

Houve verdadeiramente avanços notáveis nas condições sociais no Brasil desde que foi promulgada a Constituição. Cresceu o número de jovens matriculados nas escolas, a esperança de vida da população, o número de domicílios com energia elétrica etc. Outrossim, sabemos que essa evolução não ocorreu no ritmo desejado e *pari passu*⁷ com esses avanços aumentou também a concentração da renda e dos meios de produção e o número de pessoas desempregadas. Cresceu também a mobilização social e organização dos trabalhadores para fazer frente às mudanças de sociedades cada vez mais vulneráveis aos efeitos da globalização [...].

Outro acréscimo relevante possibilitado pela Carta Magna, em 1988, refere-se à descentralização das políticas públicas. Nesse sentido o papel dos municípios ganhou novos contornos e adquiriram com a nova legislação *status* de entes federativos com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Teixeira e Carneiro (2012, p.78) assinalam que “há um rumo definido, e o próprio caminho já percorrido coloca-se como argumento em favor da promoção da política em nível subnacional, a começar pelos municípios”.

Szazi (2012, p.305) reportar-se sobre os avanços possibilitados através da implantação dos conselhos, para ele “exatamente por envolver o concurso entre Estado e sociedade é que o legislador constituinte inseriu, a cada regulamentação de direitos sociais, um conselho para a política pública respectiva”. Da mesma maneira Teixeira e Carneiro (2012) reconhecem que os conselhos são um avanço para democracia participativa, porém tais autores advertem que

Dada a sua novidade estão ainda passando por um processo de amadurecimento institucional. Na busca de uma identidade clara estão em jogo várias questões: sua composição; seu caráter consultivo ou deliberativo; os mecanismos de articulação intersetorial e de aproximação de conselhos; composição e renovação de quadros; regime de remuneração ou voluntariado; relação com as Câmaras de Vereadores; participação do setor público e privado; aparelhamento partidário; representação regional, entre outras (TEIXEIRA; CARNEIRO, 2012, p.81).

A participação e o controle social são elementos importantes na constituição e no desenvolvimento de políticas públicas. E, os conselhos gestores representam peças

⁷ *Pari passu*: é uma expressão latina que significa “com passo igual” (DICIONÁRIO DE LATIM, 2015).

fundamentais para tal. Todavia, se não estiverem articulados com outros processos mobilizadores, podem burocratizar-se e não alcançar as metas para as quais foram idealizados. Descobrir quais são os outros mecanismos de controle social, como também aprimorar os já existentes (conselhos) torna-se indispensável para a solidificação da cidadania brasileira (PEDRINI, 2007).

Silva (2007) reitera essa questão, ao mencionar que o controle social das políticas públicas, apesar de instituído na década de 1980, na sociedade brasileira, ainda é exercido com muitos limites, ou seja, de forma pontual e incremental. Para esta autora, esses avanços foram frutos de uma conquista popular que mobilizou a população em prol de um Estado democrático. Entretanto, todas essas novas ocorrências incidiram “numa sociedade que continua subjugada aos interesses internacionais e na qual as políticas públicas, e mesmo a ausência delas, conseqüentemente, são um reflexo da política econômica” (SILVA, 2007, p.203).

Para que esses novos mecanismos de participação popular consigam desenvolver-se efetivamente, não basta apenas essa alteração formal, que ocorreu com a Constituição Federal de 1988, e suas alterações posteriores por meio de leis específicas para cada política. Embora esse passo, em especial, seja extremamente relevante “é necessário que seja construída uma nova cultura política, pois a criação de novos mecanismos não é suficiente para alterar velhas práticas políticas se não houver a instauração de novas concepções” (SILVA, 2007, p.203).

Similarmente, Tenório *et al.* (2011, p.61) inferem que “por mais que o Estado brasileiro tenha proporcionado a abertura de espaços democráticos e participativos, faz-se necessário ultrapassarmos essa fase histórica e darmos continuidade ao processo evolutivo de nossa jovial democracia”. Por exemplo, é necessário, viabilizar a abertura dos mecanismos de participação social, para que as ações propostas pelos governos sejam de fato legitimadas pela população. Sobre tal aspecto, Szazi (2012, p.310) aponta que “metas conscientes de governo somente se operam, democraticamente, quando respeitado o princípio constitucional de participação, trazendo legitimidade às ações de governos”.

O fato de existir uma legislação participativa não determina o protagonismo social e a existência do controle público da sociedade sobre o Estado. A abertura para existência dessa legislação é sem dúvida o maior avanço que a sociedade brasileira já conseguiu em termos de participação. No entanto, é preciso ir além, faz-se necessário que a cidadania avance no processo de elaboração e controle das políticas públicas, é preciso que as formas de controle público sejam mais efetivas e que a sociedade civil seja capaz de ter uma agenda propositiva de ampliação dos direitos sociais, civis e políticos. A demanda por uma legislação direcionada

para o desenvolvimento da democracia em parte já foi atendida, restando agora à transformação dessa legislação em ações concretas e não apenas simbólicas como as que vêm ocorrendo nos últimos anos (AVRITZER, 2007).

Em conformidade com tais panoramas Tenório *et al.* (2011, p.61) expõem o quanto é relevante dar continuidade ao incentivo da participação, como ferramenta para fortalecimento do Estado democrático. Para tais autores “essa postura precisa se tornar uma prática para enfraquecer de vez quaisquer tentativas de posturas patrimonialistas e clientelistas que ainda permanecem muito enraizadas em nossa identidade sociopolítica e, principalmente, na ação de muitos gestores públicos”.

Nesta perspectiva Pinto (2008, p.304) reforça a ideia de que o Estado Democrático de Direito se viabiliza de modo participativo, nas seguintes concepções:

Quem imaginaria, há alguns anos, que o orçamento, matéria considerada tão técnica, seria debatido com a população? A administração, hoje, deve garantir, de forma participativa, a efetividade dos direitos fundamentais. Daí a importância de políticas públicas que promovam a cidadania e garantam a emancipação do cidadão, de políticas públicas não-assistencialistas. A implementação de políticas públicas inclusivas é condição para efetividade dos direitos fundamentais. Dessa forma participativa, o Estado reunirá maiores chances de concretizar os direitos fundamentais dos cidadãos. O direito precisa de política para se efetivar. O texto constitucional necessita da política para se realizar. Em uma sociedade plural, há que se debater sobre o interesse público, entendido como uma construção, que, no Estado Democrático de Direito, se faz de modo participativo.

Interstícios, como o engajamento individual, as mobilizações públicas, a busca pela transparência dos atos dos governos e a utilização de todas as formas possíveis de controle social tornam-se alternativas atraentes para a promoção e fortalecimento da democracia brasileira, de forma a propiciar a efetiva participação da sociedade civil em prol do bem comum (TENÓRIO *et al.* 2011).

Com a finalidade de adentrar nesse debate e possibilitar maiores compreensões sobre tais circunstâncias, a seguir, serão apresentadas as diversas concepções no entorno do termo [Controle Social], presentes na literatura pesquisada (MARTINS, 1989; TEIXEIRA, 2012; CORREIA, 2006; SZAZI, 2012; AVRITZER, 2007).

2.3 Os sentidos do Controle Social

O intuito do tópico é possibilitar uma discussão em torno dos conceitos que especificam as principais características da terminologia “Controle Social”.

As discussões envolvidas desse tema são complexas e carregam um leque de percepções e caracterizações distintas. Autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Correia (2006), Machado e Medeiros (2007), Castro (2008), Pinto (2008), Ferreira *et al.* (2011), Siqueira *et al.* (2011), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012) dentre outros, se dedicaram a avaliar esses entendimentos. No entanto, o que é possível notar é que as discussões sobre tal tema ainda são recentes e restritas, Martins (1989, p.6), por exemplo, alerta que “estamos deixando de discutir uma questão que, ao contrário do que aparenta, é relevante e legítima”.

A discussão do significado da noção de controle social no pensamento social é utilizada frequentemente em contextos teóricos e metodológicos bastantes distintos. Esse tema extrapolou o âmbito das discussões acadêmicas especializadas, sendo empregado até mesmo em debates públicos. Segundo Alvarez (2004, p.168) “a própria vulgarização do termo parece conspirar para que seja abandonado como instrumental analítico rigoroso e substituído por noções mais precisas”.

De acordo com Martins (1989) as pessoas, no geral, preferem evitar temas que discorrem sobre controle social, temendo talvez provocar mal-entendidos e reações de reprovação, carregadas de emocionalidade negativa. Isso se dá pela própria ambiguidade que o assunto carrega. Spink e Teixeira (2012) convergindo com Martins (1989) mencionam que a existência de controles pressupõe sempre dois lados - o do controlador e o do controlado, ou seja, o controle pode ser definido em síntese como o ato ou poder de controlar algo.

Na visão da democracia “presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente” (MARTINS, 1989, p.5). Nessa concepção, democracia e controle não são termos antitéticos: todos os tipos de república são compatíveis com a instituição de controle. O que não combina com a ideia de controle são os vários tipos de autocracia, como por exemplo, os períodos de ditadura militar ocorridos no Brasil (MARTINS, 1989).

Esse mesmo autor faz ainda uma importante ressalva no que tange ao termo controle “que não se deve confundir, portanto, controle com opressão. Nas situações sobre controle, os direitos são garantidos e as liberdades são respeitadas. As autocracias - e não as democracias - é que são incompatíveis com a instituição de controles” (MARTINS, 1989, p.9). Quando não há mecanismos e possibilidades para se instalar o controle, surge o descontrole. Sobre essa segunda hipótese Martins (1989, p.8) a reitera no trecho abaixo:

De fato, o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade. Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tomar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

Com a finalidade da busca de um ponto de equilíbrio ideal para cada situação é de fundamental importância para se manter em harmonia a convivência entre liberdade e controle. O objetivo do controle, portanto, não é o de enfraquecer a liberdade, mas apenas o de fazer valer os limites dentro dos quais cada um exerce a liberdade de que desfruta. O que não tem sentido, em uma democracia é a existência de um descontrole soberano (MARTINS, 1989).

Esse equilíbrio é fundamental, se ele não for atingido, corre-se o risco de deparar-se com algumas situações indesejáveis, como o excesso de controle, que na maioria das vezes gera comportamentos inesperados. Segundo Martins (1989, p.11) “a sobrecarga de controles não é boa para ninguém, porque cria, por um lado, situações sufocantes e inibidoras e desencadeia, por outro, uma série de disfunções que contrariam as intenções dos próprios responsáveis pelo controle”.

É preciso, portanto, encontrar o ponto de equilíbrio. Este, porém, não se define como sendo apenas a posição equidistante entre o excesso e a falta de controles. Além disso, o equilíbrio pressupõe também que o processo de controle seja circular. Se A sempre controla e nunca é controlado e se B é sempre controlado e nunca controla, temos um processo desequilibrado: os poderes exercidos por A não são contrabalançados por poderes exercidos por B. Note que a circularidade pode ser alcançada mediante sequências como: A controla B; B controla C; C controla A. Vale dizer, a circularidade não se confunde com a reciprocidade (A controla B; B controla A), embora possa incluir casos de reciprocidade (MARTINS, 1989, p.11).

Martins (1989) sustenta sua tese em torno do controle social a partir da noção de circularidade, ele a utiliza como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. Sendo assim, a partir da dicotomia Estado-sociedade, ele apresenta quatro grandes categorias, assim discriminadas: controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado) e pelo Estado (sobre a sociedade e sobre si).

Anjos e Caldas (2007, p.153) em interface com Martins (1989) também caracterizaram o termo em dois conjuntos, ou seja, no primeiro o termo se refere ao controle social exercido pelo Estado sobre os indivíduos; já no segundo o termo alude à situação inversa, qual seja, a atuação da cidadania visando proteger os interesses da coletividade em relação a alguma

matéria geral ou específica. Ferreira *et al.* (2011) definem o controle em: externo à administração pública e o controle dos cidadãos. Pinto (2008), por sua vez, delinea que o controle pode ser exercido pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, órgãos de controle interno e por meio do controle social.

As classificações acima são convergentes. No entanto, propõe-se discutir, neste trabalho, a classificação proposta por Martins (1989) das quatro grandes categorias, que em certa medida, abarcam as demais concepções avaliadas na literatura examinada nesta dissertação (TEIXEIRA, 2012; CORREIA, 2006; SZAZI, 2012; AVRITZER, 2007).

A respeito da primeira categoria que se refere aos “Controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo”, autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Teixeira (2012), Correia (2006), Ferreira *et al.* (2011) discorrem que nesse primeiro sentido, o controle social, é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. Ele apareceu nas teorias clássicas da Sociologia, principalmente em Durkheim e Comte.

Essa categoria é retratada especificamente em manuais de sociologia, que por sua vez, versam sobre esse tema sob o título de "controle social", expressão que teria sido usada pela primeira vez por Ross publicado em 1901⁸ (MARTINS, 1989). Tal categoria refere-se à forma de controle exercida pela sociedade sobre si mesma e “pode ser compreendida com uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade” (TEIXEIRA, 2012, p.38).

Neste mesmo sentido, o axioma fundamental da teoria sociológica diz que a ação humana é social porque é normativamente orientada. Para que nossas ações sejam aceitas, temos que seguir determinados modelos que são fornecidos pela coletividade e compartilhados consensualmente por todos. Sem esse consenso, as relações humanas redundariam em pura confusão: não constituiriam uma ordem e não seriam previsíveis (MARTINS, 1989, p.12).

O controle social presente nessa categoria é sinteticamente empregado para assinalar as ações que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Para tanto, visa assegurar a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios socialmente estabelecidos pelas relações de convivência (CORREIA, 2006).

O controle da sociedade sobre si mesma é realizado pelos cidadãos sobre os outros cidadãos. Ele existe para garantir que o indivíduo aja de acordo com as expectativas de conduta que são criadas pela própria sociedade, por meio de instrumentos responsáveis pelo processo de socialização, como família, igreja, tradição, educação

8. ROSS, E. A. Social control: a survey of the foundation of order. 1901.

etc. A formação da conduta individual é externa ao indivíduo e está orientada por um processo de socialização que cria mecanismos de controle social (TEIXEIRA, 2012, p.36-37).

Em outra frente, Teixeira (2012) ao discorrer sobre essa categoria de controle social traz a tona uma nova categorização, ou seja, para esse autor os mecanismos que garantem a realização do controle social são coercitivos e se dividem em legais e morais. O primeiro tipo de coerção, diz respeito à conduta coletiva regulamentada em lei, sendo que nesta, a coerção será prevista de acordo com o tipo adequado de punição a ser concedida ao indivíduo que transgredir a legislação pertinente. Já o segundo, age como um importante elemento para formação dos valores que norteiam a vida do indivíduo desde o momento que ele nasce.

Partindo da concepção de que cada indivíduo faz parte do processo que estimula os controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo, Martins (1989, p.12) alude que “aplicando-se a tese da circularidade ao caso, podemos dizer que cada um de nós é, simultaneamente, objeto do controle (exercido pelos outros), agente do controle (exercido sobre os outros) e sujeito do controle (exercido sobre si mesmo)”.

A ordem social dominante, que resulta da composição dos diversos tipos de interesse coletivo, acaba se transformando em um poderoso instrumento de integração social. Tal integração é garantida pela ação dos indivíduos, que vigiam o comportamento uns dos outros e denunciam aos instrumentos formais e informais de controle social as pessoas que não se mantêm dentro dos padrões estabelecidos. Os indivíduos fazem isso com base não apenas na força que a lei exerce sobre as pessoas, mas também no peso que os valores morais e a tradição exercem sobre as consciências individuais. Dessa forma os valores vivenciados pelos indivíduos de um modo geral se transformam em valores sociais que retornam como uma obrigação a ser assimilada por todos (TEIXEIRA, 2012, p.38).

A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se à forma de “Controle exercido pela sociedade sobre o Estado”. Essa esfera de controle foi proposta inicialmente por Montesquieu em 1748 através da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que era necessário haver a divisão dos poderes, sendo esta primeiramente vista como uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano como um mecanismo para se evitar governos tiranos.

Frente à necessidade de se repensar os conceitos no entorno do tema, esta dissertação propositadamente teve como foco analisar com vigor esta categoria, tendo como direção as contribuições dos diversos autores dos trabalhos selecionados para análise. As demais categorias também estiveram presentes nas apreciações à medida que foram surgindo, porém, o direcionamento proposto recaiu sobre as concepções que evidenciaram o controle social

exercido pela sociedade sobre o Estado, através do acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação das ações do Estado.

As características desta esfera de controle social são executadas em primeira instância à margem da estrutura estatal. De acordo com Teixeira (2012) uma das principais formas presentes nesse tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio desse importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos segundo seus critérios para assumir um cargo público eletivo.

No entanto conforme bem elenca Castro (2008, p.346) o controle não se resume apenas ao voto.

A democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública e das decisões que são tomadas no seu interesse, ativando mecanismos de participação direta.

Cabe a esta modalidade de controle não apenas possibilitar a realização e continuidade das eleições, caracterizado por Teixeira (2012, p.44) como um “mecanismo de controle vertical”, tendo em vista que esse tipo de controle também é carregado de disfunções. Teixeira (2012, p.44) adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Por tais razões, é imprescindível “exigir dos administradores visão, criatividade, priorização, planejamento, responsabilidade e não apenas imediatismo. Investir no que é legítimo e priorizar o que é interesse público” (PINTO, 2008, p.305).

Sendo assim, demais mecanismos também compõem esse rol de ações que estão à disposição da sociedade para que ela exerça de forma efetiva e eficaz o controle sobre a coisa pública, conforme se evidencia no trecho abaixo:

As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político. A lista dessas instituições é longa e variada. Além de incluir os órgãos que compõem o Poder Judiciário, a lista cobre desde o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais, onde se reúnem os representantes do povo, até os mecanismos que permitem intervenções diretas por parte da população, como é o caso do sistema eleitoral, da ação popular ou do referendo, passando pela instituição da imprensa livre, dos partidos políticos, dos tribunais de contas (MARTINS, 1989, p.13).

Por outro lado, conforme Martins (1989, p.13) relembra “as instituições são muitas, mas todas elas, sejam em conjunto, sejam em separado, parecem não ser capazes de dar conta do recado”, tendo em vista as ocorrências e recorrências no setor público de fraldes e desvios de recursos, dentre outras situações de improbidade administrativa praticada por servidores, gestores públicos e demais envolvidos. Martins (1989, p.14) há anos já advertia que “a ineficiência dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado é um dado do nosso cotidiano. Não se passa um dia sem que se registrem variados tipos de arbitrariedade”.

O eixo estruturante dessa modalidade de controle no Brasil de acordo com Siqueira *et al.* (2011), Correia (2006) e Machado e Medeiros (2007) é recente e surgiu a partir do colapso da ditadura militar, tendo seu início em meados de 1970. De acordo com Siqueira *et al.* (2011, p.472) algumas influências possibilitaram essa abertura, tais como a insuficiência de políticas públicas, a crise econômica e as precárias condições de vida, ou seja, todo esse processo “desencadeou um movimento de reforma política com vistas à redemocratização das ações do estado para atendimento efetivo das demandas sociais”.

A visão voltada para movimentos de determinadas classes é reportada nos escritos de Correia (2006). A autora deixa clara a opção por uma análise da temática a partir de uma visão classista, problematizando o ‘controle social’ dentro das contradições da sociedade de classes, tendo como fundamento as contribuições de Gramsci. Dentro desse contexto, um dos seus objetos de estudo têm sido os movimentos promovidos dentro do âmbito da saúde no Brasil, em especial nos conselhos gestores de políticas públicas de saúde, que alcançou avanços e legislações próprias.

Essa modalidade de controle social pode compreender abrangências as mais distintas possíveis e o ideal é que ela não se limite em fragmentos de determinadas classes, considerando que a função do exercício do controle social é uma obrigação de todos “a cidadania não pressupõe a espera, mas sim que se participe: denuncie, exija e imponha; e o exercício da cidadania deve ser cotidiano e persistente, parceiro da administração na efetivação de direitos fundamentais. Não nos furtemos de exercê-lo” (PINTO, 2008, p.312).

A terceira categoria a ser discorrida diz respeito à forma de “Controle exercido pelo Estado sobre a sociedade”. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social, pois a sociedade é composta por diferentes indivíduos, com princípios diversificados, repleta de desigualdades que geram opressões e explorações. Como menciona Martins (1989, p.14) essa modalidade de controle é indispensável uma vez que em alguns contextos o homem se transforma no lobo do homem, sendo assim, “além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado”.

Essa modalidade de controle social se justifica exatamente pela existência de diversas ocorrências exploratórias, Martins (1989, p.16) reforça essas realidades ao mencionar que

Apesar de ser verdadeiro tudo o que se sabe sobre o caráter antipopular do Estado capitalista, dá-se que também é verdadeira a afirmação de que a cidadania depende da existência do controle estatal. Quando o Estado se mostra impotente para controlar as relações que se desenvolvem na sociedade, prevalecem os interesses dos mais poderosos, dos mais fortes e dos mais espertos, não os dos que trabalham e pautam sua conduta pelos princípios de justiça, responsabilidade e solidariedade.

Dentro desta categoria abarcam-se outras concepções de controle social, uma delas é a concepção dialogada dentro do direito que envolve as transformações da punição social presente na sociedade. Sendo que a instituição que representa, especificamente, essa categoria é a prisão, que comporta a tecnologia de poder aplicada por meio da disciplina e execução das legislações penais (ALVAREZ, 2004).

Alguns mecanismos utilizados nessa categoria estão voltados para o adestramento dos indivíduos por meio dos critérios previstos em sanções normalizadoras. Sendo assim, ela envolve complexas relações entre estratégia de controle social, modos de vida das populações pobres, campos de saberes voltados para o estudo da criminalidade e do desvio, políticas de segurança pública, justiça criminal, polícia, prisões, dentre outros (ALVAREZ, 2004).

A quarta e última categoria refere-se à forma de “Controle exercido pelo Estado sobre si mesmo”. Esse controle é necessário para combater a própria disfunção ocorrida dentro da máquina pública.

Com efeito, o descontrole dentro do Estado refere-se à incapacidade de as autoridades de nível superior supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados. Quando isso acontece fica automaticamente prejudicado um dos tipos de controle anteriormente examinados: ou o da sociedade sobre o Estado ou do Estado sobre a sociedade. Em ambos os casos, verifica-se uma perda indireta do poder de controle (MARTINS, 1989, p.17).

Por conseguinte, nota-se que o próprio Estado está sendo incapaz de controlar a si próprio. Conforme já discorrido anteriormente o registro das diversas formas do Estado revela que mesmo com o passar dos anos, na contemporaneidade, ainda é possível verificar alguns traços das formas mais arcaicas do Estado, ou seja, “o Estado foi tão deteriorado, no período de autoritarismo, que não controla nada, mas, ao contrário, é controlado por interesses particularistas, articulados, muitas vezes, através das burocracias públicas, privadas e até de parlamentares” (MARTINS, 1989, p.19).

Com o surgimento do governo republicano, essa modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária, porque o poder de governar foi remanejado para a sociedade. E, como forma de efetivar as concepções republicanas o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si próprio. Para tanto, o controle social nesses moldes “atua no sentido de punir, quando necessário, a má gestão, mas também tem o propósito de ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública” (PINTO, 2008, p.312).

A cidadania impõe que não olhemos a Administração Pública como um poder absoluto, conforme ocorreu outrora, quando a discricionariedade era remetida como um cheque em branco a favor da administração e o interesse público era confundido com o estatal, o que não é admissível no Estado Democrático de Direito. Atualmente, a responsabilidade do Poder Público – tanto a sua omissão quanto a implementação de políticas públicas ineficazes – não passa despercebida ao controle da administração Pública (PINTO, 2008, p.312).

Martins (1989) em convergência com Pinto (2008) enfatiza a importância da existência dos controles internos, posto que, nesse processo o controle interno assume um papel de intermediador das relações entre Estado-sociedade. Além disso, ele ainda é encarregado de viabilizar tanto o controle da sociedade sobre o Estado, quanto o controle do Estado sobre a sociedade. Ou seja, “o objeto desta seção não pode ser visto como matéria de interesse puramente administrativo: o controle do Estado sobre si mesmo, dado o significado indireto que possui, é de importância decisiva para a sobrevivência das repúblicas democráticas” (MARTINS, 1989, p.17).

Recorrendo às palavras de Pinto (2008) encerra-se essa seção com a convicção de que mesmo sendo importantes os quatro tipos de controles arrolados, o que de fato representa o eixo estruturante para os demais é o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, nas palavras da autora “os órgãos de controle interno são instrumentos de garantia do direito do cidadão à regular e efetivar a gestão dos recursos públicos. Contudo, nada disso valerá se não houver o controle social, o controle mais importante em uma democracia” (PINTO, 2008, p.310).

2.4 Os caminhos e (des)caminhos do Controle Social

O presente tópico aborda os caminhos, com fins na apresentação dos avanços alcançados no campo do controle social de políticas públicas, como também elenca os des(caminhos), evidenciando, em especial, os desafios que se impõe ao controle social na contemporaneidade.

Para construção desse diálogo analisaram-se trabalhos que se dedicaram em apresentar à comunidade científica os avanços alcançados no prisma do controle social. Conforme mencionado nos tópicos anteriores, à disseminação do controle social no Brasil ainda é limitada e guarda estreita relação com várias vertentes teóricas, como também é incompatível com a cultura antirrepublicana da sociedade brasileira (TENÓRIO, 2012).

Tais situações desvendam que os avanços alcançados no entorno dessas realidades, mesmo que singelas, são de suma relevância para o campo. Por essa razão, extraíram-se os elementos principais de trabalhos que discorreram sobre os avanços impetrados e desafios que se apresentam ao controle social.

Um dos mecanismos de espaço privilegiado de controle social avaliados na pesquisa de Spink e Teixeira (2012) são as ouvidorias. Na pesquisa realizada por tais autores, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE, foi constatado, de acordo com os dados citados pelos técnicos do Tribunal, que muitos dos casos denunciados mediante ouvidoria, posteriormente tiveram a abertura de procedimentos investigativos em que se ratificaram as irregularidades denunciadas.

De acordo com Teixeira (2012, p.111) as ouvidorias “traduzem num canal em que o cidadão se comunica diretamente com o poder público e, por meio dele, pode fazer sugestões, reclamações ou avaliar a prestação de tal ou qual serviço público”. Diversas são as formas de acesso às ouvidorias públicas brasileiras, tais como: por carta; por carta-resposta; pelo disque-ouvidoria; por telefone; por fax ou e-mail e por visita pessoal.

Esse tipo de ação de um órgão público em parceria com a sociedade, inserido dentro do contexto tanto do controle social da sociedade sobre o Estado, quanto do controle social do Estado sobre si mesmo é cada vez mais necessário. Isto é, para que o controle social se efetive com maior intensidade será preciso constante desenvolvimento das ouvidorias públicas brasileiras.

Tendo como referência os trabalhos apresentados por Spink e Teixeira (2012) e Teixeira (2012), não restam dúvidas, sobre a importância das ouvidorias públicas para a concretização e aprimoramento do controle social. No entanto, o que ainda encontra-se em aberto é a apropriação por parte da sociedade desse importante mecanismo de controle social. E, para que isso ocorra, alguns degraus terão que ser superados para melhor utilização desta ferramenta.

Outras iniciativas avaliadas por Spink e Teixeira (2012, p.370) também são expressivas, tais como, os avanços ocorridos no orçamento participativo no Estado de Recife (PE) e a criação de comissões de acompanhamento de obras e programas, compostas pelos

próprios moradores dos locais beneficiados. Sobre essa última ação, os autores revelam que a criação de tais comissões no início representou um tensionamento. Porém, no decorrer do diálogo, a comunidade se mostrou fundamental para evitar problemas e tornar a obra mais adequada as suas próprias expectativas, impedindo assim, possíveis danos ao erário público pelo fato de se corrigir um provável erro antes que o empreendimento viesse a ser finalizado.

Os estudos realizados por Spink e Teixeira (2012) destacam que o controle social não somente é um importante instrumento de controle da sociedade sobre o Estado, mais vem se revelando também uma excelente estratégia para melhoria das atividades dos órgãos de controle, na medida em que acabam identificando situações em que a rotina de suas atividades dificilmente identificaria sem o auxílio do cidadão comum e de suas organizações.

Tais questões indicam que é preciso haver um diálogo equânime entre os dois horizontes do controle social: da sociedade sobre o Estado e do Estado sobre si mesmo. Uma vez que, em certa medida, um proporciona o aprimoramento do outro, conforme inferem Spink e Teixeira (2012, p.371)

Assim, fica evidenciado que o controle social e o controle institucional precisam andar articulados, e que tal articulação favorece a melhoria nas atividades desenvolvidas por ambos. Não há como fortalecer o controle social sem que as instituições formais possam captar as demandas originadas da sociedade e transformá-las em instrumentos que se desdobram em maior eficácia para a atividade de controle formal. Por outro lado, se não houver essa abertura dos instrumentos de controle formal do Estado sobre ele mesmo no que se refere às questões formuladas pela sociedade e suas organizações, o controle social pode se tornar inócuo na medida em que não se transforma em ações concretas por parte dos órgãos públicos, o que pode gerar um processo de desmobilização. Em suma, a consolidação da democracia depende de instituições capacitadas para a realização de suas funções e também de uma sociedade fortalecida na defesa de seus direitos. Não seria democrático um se sobrepor ao outro, sendo o diálogo cada vez mais necessário.

Em voga os mecanismos de controle social que aos poucos se desenvolveram no Brasil, dada sua recente abertura legal através da Constituição Federal de 1988, ainda são pontuais. E, toda a cultura política envolta nesse processo, conforme Teixeira (2012) bem elenca, justifica essa fase embrionária das ações que de fato promovem e incentivam as práticas de controle social em uma democracia ainda em aperfeiçoamento.

E, nesse raio de ações, que simbolizam os avanços alcançados no controle social, referenciando Teixeira (2012), algumas especificamente merecem destaque, tais como: os conselhos gestores de políticas públicas, os consórcios públicos; os territórios da cidadania; os tribunais de contas; a exemplar iniciativa do orçamento participativo de Porto Alegre, que

incentivou outras medidas semelhantes; os plebiscitos; os referendos e as iniciativas populares.

No que tange as três últimas ações, vale destacar que elas estão legalmente instituídas na Constituição Federal de 1988. No entanto, a concretização de tais mecanismos têm sido inexpressiva. Ao todo, conforme relata Teixeira (2012) só existiram dois casos de plebiscito no Brasil: i) o primeiro, em 1961, que objetivava analisar a continuidade do sistema parlamentarista; ii) o segundo, em 1993, que propunha avaliar qual seria a melhor forma e sistema de governo a ser adotado.

Quanto ao referendo, Teixeira (2012) relata que a única experiência da utilização de tal mecanismo ocorreu em 2005 para decidir sobre a continuidade ou não da venda de armas no Brasil. A respeito do último mecanismo, Fonseca e Sanchez (2001) cita a existência de três legislações que partiram da mobilização da sociedade: i) a primeira, refere-se a lei de nº 8.930/1994, que ampliou os casos de crimes considerados hediondos em decorrência da repercussão do assassinato da atriz Daniela Perez, ii) a segunda, consiste na criação da lei de nº 9.840/1999, que qualificou melhor os casos tidos como compra de votos, iii) e, a terceira, mais atualizada, é a lei complementar de nº. 135/2010, que estabeleceu a chamada ficha limpa para candidatos políticos.

Numa segunda fase desse processo histórico, outras atuações mais recentes, também foram evidenciadas, tais como:

- i) A formulação e posterior reprovação do Congresso Nacional do decreto de nº 8.243 de 23 de Maio de 2014 que tentou instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS (JUNGBLUT, 2015);
- ii) A realização de consulta pública para regulamentar o marco civil da internet, ocorrida em janeiro de 2015 (TAVARES; JANSEN, 2015);

As iniciativas acima citadas foram inseridas para autenticar a fase ainda embrionária da utilização dos mecanismos de controle social no Brasil, sem deixar de reconhecer que os caminhos que proporcionaram a concretização e avanços possibilitados por meio dessas ações foram fundamentais. No entanto, na revisão de literatura realizada nesta dissertação, muitos foram os desafios apontados por diferentes autores, como Szazi (2012), Spink e Teixeira, (2012), Pedrini, Adams e Silva, (2007), Nascimento, Lira e Zanré, (2007), Anjos e Caldas, (2007), que se apresentam ao controle social no Brasil. Sendo assim, para encerrar o capítulo,

as discussões se voltam agora para análise dos principais expoentes provenientes dos desafios desse cenário.

Os conselhos gestores de políticas públicas estão inseridos nesse contexto e representam uma das instâncias mais expressivas de participação da sociedade civil, legalmente estabelecida. Todavia, Silva (2007, p.197) adverte com propriedade que “até hoje eles não conseguiram expressar um movimento ‘de baixo para cima’ que consiga traduzir e defender as reais necessidades da população usuária”. De acordo com a autora os conselhos gestores, em sua estruturação atual, encontram-se totalmente atrelados ao poder público municipal. Desta constatação, surge um dos principais desafios impostos a esta ferramenta de controle social: a prefeiturização (TEIXEIRA, 2012; SILVA, 2007; ANJOS; CALDAS, 2007).

Nascimento, Lira e Zanré (2007) apresentam dados empíricos, dos conselhos paritários da região da Mata Sul de Pernambuco, que confirma exatamente a realidade citada por Silva (2007). Os resultados apresentados por esses autores evidenciaram duas situações que merecem destaque: *i*) a primeira, revela que a metade dos representantes governamentais assumem funções na direção do Conselho Municipal de Assistência Social (50%), *ii*) a segunda, aponta que grande parte dos conselheiros entrevistados não possuem conhecimentos sobre suas funções, o que em tese acaba desvirtuando o real conceito de controle social.

Em conformidade, Silva (2007, p.190) descreve essa realidade ao mencionar que

Apesar das mudanças propostas pela descentralização do Estado, a prefeitura ainda é, de fato, quem delibera sobre as principais questões, existindo um ‘jogo de faz de conta’. ‘A prefeitura faz de conta’ que envia o plano, orçamento e relatórios para o conselho deliberar sobre todo o processo de gestão política. O ‘conselho faz de conta’ que analisa e decide sobre o que dever ser realizado e sobre como devem ser distribuídos os recursos. Esse jogo se desenvolve por causa de outras dificuldades existentes, como a falta de conhecimento por parte dos (as) representantes da sociedade civil sobre controle social e sobre a operacionalização técnica das políticas, incluindo desde o significado da terminologia usada até a organização, os programas e serviços, as formas de financiamento e o orçamento público (SILVA, 2007, p.190).

Pedrini, Adams e Silva (2007) corroborando com Silva (2007) expõem que os conselhos foram inicialmente criados para promover canais mais democráticos de participação, todavia, após a sua implementação nas três esferas, eles têm sido utilizados como simplesmente instrumentos dos governos, sobretudo locais, para legitimar os seus próprios interesses e não os demandados pela sociedade em si.

Anjos e Caldas (2007, p.172) aprofundam em suas pesquisas a mesma problemática e reforça que

Não são poucos os casos em que a ênfase na municipalização converteu-se no domínio da prefeiturização, correspondente, no último caso, a uma tendência na qual o poder público municipal torna-se soberano na tomada de decisões que deveriam ser concertadas com as chamadas 'forças vivas' da comunidade. Mais ainda, é o prefeito de turno, que, por haver sido ungido pelas urnas, tende a estabelecer uma dinâmica na qual os conselhos e comissões nada mais são que apêndices da prefeitura ou instâncias legitimadoras de decisões que entende como as mais adequadas para a municipalidade (ANJOS; CALDAS, 2007, p.172).

Silva (2007) expõe algumas dificuldades semelhantes observadas na pesquisa desenvolvida para mapear a concepção de controle social nos conselhos municipais dos estados do Rio Grande do Sul e Pernambuco, tais como: a participação passiva dos (as) usuários (as); a falta de articulação dos conselhos com os órgãos de controle estatal (tribunal de contas, ministério público, legislativo); a existência, principalmente em municípios pequenos, de uma relação clientelista entre conselho, gestor e usuários (as); as falsas concepções de controle social, ou seja, que associam o controle social ao controle de natalidade ou da ação paritária.

De acordo com esta autora houve até mesmo conselheiros que demonstraram resistência à execução do controle social por considerarem suas premissas invasivas. Segundo Silva a pesquisa demonstrou "[...] a necessidade de uma formação que desenvolva uma compreensão ampla, técnica e política, sobre a sua concepção e habilite para o seu exercício" (SILVA, 2007, p.194).

A ausência da concepção do que venha a ser controle social, tanto por parte da sociedade civil, quanto dos demais envolvidos que representam o Estado é prejudicial e, essa limitação, conjugada com as noções polêmicas que estão envoltas nas mais distintas concepções de controle social, já evidenciadas, torna a realização desta dissertação oportuna.

Outro desafio que se apresenta aos conselhos gestores de políticas públicas, enfatizado por Szazi (2012) é a necessidade de adotar, em âmbito municipal, a paridade em todos os conselhos gestores. Como sugestão primária o autor recomenda que os conselheiros sejam eleitos em plenárias setoriais dos diversos segmentos da sociedade civil que representem.

Segundo esse mesmo autor, o Conselho Nacional de Saúde – CNS, representa um modelo de paridade para os demais. No entanto, Szazi (2012) ressalva que essa paridade não é, porém, gratuita, ela foi garantida pela Constituição Federal (CF art. 198, III), como também foi assegurada pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que 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. Nesse modelo

Os conselheiros são eleitos em plenárias das denominadas Conferências Nacional, Estadual ou Municipal de Saúde, isto após prévia indicação de suas entidades e a confirmação em plenárias setoriais. Assim, por mais que se tente manipular tais indicações, haverá sempre o processo eleitoral nos diversos níveis, com ampla divulgação pela mídia a impedir manobras de controle total de eleições de conselheiros (SZAZI, 2012, p.309).

Do ponto de vista de Szazi (2012, p.309) “reconhecer a possibilidade de participação e, ao mesmo tempo, cerceá-la ou limitar sua representatividade, é o mesmo que driblar o comando constitucional de participação da sociedade civil organizada”. Dessa forma, quanto maior paridade existir nestas instâncias maiores serão os níveis de participação e para que essa paridade ocorra, Szazi (2012) indica ainda, a necessidade de realizar algumas mudanças na legislação infraconstitucional que promovam aberturas para tal.

Elenca-se agora o derradeiro desafio que surge ao controle social no contexto brasileiro, dentre os demais já aludidos, esse talvez represente o mais emergente e refere-se ao fomento de processos educativos que estimulem os conhecimentos sobre os mecanismos e funções do controle social.

Szazi (2012) convergindo com Spink e Teixeira (2012) cita que para assegurar o desenvolvimento do controle social na esfera municipal, é preciso fortalecer e incentivar a presença da sociedade civil organizada nos diversos conselhos gestores de políticas públicas municipais. Como também, se fazem necessário, capacitar os próprios conselheiros, ou seja, promover processos educativos (cursos de capacitações, palestras e conferências) que viabilizem a promoção de habilidades para o exercício de suas funções junto aos conselhos gestores e, conseqüentemente do controle social.

A tese defendida por Silva (2007, p.189) também grifa essa necessidade:

Uma boa formação e a capacidade de exercer uma representação são condições fundamentais para que esses atores do controle social possam ser mediadores na ampliação da cidadania, contribuindo para a construção de um novo projeto societário, em que haja a radicalização da democracia.

Frente a tal desafio Pedrini, Adams e Silva (2007) indicam que é preciso estimular o desenvolvimento dos processos educativos que possibilitem superar as limitações constitutivas dos conselhos. Portanto, faz se oportuno, de acordo com tais autores, avançar na educação política capaz de romper com a submissão da sociedade civil ao poder burocrático, ou seja, a população também necessita ser qualificada. Sendo que em tal contexto, o foco prioritário passa a ser então “a defesa e a satisfação das necessidades humanas para uma outra

sociedade possível, onde se estabeleça a justiça social” (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p.235).

Como sugestões Spink e Teixeira (2012) apresentaram algumas iniciativas já realizadas pelo TCE-PE que foram positivas na contribuição da superação deste desafio, como a criação da Escola de Cidadania; do Fórum tecendo a cidadania; da Escola de Contas e Gestão. De acordo com os autores, nestas escolas visam-se a oferta de cursos como "Controle social das contas públicas", contendo programas que versam sobre temas como: controle interno, licitação, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, aspectos relevantes das contas do governo, contas de gestão e tomadas de contas especiais, controle social, apresentação e apuração de denúncias, tramitação processual, sanções.

Outra iniciativa que também se destaca nessa apreciação são as ações e projetos desenvolvidos pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Dentre os projetos já realizados pelo programa se sobressai, por exemplo, o curso de Formação Política e Cidadania que teve como principal objetivo mobilizar e qualificar a população, em especial, representantes de movimentos sociais, agentes de pastorais e de comunidades em geral, para atuarem em conselhos municipais de políticas públicas, contribuindo, desta maneira no fortalecimento da cidadania nessas instâncias (EBAPE, 2015).

Propositadamente os aspectos desenhados acima revelam que muitos são os caminhos a serem trilhados, para que de fato o controle social, no Brasil, alcance novos contornos. E, para que isso ocorra, algumas melhorias sociais, culturais, políticas e econômicas terão que ser redesenhadas, especificamente, aquelas que sinalizam para a necessidade de se repensar o conceito do controle social. Valendo-se das análises a serem realizadas posteriormente nos próximos capítulos, esse trabalho objetiva contribuir, exatamente em tal raio de ação, tendo como trilha a multiplicidade das contribuições dos autores dos artigos selecionados na amostra do estudo.

Dado ao caráter do trabalho certamente o levantamento ora apresentado encontra-se incompleto. Porém acredita-se que as análises realizadas mais adiante dos artigos podem contribuir para maiores avanços nesta linha de raciocínio. Para tanto, a seguir expõem-se a metodologia que foi elaborada para o desenvolvimento do estudo, na qual foram exibidas as abordagens definidas, os detalhes da revisão integrativa de literatura, a composição da amostra válida e a técnica utilizada para análise dos dados.

3 METODOLOGIA

*A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.*
Arthur Schopenhauer.

O capítulo a seguir explicita as especificidades desta dissertação, apresenta o método que foi utilizado para reunir, sintetizar e sistematizar as características dos estudos publicados sobre Controle Social, bem como aborda a metodologia adotada na análise dos trabalhos selecionados.

Estruturou-se o presente capítulo em três seções. A primeira expõe a abordagem metodológica seguida para a realização desta dissertação. Na sequência, apresenta-se a síntese do protocolo de pesquisa que foi percorrido na elaboração da revisão integrativa de literatura e as delimitações selecionadas para o desenvolvimento da revisão. E, por fim, são explanados os procedimentos que foram utilizados na análise dos resultados.

3.1 Abordagem Metodológica

O estudo refere-se a uma dissertação teórica, de caráter descritivo e exploratório, efetuada em base documental, de natureza básica, com abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura, realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PGDR/UFT. Sendo decorrente do projeto intitulado: **Gestão Social e Cidadania**: o controle social do desenvolvimento regional, oriundo do edital Pró-integração nº 55/2013 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, executado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV em parceria com a Universidade Federal do Tocantins – UFT e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

Propositadamente este estudo encontra-se alinhado aos objetivos desse projeto, que busca avançar na construção do campo da Gestão Social, sobretudo no horizonte do controle social do desenvolvimento local. Esta dissertação representa um dos resultados desse projeto, no que tange à ampliação da produção científica do conhecimento relativa ao controle social e a gestão social e, a formação de recursos humanos (mestres e doutores) vinculados à temática.

As pesquisas descritivas são utilizadas em estudos que esperam obter uma descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis a serem avaliadas (GIL, 2008). Sendo assim, esta dissertação é classificada

como uma pesquisa descritiva, pois, visou descrever como o controle social tem sido abordado pela comunidade científica da área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR.

De acordo com Gil (2008) as pesquisas de cunho bibliográfico, ou seja, de base documental, são desenvolvidas a partir de materiais já elaborados (constituídos principalmente de livros e artigos científicos) e são avaliadas por meio da técnica da análise de conteúdo. Tais pesquisas contribuem para o aprimoramento científico do campo, levantando críticas e dúvidas, ao expor resumidamente as principais ideias já discutidas por outros autores que trataram do tema avaliado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Definiu-se a natureza básica para esta pesquisa tendo em vista que este estudo objetivou gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço no campo científico que envolveu as abordagens tanto do Controle Social quanto da Gestão Social, sem a previsão imediata de aplicações práticas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Optou-se pela abordagem qualitativa, apesar de existir neste trabalho (no capítulo seguinte) uma análise da representatividade numérica das publicações sobre controle social. No entanto, a predominância dos objetivos deste estudo, preocupou-se com os aspectos da realidade do campo científico analisado e com o aprofundamento teórico da compreensão do conceito sobre controle social atribuído pelos pesquisadores dos artigos avaliados (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Diante da expansão das informações científicas, bem como do acesso facilitado às bases de dados, nos últimos anos as revisões de literatura estão ampliando consideravelmente. Os métodos para a realização das revisões são desenvolvidos de maneiras diversificadas de acordo com os objetivos propostos (Revisão Sistemática, Metanálise e Revisão Integrativa). Para a execução do presente estudo escolheu-se o método da revisão integrativa de literatura proposto por Broome (2000) e Whitemore e Knafl (2005) em virtude da abrangência dos mecanismos de coleta dos dados.

Após levantamento inicial de trabalhos que utilizaram o método da revisão integrativa da literatura selecionaram-se alguns que serviram como norteadores nesta investigação, sendo eles os seguintes: Vendruscolo, Prado e Kleba (2014), Silva (2008) e Vasconcelos *et al.* (2011). Outro trabalho que também se assemelha e fundamenta a presente dissertação é a tese de Cançado (2011), que buscou compreender o significado de Gestão Social na comunidade científica.

A revisão integrativa consiste em um método de abrangência ampla que possibilita incluir tanto literaturas teóricas, quanto pesquisas empíricas, bem como estudos com

diferentes abordagens metodológicas (quantitativa e qualitativa), ou seja, trata-se de um método que tem como finalidade reunir e sintetizar os estudos realizados sobre um determinado assunto e construir uma conclusão a partir dos resultados evidenciados (WHITTEMORE; KNAFL, 2005).

A revisão integrativa de literatura é uma técnica que oferece a síntese de múltiplos estudos publicados, permite identificar, avaliar e sintetizar os conhecimentos produzidos sobre determinado tema e, possibilita suscitar considerações gerais a respeito de uma área específica de estudo (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

Sugerem-se a revisão integrativa de literatura para pesquisas que almejam gerar uma fonte de conhecimento atual sobre o problema e determinar se o conhecimento é válido para ser transferido para a prática. Assim, a revisão integrativa deve seguir a determinados padrões de rigor metodológico, os quais possibilitarão, ao final da pesquisa, identificar as características dos estudos analisados e oferecer subsídios para o avanço do campo (POMPEO; ROSSI; GALVÃO, 2009).

O tema objeto desta dissertação foi o Controle Social e sua relação com a Gestão Social, ou seja, propôs por meio de uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social” avançar no campo científico que envolveu perspectivas tanto do Controle Social quanto da Gestão Social, de forma a apresentar à comunidade científica uma contribuição relevante que possibilitou assimilar como o Controle Social tem sido tratado pelos pesquisadores.

O trabalho fundamentou-se no paradigma interpretativo. Segundo Alencar (2007, p. 31) na abordagem interpretativa “a sociedade é a ordem criada ou realizada pela própria capacidade dos seus membros. É o resultado de numerosas oportunidades de interação, desenvolvidas por atores que interpretam e atribuem significados ao contexto social no qual eles se encontram”. Nesse paradigma as interpretações dos autores estão fundamentadas em suas inferências, ou seja, um determinado contexto para um autor será avaliado por meio de suas experiências. Nesse sentido é possível que outro autor, interprete a mesma realidade observada de forma totalmente diferente da interpretação anterior (ALENCAR, 2007).

Portanto, a metodologia adotada para sistematização e compreensão dos significados atribuídos ao termo Controle Social, pelos diferentes autores dos trabalhos encontrados, nesse trabalho, ocorreu de forma interpretativa. Já a análise dos resultados, foi desenvolvida a partir da técnica da análise de conteúdo dos trabalhos que congregaram a amostra válida.

A técnica da análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2011) tem sido útil para pesquisas que objetivam compreender os conceitos presentes nas comunicações para além dos

seus significados, por essa razão, escolheu-se trabalhar com tal técnica, pois o objetivo desta dissertação fundamentou-se na compreensão dos significados presentes nos artigos que versam sobre o controle social.

A análise de conteúdo é uma técnica empírica como assinalado por Bardin (2011, p.36) “[...] não existe coisa pronta em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis”. Os mecanismos e regras empregados no decorrer desta técnica estão detalhados na última seção deste.

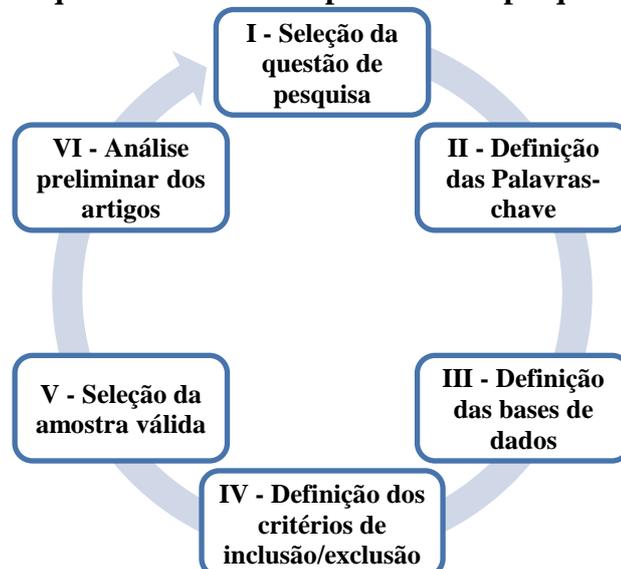
As interpretações realizadas nos artigos e sua categorização foram feitas sem a intenção de ofuscar ou evidenciar algum trabalho em especial. Uma vez que, mesmo diante da subjetividade presente em tal tipo de pesquisa, buscou centralizar as análises nos significados atribuídos pelos autores ao termo Controle Social, sem a intenção de estabelecer parâmetros de maior ou menor relevância no processo de criação das categorias teóricas.

Na sequência apresenta-se o percurso adotado durante a revisão integrativa, composto por seis fases, abaixo especificadas.

3.2 Protocolo de Pesquisa

O protocolo de pesquisa percorrido na revisão integrativa adotou as fases proposta por Whittemore e Knafl (2005) e por Ganong (1987), adaptada dos trabalhos de Silva (2008) e Vendruscolo, Prado e Kleba (2014). Assim, no decorrer da realização da revisão integrativa de literatura, foram executadas seis etapas, conforme se evidencia no Esquema 01.

Esquema 01– Ciclo do protocolo de pesquisa.



Fonte: Dados da Pesquisa, 2015.

Com o intuito de especificar cada uma das seis etapas do ciclo do protocolo de pesquisa adotado, a seguir discorre-se sobre cada fase separadamente.

3.2.1 Questão de pesquisa

Esta pesquisa objetivou realizar uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, no Brasil, por meio de uma revisão integrativa de literatura, como também buscou identificar as possíveis aproximações das categorias teóricas do Controle Social com a Gestão Social. Uma vez que a temática possui significações diversificadas e carece de uma definição conceitual, bem como por uma busca e sintetização de suas categorias teóricas, conforme apresentado na justificativa.

Diante dessas proposições formulou-se a seguinte questão norteadora deste trabalho: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia” do sistema integrado WebQualis da CAPES (versão 2012) que possuem congruências com a gestão social?

3.2.2 Palavras-chave

A busca nos periódicos pesquisados das bases de dados definidas inicialmente foi executada nos meses de setembro e outubro de 2014. Consideraram-se as publicações disponibilizadas de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014, com exceção dos artigos oriundos da ANPAD, que nessa, não houve recorte temporal. A busca foi realizada por acesso online (*sites*) e pesquisou-se em cada banco de dados / periódicos pelo termo exato [Controle Social], entre aspas.

A opção pelo termo exato se deu em virtude de alguns *sites* não possuírem um mecanismo de busca apropriado, retornando em certas ocorrências diversas publicações que continham apenas uma palavra isoladamente e não o termo composto. Por essa razão, optou-se por usar o termo entre aspas.

3.2.3 Definição das bases de dados

Selecionaram-se inicialmente as seguintes bases de dados para busca das publicações: Scientific Electronic Library Online – SCIELO; Scientific Periodicals Electronic Library – SPELL; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD e periódicos que contenham as seguintes qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificadas na área de avaliação: Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR do aplicativo integrado WebQualis da CAPES, versão 2012.

3.2.4 Definição dos critérios de inclusão/exclusão das publicações

Os critérios pré-definidos para inclusão das publicações foram os relacionados a seguir:

- i. Estudos que trataram especificamente do tema norteador da dissertação [Controle Social];
- ii. Publicações reconhecidas pela comunidade científica, veiculadas no idioma português e disponíveis eletronicamente para *download* nos periódicos pesquisados (*sites*);
- iii. Estudos publicados no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014;
- iv. Publicações oriundas dos periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR do sistema integrado WebQualis da CAPES, versão 2012;
- v. Publicações procedentes do seguinte tipo de trabalho: Artigos Científicos.

Já os critérios pré-definidos para exclusão das publicações foram os relacionados abaixo:

- i. Publicações de tipos diversos de trabalho: editoriais, resenhas e conferências;
- ii. Publicações provenientes das bases de dados (SCIELO; SPELL e ANPAD), por se tratar de bases de dados que não estão estritamente vinculadas e classificadas na área de Planejamento Urbano Regional / Demografia, não se enquadrando, portanto, com o pressuposto definido.
- iii. Publicações não disponíveis em meio eletrônico (versões impressas);
- iv. Estudos publicados fora do período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014.

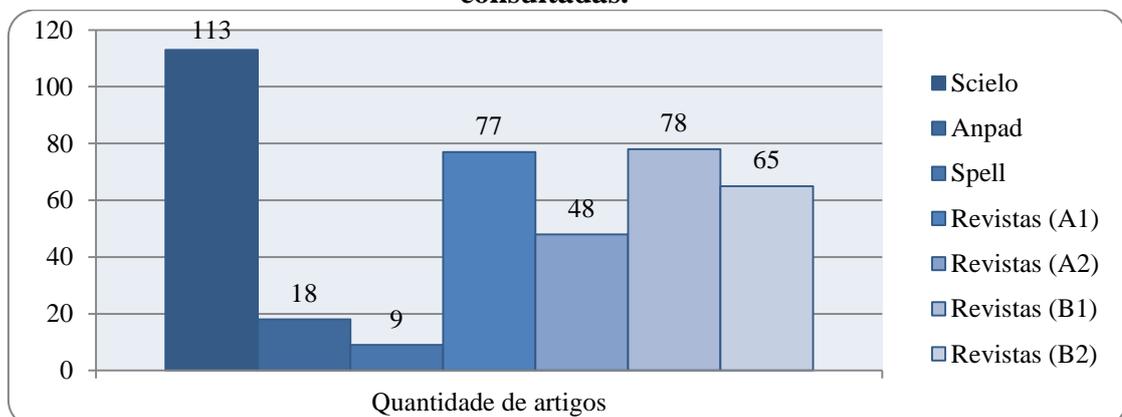
A busca foi realizada trabalho a trabalho em cada *site* das bases de dados, objetivando incluir ou não o artigo no escopo desta pesquisa. As delimitações apresentadas foram avaliadas isoladamente e em conjunto nos casos que se fizeram necessárias. Ressalva-se que mesmo percorrendo um método específico para tal tipo de pesquisa, não se exclui a possibilidade de se haver omitido alguma publicação dado ao procedimento manual desta etapa da pesquisa.

3.2.5 Seleção da amostra

Para definição da amostra válida percorreu-se duas etapas. A primeira consistiu na realização da busca por publicações nas três bases de dados selecionadas inicialmente (SPELL, SCIELO, ANPAD). Nessa primeira fase, os resultados encontrados por base de dados foram: i) na busca no banco de dados do SPELL, encontrou-se 9 publicações, sendo que o recorte temporal utilizado foi de janeiro de 2010 a outubro de 2014; ii) no SCIELO, encontrou-se 113 publicações e o recorte temporal utilizado também foi de janeiro de 2010 a outubro de 2014, na coleção: Brasil; iii) na ANPAD, por ser o banco de dados de apenas duas áreas específicas (administração e contabilidade), não se utilizou recorte temporal, ou seja, pesquisou-se em todo o banco de dados e encontrou-se 18 publicações.

O Gráfico 01 apresenta a síntese do quantitativo de publicações encontradas a partir das bases de dados consultadas. Nota-se nesse, que as bases de dados que apresentaram maiores publicações foram em primeiro lugar o SCIELO com 113 publicações encontradas e em segundo lugar os periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2) que totalizaram 268 publicações.

Gráfico 01 – Quantitativo de artigos encontrados a partir das bases de dados consultadas.



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

No segundo momento da seleção da amostra, a busca foi efetivada apenas nos periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR do sistema integrado WebQualis da CAPES, versão 2012. Nessa fase, foram pesquisadas 326 revistas cadastradas nestas qualificações, com idioma português. Dessas, apenas 55 revistas, continham trabalhos com o termo [Controle Social], totalizando 268 publicações que potencialmente poderiam ser incluídas na pesquisa, conforme apresentado na Tabela 01.

Tabela 01 – Quantitativo de periódicos oriundos do WebQualis da CAPES, versão 2012.

Área	Planejamento Urbano e Regional / Demografia				Total
	A1	A2	B1	B2	
Classificações					
Nº de Periódicos Pesquisados	9	56	105	156	326
Nº de Periódicos com publicações do termo [controle social]	1	6	21	27	55

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Alguns periódicos não possuíam mecanismos de busca em seus portais. Sendo assim, encaminhou-se e-mails para 7 periódicos, solicitando informações relativas as publicações que continham o termo [Controle Social], desses, 1 retornou informando que possuía publicações com esse tema, 3 retornaram informando que não tinha publicações que abordassem o tema, 1 retornou informando que encaminhou o e-mail para equipe técnica e depois não houve mais retorno desse periódico e 2 informaram que não obtinham tal informação.

Ao final da realização destas duas etapas foram encontradas 408 publicações diversas entre artigos, resenhas, editoriais e conferências, oriundas das quatro bases de dados, que corresponderam o universo desta revisão integrativa, sendo 140 originárias das bases de dados SCIELO, ANPAD e SPELL e 268 das Revistas das qualificações de A1 a B2.

Após a identificação do universo da pesquisa aplicou-se os critérios de inclusão / exclusão da amostra. Sendo assim, ao final compôs a amostra válida da revisão integrativa de literatura 252 artigos, que foram admitidos nos critérios de inclusão previamente estabelecidos, ou seja, nesse momento da pesquisa foram excluídas 156 publicações, sendo que dessas 140 eram oriundos das bases de dados SCIELO/ ANPAD / SPELL e as outras 16 correspondiam a publicações diversas (resenhas, editoriais e conferências) e/ou a artigos que não se enquadraram nos critérios de inclusão.

O intuito de realizar esse levantamento inicial com todas as bases de dados foi necessário para visualizar o quantitativo geral das publicações científicas produzidas no Brasil sobre Controle Social. Apesar das restrições contidas nos critérios de exclusão, acredita-se que as publicações encontradas congregam periódicos importantes que retratam o tema do Controle Social, bem como estão classificadas na mesma linha de pesquisa (Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR) do programa de pós-graduação onde esta dissertação foi realizada.

Outro fator que justificou a escolha pelas revistas do WebQualis foi a duplicidade dos artigos publicados nestas revistas com a base de dados do SCIELO, não sendo então oportuno utilizar os dois bancos de dados. No decorrer da pesquisa nos periódicos, observou-se que essa duplicidade vem ocorrendo por que um número elevado de revistas dos estratos A1 e A2 estão transferindo seus bancos de dados inteiramente para o SCIELO.

Os resultados obtidos na busca efetivada nos periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” são apresentados no Quadro 03, no qual constam: o quantitativo dos periódicos pesquisados em cada categoria classificatória do WebQualis, o período de realização das buscas das publicações e a tipologia de cada trabalho encontrado com suas respectivas quantidades.

Quadro 03 – Quantitativo de periódicos pesquisados e tipologia das publicações.

Classificação	Nº de Periódicos Pesquisados	Período	Tipos de Trabalhos encontrados	Qtde.
A1	1	Jan/2010 a Out/ 2014	Artigos	74
			Resenhas	0
			Editoriais	3
			Conferências	0
A2	6	Jan/2010 a Out/ 2014	Artigos	48
			Resenhas	0
			Editoriais	0
			Conferências	0
B1	21	Jan/2010 a Out/ 2014	Artigos	72
			Resenhas	3
			Editoriais	2
			Conferências	1
B2	27	Jan/2010 a Out/ 2014	Artigos	62
			Resenhas	2
			Editoriais	1
			Conferências	0
Total	55			268

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Já o Quadro 04 apresenta a síntese da amostra válida do estudo, a especificação do nome dos 55 periódicos pesquisados que continham publicações com o termo [Controle Social], sua respectiva classificação, bem como o quantitativo de trabalhos encontrados.

Quadro 04 – Relação dos periódicos encontrados durante a pesquisa

Classificação	Nº	Nome do Periódico	Qtde. de trabalhos
A1	1	Saúde e Sociedade	74
A2	2	História	1
	3	Novos Estudos CEBRAP	1
	4	Revista da Escola de Enfermagem da USP	26
	5	Revista de Administração Pública	3
	6	Revista de Sociologia e Política	2
	7	Sociologias (UFRGS)	15
	B1	8	Ambiente Construído
9		Cadernos EBAPE.BR (FGV)	1
10		Caderno Virtual de Turismo (UFRJ)	1
11		Ciência e Saúde Coletiva	7
12		Civitas: Revista de Ciências Sociais	2
13		Espaço & Debates	1
14		Geografia (Rio Claro)	2
15		Interface (Botucatu)	1
16		Meridiano 47 (UnB)	1
17		Organizações & Sociedade	1
18		Política & Sociedade	2
19		RAE Eletrônica	1
20		Revista Brasileira de Ecoturismo	2
21		Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional	2
22		Revista de História (Dimensões - UFES)	1
23		Revista Geografica de America Central	1
24		Saúde & Transformação Social / Health & Social Change	26
25		Sequência (UFSC)	2
26		Serviço Social & Sociedade	2
27		Tempo e Argumento	5
28	Topoi (Rio de Janeiro)	8	
B2	29	Atos de Pesquisa em Educação (FURB)	1
	30	Barbarói (UNISC)	1
	31	Cadernos de Ciência & Tecnologia	1
	32	Contexto Internacional (PUCRJ)	1
	33	Educação e Realidade	9
	34	Educar em Revista	1
	35	Emancipação (Ponta Grossa)	5

Classificação	Nº	Nome do Periódico	Qtde. de trabalhos
	36	Estudos de Sociologia (São Paulo)	1
	37	Gestão.Org	1
	38	Horizonte : Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião	1
	39	In Texto (UFRGS)	2
	40	O Público e o Privado (UECE)	1
	41	PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP	1
	42	Prim@ Facie	2
	43	Psicologia: Ciência e Profissão	1
	44	Qualit@s (UEPB)	1
	45	RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico	1
	46	Revista Ciência em Extensão	0
	47	Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC)	3
	48	Revista de Enfermagem (UFPE)	1
	49	Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental	9
	50	Revista Produção	1
	51	Revista Teias (UERJ)	2
	52	Revista USP	2
	53	Roteiro (UNOESC)	1
	54	Textos & Contextos (Porto Alegre)	7
	55	Tomo (UFS)	2
TOTAL			252

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

3.2.6 Análise preliminar dos artigos

Nesta fase realizou-se uma primeira análise dos artigos por meio da leitura dos títulos, resumos e palavras-chave de cada trabalho selecionado, com o intuito de verificar se os 252 artigos elegidos pelos critérios de inclusão abordavam de fato a temática do controle social e possuíam aderência aos objetivos da dissertação. Após esta apreciação inicial foi realizada em seguida a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), objetivando executar uma sistematização mais rigorosa dos artigos em sua integralidade.

Vale mencionar que, tanto esta primeira apreciação dos artigos, quanto a análise de conteúdo, foram realizadas de maneira interpretativa e sistematizadas de forma descritiva, possibilitando descrever e classificar os resultados obtidos. Para cada artigo atribuiu-se um número para facilitar nas demais atividades a serem desenvolvidas, composto pelo número dado ao artigo, pelo estrato correspondente e o ano da publicação. A seção seguinte especifica os procedimentos adotados na apreciação dos artigos à luz da análise de conteúdo.

3.3 Análise de Conteúdo

Para apreciação dos dados coletados nas etapas anteriores utilizou-se a técnica da Análise de Conteúdo das informações encontradas nos artigos, objetivando codificar, sistematizar, organizar e categorizar os dados obtidos.

A escolha da técnica da Análise de Conteúdo se justificou pelas próprias características requeridas de um trabalho teórico. A utilização dos procedimentos dessa técnica possibilitou sistematizar a compreensão dos autores sobre o termo “Controle Social”, elencando as evidências conceituais propostas nos artigos objeto de análises.

A análise de conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin em sua obra publicada originalmente em 1977, refere-se a

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p.48).

Esta técnica tem sido amplamente difundida e utilizada no Brasil, essa difusão se dá devido à abrangência dos seus mecanismos, como apontado por Bardin (2011, p.37) “não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

A intenção para se usar a análise de conteúdo baseia-se na busca de inferências de conhecimentos relativos às condições de produção científica sobre Controle Social, no Brasil, que posteriormente se transformarão em indicadores importantes para o campo em observação (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo fundamenta-se nos seguintes objetivos: a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura. E, possui também duas funções distintas que podem ou não dissociar-se:

Função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão para a descoberta. É a análise de conteúdo ‘para ver o que dá’. Função de ‘administração da prova’. Hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias, servindo de diretrizes, apelarão para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação. É a análise de conteúdo ‘para servir de prova’ (BARDIN, 2011, p.35-36).

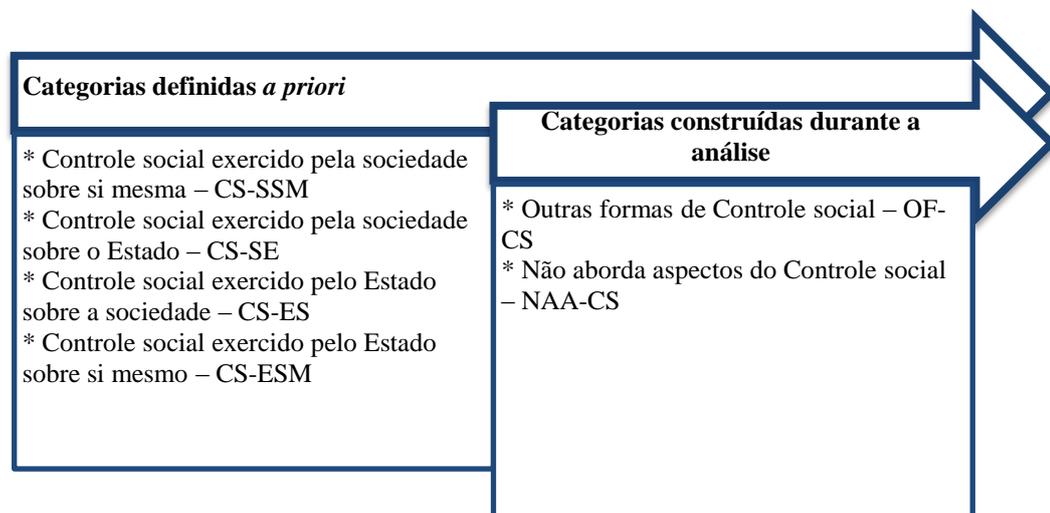
Nesta dissertação predominou-se como objetivo de utilização da técnica da análise a superação da incerteza atualmente existente sobre os reais conceitos e significados atribuídos ao termo Controle Social por seus pesquisadores no Brasil. Quanto às funções da técnica, o estudo encontra-se direcionado especificamente na primeira função: heurística, em virtude do caráter exploratório desta primeira investigação conceitual.

Outra especificidade da análise de conteúdo utilizada para realização desta dissertação foi a análise categorial. Para Bardin a análise categorial pretende (2011, p. 42-43).

Tomar em consideração a totalidade de um ‘texto’, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido. Isso pode constituir um primeiro passo, obedecendo ao princípio de objetividade e racionalizando por meio de números e percentagem uma interpretação que, sem ela, teria de ser sujeita a aval. É o método das categorias, espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem. [...] A técnica consiste em classificar os diferentes elementos nas diversas gavetas segundo critérios suscetíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir alguma ordem na confusão inicial. É evidente que tudo depende, no momento da escolha dos critérios de classificação, daquilo que se procura ou que se espera encontrar [...].

Durante o processo de execução da análise de conteúdo, que compreendeu especificamente na leitura das publicações, optou-se, nessa dissertação por seguir a grade mista proposta por Vergara (2005), na qual algumas categorias foram definidas preliminarmente, enquanto outras foram acrescentadas no decorrer do processo de análise das publicações inseridas na amostra válida. O Esquema 02 apresenta essas especificidades.

Esquema 02 – Especificações da grade mista com o detalhamento das categorias definidas.



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

O trajeto da análise de conteúdo utilizado nesta dissertação ocorreu em três etapas. A primeira correspondeu na pré-análise, na qual se realizaram leituras flutuantes com intuito de extrair elementos para separação dos artigos de acordo com as quatro categorias inicialmente previstas. Nessa fase foram lidos os 252 artigos científicos que corresponderam à amostra válida. No decorrer da realização das leituras foram criadas mais duas categorias que se fizeram necessárias, conforme apresentado no Esquema 02.

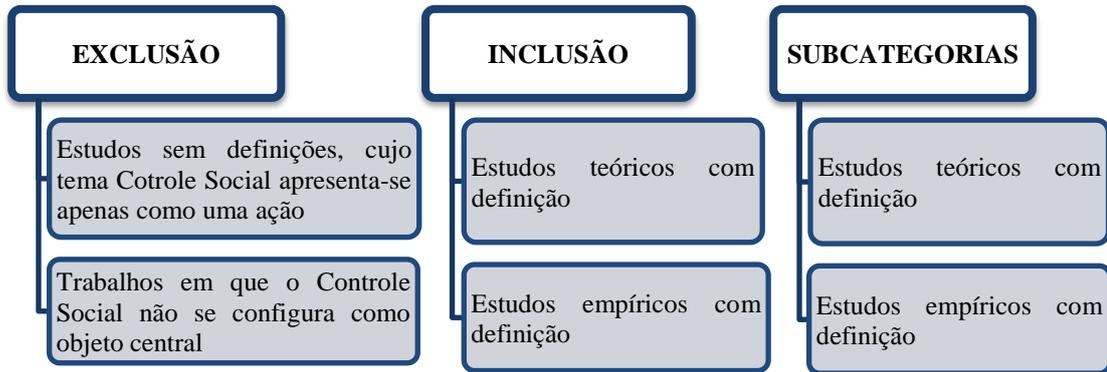
Nessa fase da pesquisa se propôs categorizar os artigos nas seis categorias definidas, com o intuito de avaliar o perfil e a caracterização da literatura científica sobre controle social no Brasil de modo abrangente. Os resultados dessa caracterização serão apresentados no capítulo seguinte. Ressalva-se que tais categorias definidas não sejam as únicas presentes nessa literatura, contudo, pelo menos as quatro categorias iniciais vão ao encontro com a literatura revista e apresentada no capítulo 2.

Ao final desta etapa, delimitou-se a análise de conteúdo para esta dissertação, ou seja, dentre as seis categorias de análise avaliadas, esta dissertação manterá seu foco especificamente nas categorias CS-SE e CS-ESM. Tal delimitação se faz necessária para a verificação do pressuposto esboçado, no qual se considerou que a perspectiva do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e pelo Estado sobre si mesmo tendem a convergir com a gestão social. Tal delineamento proposto auxiliou na estruturação da discussão sugerida para este trabalho e no alcance dos objetivos definidos.

Já a segunda etapa percorrida durante a análise de conteúdo neste trabalho diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito. Nesse momento, após a leitura e categorização dos 252 artigos, verificou-se que o quantitativo de artigos congregados nas categorias [CS-SE / CS-ESM] foi muito elevado (155 artigos incluídos). Sendo necessário, por conseguinte, a definição de novos critérios de inclusão e exclusão de artigos dentro dessa categoria e a criação de subcategorias, para que a inferência da análise de conteúdo, bem como a discussão temática incidisse apenas naqueles artigos que tratam conceitualmente do controle social com aprofundamento teórico. O detalhamento desses novos critérios e as respectivas subcategorias estão exibidos no Esquema 03.

Sobre a necessidade de tais adaptações na técnica Bardin (2011) menciona que no decorrer da aplicação da análise de conteúdo é possível deparar-se com a necessidade de inserir novos instrumentos com o intuito de favorecer novas interpretações, isso ocorre quando se iniciam as primeiras leituras sistemáticas, porém não sistematizadas, assim, é exatamente nesta fase que se tem a necessidade de voltar e rever as hipóteses levantadas anteriormente, possibilitando o aperfeiçoamento da técnica da análise de conteúdo.

Esquema 03 – Especificações dos critérios de exclusão e inclusão da segunda etapa.

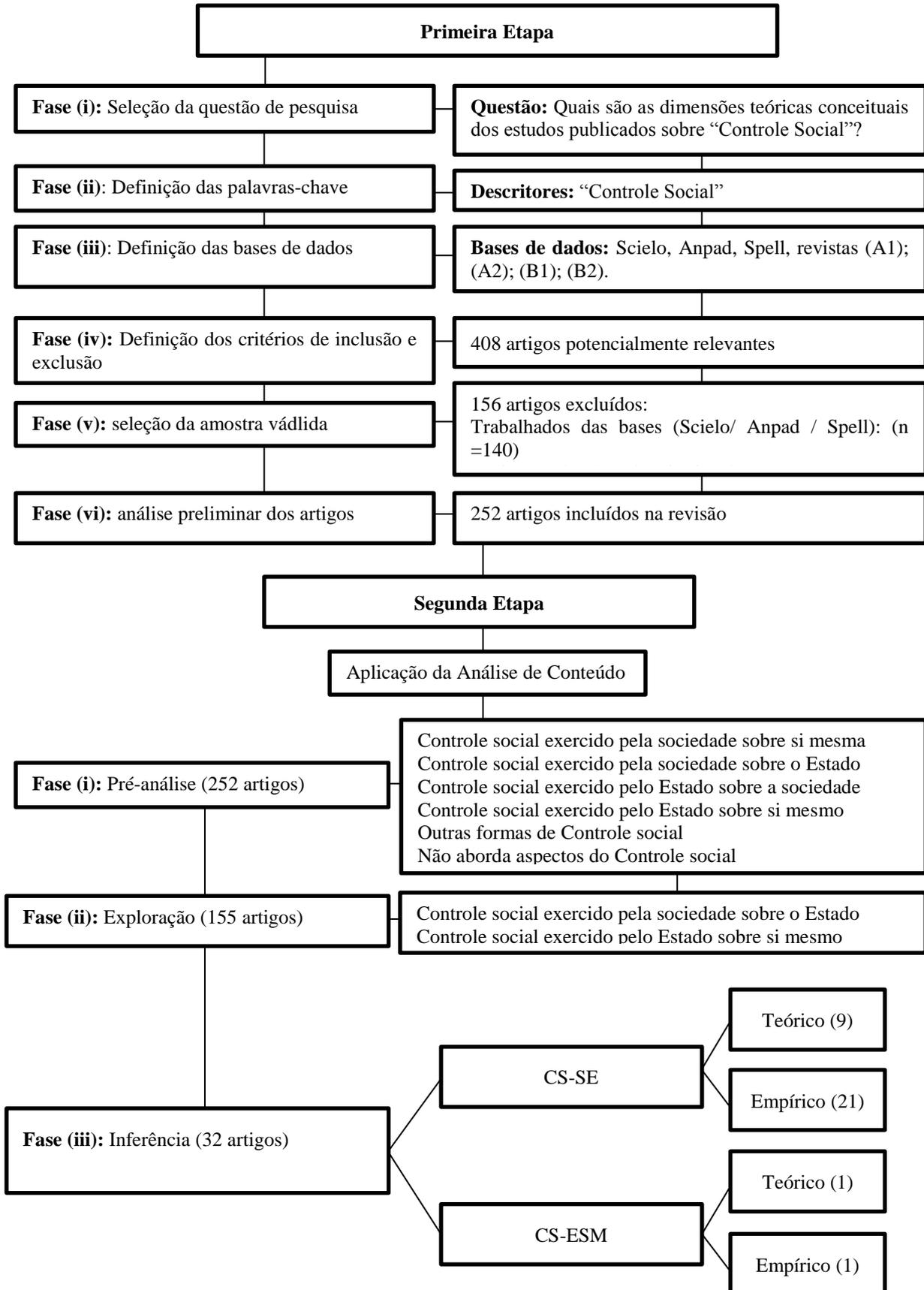


Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

A terceira e última etapa da análise de conteúdo refere-se à inferência e interpretação (análise temática) dos resultados obtidos nas categorias delimitadas para este estudo (CS-SE e CS-ESM). Para tanto, as especificidades sobre o perfil e caracterização dos resultados obtidos a respeito da literatura científica sobre controle social no Brasil, a análise temática das duas categorias selecionadas e as congruências teóricas entre controle social e gestão social são objetos de discussões mais aprofundadas no capítulo que se segue.

Para finalizar o atual capítulo apresenta-se o Fluxograma 01 que especifica a síntese do processo da revisão integrativa de literatura, o qual contém o detalhamento de todas as fases metodológicas adotadas nesta dissertação.

Fluxograma 01 – Síntese do processo de revisão integrativa de literatura



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

4 COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL: UMA RELEITURA DA LITERATURA BRASILEIRA

“Uma sociedade com pouca experiência de inserção no jogo político representa uma situação bastante preocupante que nos coloca de frente com duas tarefas. A primeira, de ordem mais intelectual, é a de buscar entender melhor os elementos que têm favorecido o bom desempenho de várias instâncias de controle social. A segunda, de caráter político, é continuar resistindo aos discursos e práticas que têm insistido em modelos tecnocráticos de formulação e implementação das políticas e na individualização dos problemas sociais. O bom cumprimento dessas tarefas não vai garantir que a participação e o controle social se ampliem e se instituem de modo consistente na dinâmica societária brasileira. Mas, se realizarmos uma e outra, poderemos ter e dar mais esperanças que a utopia participativa não é um sonho irrealizável”.
Damasceno e Góis (2010, p.275).

Este capítulo apresenta os dados obtidos no decorrer da revisão integrativa de literatura, como também expõe as reflexões e discussões associadas a tais resultados, ou seja, se apresenta à comunidade científica as contribuições provenientes da realização da presente investigação.

O capítulo encontra-se subdividido em quatro seções. A primeira apresenta o perfil e caracterização da literatura sobre controle social no Brasil. Na segunda, expõem-se as análises das categorias teóricas do controle social. Já na terceira abordam-se as congruências teóricas entre controle social e gestão social. Por fim, na última, apresenta-se a dinâmica, no contexto brasileiro do controle social, da teoria da saída, voz e lealdade defendida por Hirschman (1973).

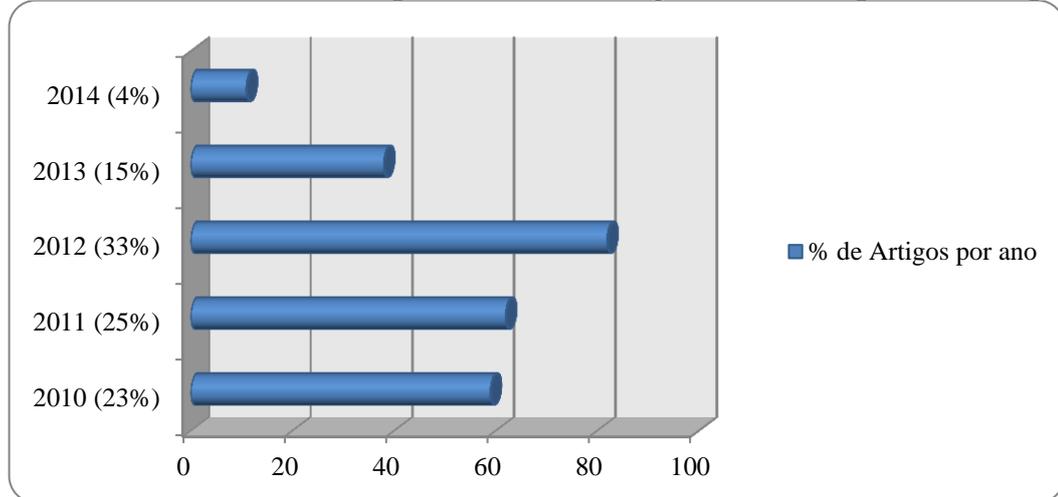
4.1 Perfil e caracterização da literatura sobre controle social no Brasil

Neste tópico apresentam-se os resultados referentes ao perfil e caracterização da literatura sobre controle social no Brasil dos últimos cinco anos (2010 a 2014). Os dados exibidos a seguir advêm essencialmente da codificação, sistematização, organização e categorização das implicações obtidas na revisão integrativa de literatura. Para elaboração desse perfil, fez-se uso das seguintes ferramentas: estatística descritiva, elaboração de quadros, gráficos, esquemas e tabelas.

Na avaliação sobre o percentual do quantitativo de artigos por período de publicação, constatou-se que os anos que apresentaram maior número de artigos publicados nos periódicos científicos analisados, foram 2010, 2011 e 2012 com um total de 203 artigos, representando 80% das publicações pesquisadas. Já os anos com menor incidência de artigos publicados foram 2013 e 2014, correspondendo apenas a 20% das publicações. Nota-se, portanto, que na literatura sobre controle social, oriunda dos periódicos classificados nos

estratos de A1 a B2, na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, há uma tendência de crescimento nos três primeiros anos (2010, 2011 e 2012) e uma acentuada redução nos últimos dois (2013 e 2014). Nos Gráficos 02 e 03 visualizam-se tais constatações e o percentual total do quantitativo de artigos avaliados, bem como a distribuição por ano de publicação.

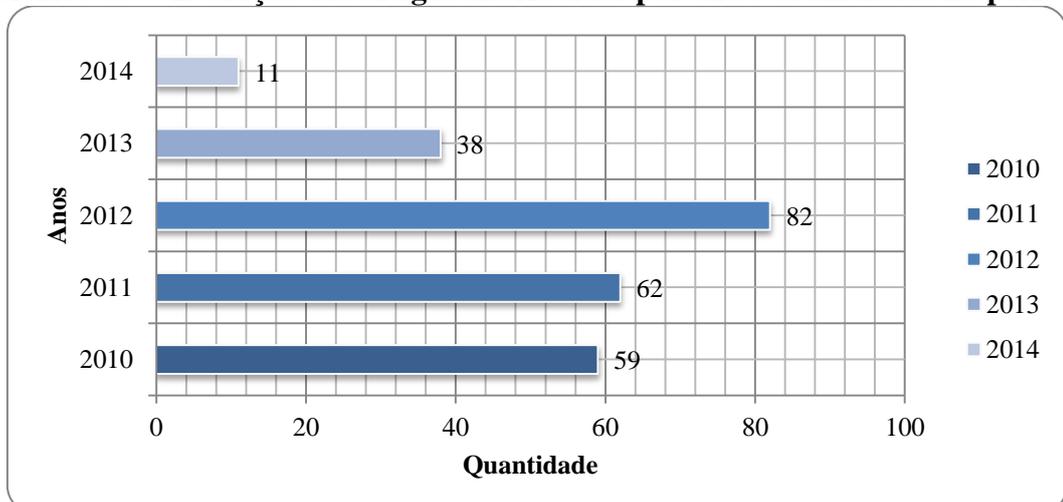
Gráfico 02 – Percentual total do quantitativo de artigos avaliados apresentados por ano.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

A apreciação dos dados possibilitou a verificação do quantitativo de artigos publicados sobre controle social ao longo dos últimos cinco anos. Sendo assim, no Gráfico 03, é possível perceber a tendência ao declínio das publicações sobre controle social no Brasil nos últimos dois anos. Fator esse negativo no contexto do processo de consolidação das publicações relativas à temática do controle social.

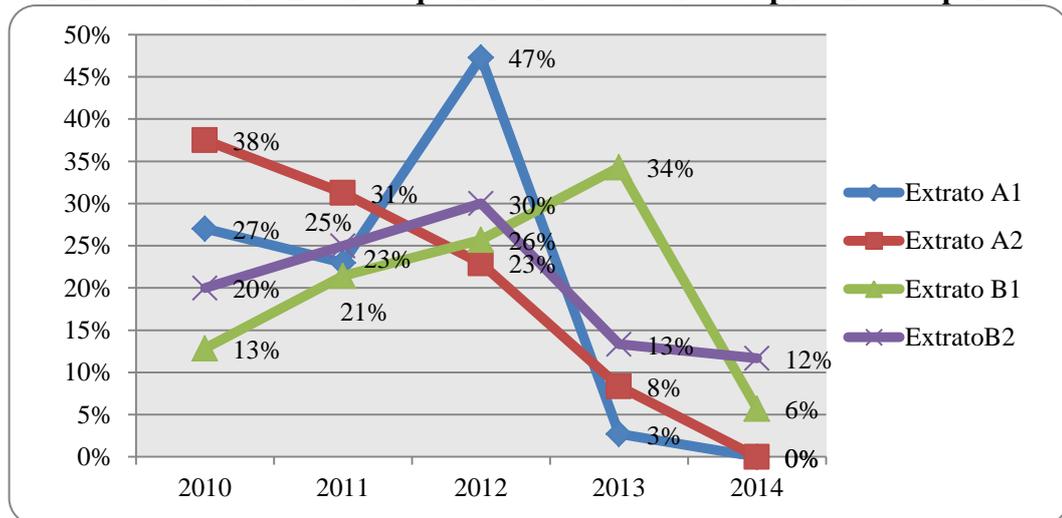
Gráfico 03 – Evolução dos artigos distribuídos por ano e acumulados no período.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

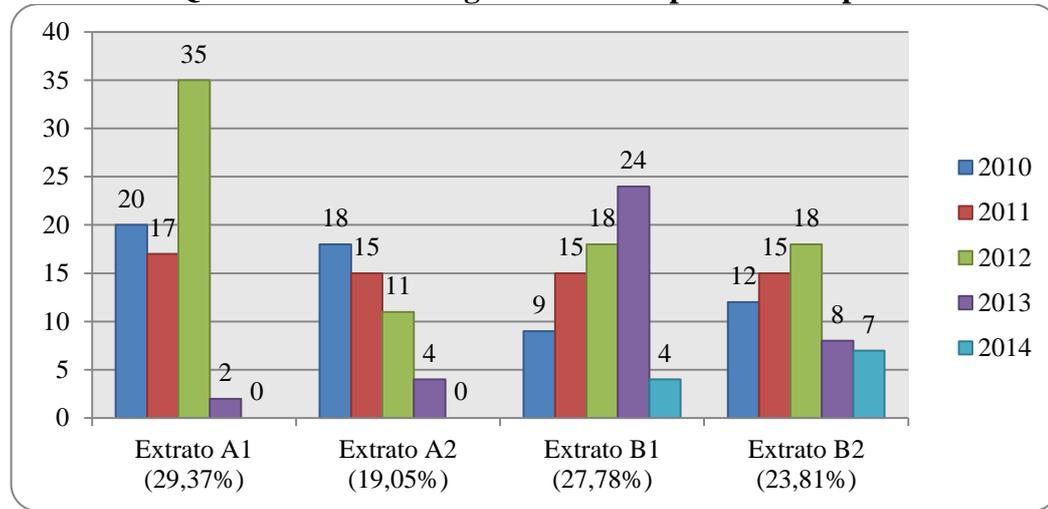
No tocante aos estratos observados (A1, A2, B1 e B2) e a evolução dos artigos por ano (2010 a 2014), nota-se que no estrato A1 o ano mais expressivo em termos de publicações foi o de 2012 com 47% e o menos significativo foi o ano de 2014 com nenhuma publicação analisada. Já no estrato A2, o ano com maior número de artigos publicados foi o de 2010, representando 38% das publicações e, o menos representativo foi o ano de 2014, que de igual modo não se obteve nenhuma publicação. Com referência ao estrato B1, o ano com maior destaque no número de artigos publicados foi o de 2013 com 34% e o menor foi 2014 com um percentual de 6%. Por fim, no estrato B2, o ano com maior incidência de artigos verificados foi o de 2012 com 30% e o menos expressivo foi 2014 com 12%. Os detalhamentos desses dados constam no Gráfico 04, a seguir:

Gráfico 04 – Percentual do quantitativo dos estratos apresentados por ano.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

A respeito da representatividade do quantitativo dos artigos, dividida por cada estrato de acordo com os anos pesquisados, observa-se que o estrato mais proeminente em termos de artigos avaliados foi o estrato A1 representando 29,37% do total. Com relação ao ano com maior número de publicações desse estrato destaca-se o de 2012 com 35 artigos analisados. Já o estrato com menor representatividade na amostra foi o A2 que representou apenas 19,05% do total dos estratos, tendo o ano 2010 a maior incidência de artigos avaliados nesse estrato, com 18 artigos. O detalhamento dos demais estratos encontram-se expostos na representação gráfica abaixo:

Gráfico 05 – Quantitativo dos artigos avaliados apresentados por ano e estrato.

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Na Tabela 02 apresentam-se a sistematização do quantitativo dos trabalhos publicados sobre controle social, aferidos na pesquisa, divididos por estrato (A1 / A2 / B1 / B2) e por ano (2010 a 2014), como também se exibem o cálculo da quantidade dos artigos acumulados por ano.

Tabela 02 – Síntese dos trabalhos avaliados na pesquisa divididos por estrato e ano

Tipo / Ano	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Estrato A1	20	17	35	2	0	74
Estrato A2	18	15	11	4	0	48
Estrato B1	9	16	18	23	4	70
Estrato B2	11	15	16	11	7	60
Total (por ano)	58	63	80	40	11	252
Total (acumulado)	58	121	201	241	252	

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Na Tabela 03 apresentam-se o quantitativo dos artigos avaliados, seus respectivos anos de publicação e o percentual de cada artigo, observados em uma perspectiva micro e macro. Nessa Tabela é possível constatar que em cada estrato os anos com maior incidência de publicações de artigos são diferentes, com exceção dos estratos A1 e B2, nos quais houve coincidência do ano de 2012. No estrato A2 destacou-se o ano de 2010 e no estrato B1 o ano de 2013.

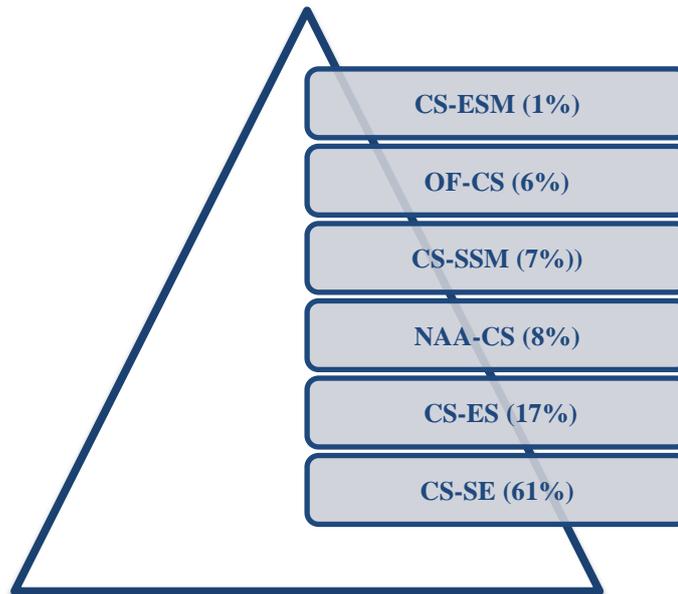
Tabela 03 – Percentual do quantitativo dos artigos divididos por ano e estrato.

Estrato	Ano	Quant. de Artigos	% Relativo ao estrato	% Relativo aos estratos
A1	2010	20	27%	7,94%
	2011	17	23%	6,75%
	2012	35	47%	13,89%
	2013	2	3%	0,79%
	2014	0	0%	0,00%
		74	100%	29,37%
A2	2010	18	38%	7,14%
	2011	15	31%	5,95%
	2012	11	23%	4,37%
	2013	4	8%	1,59%
	2014	0	0%	0,00%
		48	100%	19,05%
B1	2010	9	13%	3,57%
	2011	15	21%	5,95%
	2012	18	26%	7,14%
	2013	24	34%	9,52%
	2014	4	6%	1,59%
		70	100%	27,78%
B2	2010	12	20%	4,76%
	2011	15	25%	5,95%
	2012	18	30%	7,14%
	2013	8	13%	3,17%
	2014	7	12%	2,78%
		60	100%	23,81%
TOTAL		252		100%

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

As sistematizações específicas da análise de conteúdo são apresentadas a seguir. Na primeira fase da análise de conteúdo trabalhou-se com seis categorias de análise, conforme apresentado no Esquema 04. Após a categorização dos 252 artigos, foi possível identificar qual a categoria que congregava o maior número de artigos. Sendo assim, a categoria que se destacou foi a do CS-SE com 61% do total dos artigos avaliados, na sequência tem-se a categoria CS-ES com 17%. Esses resultados valida a relevância da realização desta dissertação, uma vez que tais elementos possibilitam uma maior compreensão de como a perspectiva do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado tem sido abordada pela comunidade científica.

Esquema 04 – Categorias definidas na primeira fase da análise de conteúdo.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

As definições das categorias de análise, bem como as especificidades das abordagens encontradas sobre controle social em cada uma delas e as respectivas áreas de concentração estão exibidas no Quadro 05.

Quadro 05 – Descrição das categorias da análise de conteúdo.

Grades	Categorias Análise de	Descrição
CATEGORIAS DEFINIDAS INICIALMENTE	Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma (CS-SSM)	Compuseram essa categoria artigos que abordam o controle social exercido pela sociedade sobre si mesma. Os trabalhos classificados apresentaram abordagens vinculadas as seguintes áreas: Psicologia e Sociologia . Retratando temas como: controle social exercido por meio das relações de sociabilidade diferenciadas; controle social exercido pelos familiares e redes de amigos do comportamento sexual; controle social vinculado às concepções da psicologia; controle social das religiões evangélicas sobre o uso do álcool; controle social existente no ambiente rural, marcado pelas relações primárias, face a face, com forte coerção e solidariedade moral entre os indivíduos; controle social enquanto normas sociais estabelecidas pela sociedade; controle social como disciplinador de estrangeiros; controle social exercido pelas gerações mais velhas sobre grupos mais jovens; controle social de práticas moralistas; controle social dos tribunais eclesiásticos; controle social da delinquência juvenil, dentre outros.
	Controle social exercido pela sociedade sobre o Estado (CS-SE)	Foram inseridos nesta categoria artigos científicos que discorriam sobre a modalidade do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado. A maioria dos trabalhos classificados nesta categoria apresentaram abordagens vinculadas às respectivas áreas: Saúde e Ciência Política . Os artigos apresentaram diferentes abordagens/mecanismos que caracterizam/viabilizam tal modalidade de controle social, tais como: conselhos gestores de políticas públicas; conselhos locais de saúde; movimentos sociais; controle social como instrumento de transparência dos recursos públicos; controle social da democratização do Sistema Único de Saúde - SUS; controle social enquanto um dos princípios doutrinários do SUS; controle social enquanto consolidador das políticas públicas; controle

CATEGORIAS CONSTRUIDAS DURANTE A ANÁLISE		social como diretriz da educação permanente em educação; controle social da coisa pública (poder público); controle social como participação democrática; controle social como sinônimo de participação social nas políticas públicas, em especial na área da saúde; controle e a participação social como instrumentos que possibilitam a construção da cidadania; controle social como um elemento do processo de exercício de cidadania em uma sociedade democrática, por meio da gestão social; controle social como fluxos comunicativos entre as instituições públicas e a sociedade civil, dentre outros.
	Controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade (CS-ES)	Nesta categoria foram enquadradas as publicações que versam sobre o controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade. Os trabalhos classificados aqui apresentaram abordagens vinculadas à área do Direito e Urbanismo . Os temas discutidos em tais artigos foram: controle social externo exercido pela defesa social sobre a população vulnerável vinculado ao ordenamento das cidades; controle social do estado nas políticas voltadas para a contenção da AIDS; controle social do estado sobre os índices de natalidade; controle social e a domesticação das classes tidas como perigosas; controle social disciplinar exercido por meio do direito; análise do sistema de justiça e suas instituições de controle social, como a polícia, o judiciário e o sistema penitenciário; controle social ou legal do uso de drogas; controle social e as práticas punitivas de recrudescimento penal; controle social exercido pela ditadura de Stroessner; controle social dos serviços de segurança pública; controle social relativo às formas organizadas de reação social ao crime, ao desvio ou a determinadas situações-problema objeto de punição ou regulação especial etc.
	Controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo (CS-ESM)	Os artigos apreciados nesta categoria ponderam sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Em sua maioria, os trabalhos classificados nesta categoria apresentaram abordagens vinculadas às áreas: Ciência Política e Administração Pública . Os enfoques presentes nestes artigos foram: O Estado burocrático enquanto responsável por manter a ordem e o controle social; o controle social exercido pelos Tribunais de Contas da distribuição das verbas públicas.
	Outras formas de Controle social (OF-CS)	Nesta categoria foram inseridos artigos que abordaram outras modalidades/formas de controle social e que por tratarem do controle social em perspectivas diversas, não foram enquadrados em nenhuma das categorias anteriores. Em síntese, esta categoria agregou artigos que discorriam sobre o controle social com os seguintes aspectos: controle social do discurso; controle social da doença; controle social dos corpos; controle social da medicina; controle social da comunidade científica; controle social como o biopoder da sexualidade; controle social natural; controle social exercido pelas instituições e/grupo social vinculados ao marketing, dentre outros.
	Não aborda aspectos do Controle social (NAA-CS)	Esta categoria foi criada para admitir os artigos que não abordaram aspectos diretamente relacionados ao controle social. Tal categoria se fez necessária tendo em vista a ocorrência da inserção de artigos incluídos na amostra válida do estudo que não abordavam, especificamente, conteúdos relativos ao controle social. Alguns até mesmo, possuíam o termo apenas nas referências bibliográficas. Outros, apesar da busca ter sido realizada com o termo entre aspas, continham apenas uma das palavras isoladamente (Controle ou Social), não possuindo, portanto, o termo completo.

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

* As quatro categorias iniciais foram definidas a partir do referencial teórico do capítulo 2.

* A categoria CS-ESM foi a menos expressiva dado ao número baixo de artigos que a abordaram, por isso, as abordagens apresentadas no quadro foram limitadas.

* Nessa fase de análise, considerou-se apenas o principal tópico abordado em cada um dos artigos, sendo cada artigo incluído em apenas uma das categorias.

Na Tabela 04 são apresentados os quantitativos de cada categoria de análise divididos por estrato e ano. Nessa Tabela realizou-se uma média simples do percentual de cada

categoria por estrato individualmente e pelo acumulado dos estratos. Após essa codificação notou-se que em todos os estratos a categoria de análise do CS-SE é a mais recorrente. Confirmando, por conseguinte, os dados apresentados anteriormente no Esquema 04.

Tabela 04 – Quantitativos das categorias de análise divididos por ano e estrato.

Estrato	Categorias	2010	2011	2012	2013	2014	Quant.	{%} relativo ao estrato	{%} relativo aos estratos
A1	CS-SE	15	12	29	2	0	58	78%	23,0%
	CS-SSM	0	2	0	0	0	2	3%	0,8%
	CS-ES	2	1	4	0	0	7	9%	2,8%
	CS-ESM	0	0	0	0	0	0	0%	0,0%
	Outras formas de CS	3	1	2	0	0	6	8%	2,4%
	Não aborda aspectos do CS	0	1	0	0	0	1	1%	0,4%
	Total do estrato A1		20	17	35	2	0	74	100%
A2	CS-SE	10	7	10	1	0	28	58%	11,1%
	CS-SSM	1	4	1	0	0	6	13%	2,4%
	CS-ES	4	3	0	2	0	9	19%	3,6%
	CS-ESM	0	0	0	0	0	0	0%	0,0%
	Outras formas de CS	0	1	0	0	0	1	2%	0,4%
	Não aborda aspectos do CS	3	0	0	1	0	4	8%	1,6%
	Total do estrato A2		18	15	11	4	0	48	100%
B1	CS-SE	5	6	15	9	3	38	54%	15,1%
	CS-SSM	0	1	0	2	0	3	4%	1,2%
	CS-ES	4	5	3	7	0	19	27%	7,5%
	CS-ESM	0	1	0	0	0	1	1%	0,4%
	Outras formas de CS	0	0	0	1	0	1	1%	0,4%
	Não aborda aspectos do CS	0	2	0	5	1	8	11%	3,2%
	Total do estrato B1		9	15	18	24	4	70	100%
B2	CS-SE	5	6	9	4	5	29	48%	11,5%
	CS-SSM	2	1	2	2	0	7	12%	2,8%
	CS-ES	1	4	3	1	0	9	15%	3,6%
	CS-ESM	0	1	0	0	0	1	2%	0,4%
	Outras formas de CS	3	1	3	0	0	7	12%	2,8%
	Não aborda aspectos do CS	1	2	1	1	2	7	12%	2,8%
	Total do estrato B2		12	15	18	8	7	60	100%
TOTAL		59	62	82	38	11	252	400%	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa, 2015.

No que diz respeito às categorias definidas a com menor representatividade foi a do CS-ESM. Este resultado expõe um dado importante e ao mesmo tempo inquietante uma vez que esta abordagem na literatura revista no referencial teórico (MARTINS, 1989; TEIXEIRA, 2012; CORREIA, 2006) representa um delineamento proeminente e sua existência efetiva às demais modalidades de controle social, tendo em vista que cabe ao Estado a decisão de compartilhar o poder decisório conforme aludido por Santos (2012) e Teixeira (2012).

Sobre essa questão Moraes (2013, p.133) / [33-B2-2013]⁹ em seu artigo, objeto de avaliação deste, enfatiza a sinergia entre as modalidades de controle ao mencionar que “na verdade, o controle social do gasto público tem apenas a função de auxiliar o controle institucional, ou seja, as atividades desempenhadas pelas controladorias internas e, externamente, pelos Tribunais de Contas”.

O pequeno número de publicações sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo, nas bases de dados pesquisadas ratifica a abordagem defendida por Carvalho (2008), a respeito dos legados do patrimonialismo / clientelismo e da burocracia ainda presentes na administração pública brasileira.

As publicações relativas ao CS-ESM, pesquisadas fora do escopo da revisão de literatura, para desenvolver as demais etapas deste trabalho foram oriundas dos próprios órgãos do governo, tais como, Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU. Demonstrando assim, que pesquisas sobre este tema pela comunidade científica externa ao governo são escassas e isso simboliza a concentração do governo e sua fragmentação na execução do controle social sobre si mesmo, prejudicando o fluxo do ciclo do processo das demais modalidades de controle social.

Na literatura avaliada na revisão notou-se que o setor de saúde representa o mais relevante no avanço da discussão sobre controle social. Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] a partir de Fleury *et al.* (1997)¹⁰ mencionaram que o processo de descentralização político-administrativo no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, fez da área da saúde o seu modelo mais amplo e radicalmente aplicado. Oliveira e Dallari (2011) / [25-A1-2011] também enfatizaram essa realidade e, os próprios resultados obtidos nesta dissertação sancionam esse fenômeno.

⁹ Considerando que esta dissertação trata-se de uma revisão integrativa de literatura, optou-se por separar as referências utilizadas no desenvolvimento desta, com as demais referências dos artigos avaliados. Para tanto, criou-se um número identificatório para os 252 artigos avaliados, que no texto será apresentado entre colchetes, após os nomes dos autores e os respectivos anos das publicações. Tais referências podem ser conferidas com maior detalhe no Apêndice B (Referências dos Artigos da Revisão Integrativa).

10 FLEURY, S.; CARVALHO, A.I.; MANOTAS, N.; BLOCH, R.; NEVARES, S. **Municipalização da saúde e poder local no Brasil**. Artigo apresentado no 21º ENANPAD, 1997.

Teixeira (2012) elenca alguns mecanismos de controle social, tais como: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Consórcios Públicos, Territórios da Cidadania, Tribunais de Contas, Orçamento Participativo, que foram institucionalizados por meio da Constituição Federal de 1988 que oportunizou a descentralização da gestão das políticas públicas, tema este já discutido nos capítulos anteriores. Todavia, com base nos artigos examinados, percebeu-se que essa institucionalização ainda abrange e representa grupos isolados, com destaque, como já mencionado, para as iniciativas oriundas da área da saúde. Isso reflete o que Silva (2011, p.60) / [01-B1-2011] advertiu em seu trabalho: “temos uma participação institucionalizada, mas que não garante a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos no debate e muito menos serve para garantir direitos”.

Sobre tais concepções vale a pena (re)lembrar as ideias de Sposati (2014, p.65) sobre o processo de exclusão existente nas inclusões, ou seja, “o balizamento na desigualdade mostra que há sempre uma inclusão antecipando a exclusão”. A possibilidade permitida pela Constituição Federal de 1988 por meio da criação dos conselhos gestores incluiu classes anteriormente excluídas, apesar disso, esse processo também representou inversamente uma exclusão de classes que não conseguiram se articular em prol da regulamentação de seus respectivos conselhos gestores, ou quando a fizeram, em alguns casos, resultou num processo descontextualizado, ou seja, criado por pessoas (grupos) vinculadas às prefeituras e, conseqüentemente sem o necessário diálogo com a sociedade.

As políticas públicas, conforme expõe Souza (2006), abarcam um vasto campo de sujeitos, envolvidos em arenas diferenciadas. Alguns artigos como, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Bravo e Correia (2012) / [64-B1-2012], fundamentados em Gramsci (2000)¹¹, abordaram a concepção por classe, do controle social. Sem levar em consideração que muitas políticas públicas versam sobre temas interligados. Nesse sentido, notou-se que esses artigos abordavam o controle social em seu círculo, ou seja, cada classe de uma área (psicologia, enfermagem, nutrição, serviço social, saneamento, urbanismo etc.) avaliava seus respectivos conselhos gestores. Mas, muitas ações que foram retratadas separadamente nos artigos, como por exemplo, a perspectiva do SUS, encontra-se presente em mais de um conselho e representam classes distantes, demandando com isso uma interlocução “dialogicidade” das ações entre as várias instâncias de controle social, mediante conexão mais ampla e menos isolada.

11 GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

Para (re)forçar esse debate relembra-se dois enfoques que se complementam e foram aludidos no referencial deste: o primeiro, defendido por Silva (2007), evidencia que a população brasileira desconhece o significado do controle social e, o segundo, discorrido por Martins (1989), retrata o receio ainda presente nas concepções ideológicas de alguns cidadãos que interpretam o controle social com reações de reprovação e vinculadas a opressões.

A pesquisa de Fonseca *et al.* (2012) / [40-B2-2012] converge com as ponderações de Silva (2007), na qual os autores buscaram levantar qual o conhecimento dos usuários do SUS sobre o controle social na área da saúde, os dados apresentados abaixo são preocupantes:

Os resultados indicam que a maioria da população não conhecia os termos controle social e participação social: o primeiro termo foi desconhecido por 95,6% dos entrevistados, enquanto o segundo por 82,6%. Os participantes não conseguiram elaborar respostas com segurança, afirmaram de imediato que desconheciam os termos. Apenas os profissionais da saúde puderam conceituar a participação popular, mas o outro foi desconhecido (FONSECA, *et al.* 2012, p. 1610) / [40-B2-2012].

Outro fator presente no perfil da literatura sobre controle social aqui considerado diz respeito à abordagem utilizada nas publicações avaliadas, sendo a empírica a mais adotada pelos pesquisadores. Diante de tais constatações percebe-se uma escassez notável de estudos teóricos acerca do controle social.

Nesta perspectiva, considerando os dois enfoques supracitados e diante dos resultados inexpressivos do quantitativo de artigos que versam teoricamente sobre o controle social, chega-se a um ponto crucial desta dissertação: muitos são os caminhos que ainda restam para ser trilhados neste campo do saber, que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. Contudo, ela (compreendendo aqui os pesquisadores da área) precisa se equipar de um bojo teórico mais aprofundado que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o controle social.

A este respeito Vera, Lavalle e Sanjuro (2012, p.106) / [46-A2-2012] enfatizam que “a diversidade institucional de inovação em termos de controles sociais democráticos e a ausência de ferramentas analíticas que a tornem comparável desafiam as melhores intenções e, não raro, levam a estratégias de análise concentradas em estudos de caso”. Sendo esse retrato, apresentado por tais autores, o que exatamente foi evidenciado nos resultados desta dissertação, uma vez que a grande maioria dos artigos concentrou-se em estudos de casos,

com recortes isolados, sem aprofundamentos teóricos e sem definições precisas do que representa e fundamenta as bases teóricas do controle social.

Conforme detalhado na metodologia, após a leitura e categorização dos 252 artigos analisados inicialmente, notou-se que o quantitativo de publicações da categoria CS-SE foi elevado, ou seja, 155 artigos. Sendo assim, se fez necessário aplicar novos critérios de inclusão e exclusão dos artigos dentro dessa categoria, para selecionar os que de fato foram inseridos na análise temática. A seguir expõem-se as especificidades encontradas no decorrer da aplicabilidade de tais critérios que auxiliaram a seleção dos 32 artigos incluídos na análise temática.

No tocante aos artigos excluídos, estes, por exemplo, elencavam o controle social como um dos princípios doutrinários do SUS, porém sem mais explicações que essa abordagem requer, ou seja, não se versavam sobre de fato o que é o controle social nessa concepção e, ainda, não apresentaram um aprofundamento teórico do controle social enquanto princípio do SUS, conforme se evidencia no recorte a seguir:

Na formulação do SUS, foram definidos seus princípios doutrinários – universalidade, equidade e integralidade – e suas diretrizes organizativas – descentralização, hierarquização, participação e controle social (SENA; SILVA, 2011, p.1793) / [11-A2-2011].

Outra vertente identificada nos artigos excluídos versava sobre as demandas atualmente presentes na formação acadêmica dos profissionais da área de saúde. Nesses artigos o controle social foi concebido como um dos princípios do SUS e por essa razão, os autores sinalizaram que existe uma necessidade no campo do ensino que requer a inserção das abordagens sobre controle social nos currículos da formação acadêmica de cursos como: enfermagem, psicologia, nutrição, medicina e demais áreas da saúde. Vale ressaltar, que tal questão tem sido inserida e pensada dentro do contexto das proposições da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e visam capacitar os profissionais dessa área em suas funções essenciais vinculadas ao SUS, como demonstrado a seguir:

Destacam-se como principais avanços na implementação da Política de Educação Permanente em Saúde, em relação às estratégias anteriores: agregação do planejamento e do plano de Educação Permanente em Saúde aos instrumentos já existentes de planejamento do SUS (planos de saúde, relatório de gestão, etc.), assegurando a participação do controle social na construção das diretrizes para a política, nas diferentes esferas de gestão do SUS, até o controle da sua execução (HADDAD, 2011, p.1805) / [18-A2-2011].

Outra fundamentação presente nos artigos, como por exemplo, o de Moreira *et al.* (2013) / [52-B2-2013], se referia à proposta de Ceccim e Feuerwerker (2004)¹² a respeito do quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. O controle social enquanto elemento desse quadrilátero representa um avanço importante no campo da formação em saúde. Todavia, nos artigos aferidos não se notou maior aprofundamento teórico das abordagens do controle social enquanto item básico na formação em saúde.

Certo número dos artigos que foram excluídos, pela ausência teórica de conceitos sobre controle social, por serem oriundos de revistas da área da saúde, abordaram ações importantes desenvolvidas pelo Programa Saúde da Família e suas unidades em cada território. Tal programa prevê um diálogo entre os profissionais de saúde e a comunidade, incentivando, deste modo, o exercício do controle social, tanto por parte dos profissionais de saúde, quanto da população:

Entender a família, o seu espaço social como núcleo básico da abordagem e não mais o indivíduo isoladamente; prestar assistência integral, resolutive, contínua e de boa qualidade; desenvolver estratégias de intervenção sobre os fatores de riscos e de humanização das práticas; estimular a criação de vínculos de compromisso e responsabilidade entre os profissionais de saúde e a comunidade; estimular o reconhecimento da saúde como um direito de cidadania e, a organização da comunidade para efetivo exercício do controle social, são os compromissos do PSF (COSTA; CIOSAK, 2010, p.442) / [21-A2-2010].

Outros artigos que também foram excluídos abordavam aspectos relevantes no contexto do controle social, todavia, tinham como questão mais destacada a participação social, não se remetendo, portanto, aos conceitos e definições do termo [Controle Social], como é o caso do artigo publicado por Cavalcanti, Cabral e Antunes (2012) / [07-B1-2012].

No que tange a caracterização das publicações selecionadas para análise temática verificou-se que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos A1 e B2, fato esse que demonstra que tanto os periódicos tidos como de maior qualificação (A1), quanto periódicos importantes, porém menos expressivos (B2) estão publicando trabalhos empíricos relativos ao contexto do controle social. Já com relação aos artigos teóricos, verifica-se que as qualificações B1 e B2 se destacam na discussão teórica e conceitual sobre controle social. Enquanto que as classificações elevadas A1 e A2 foram

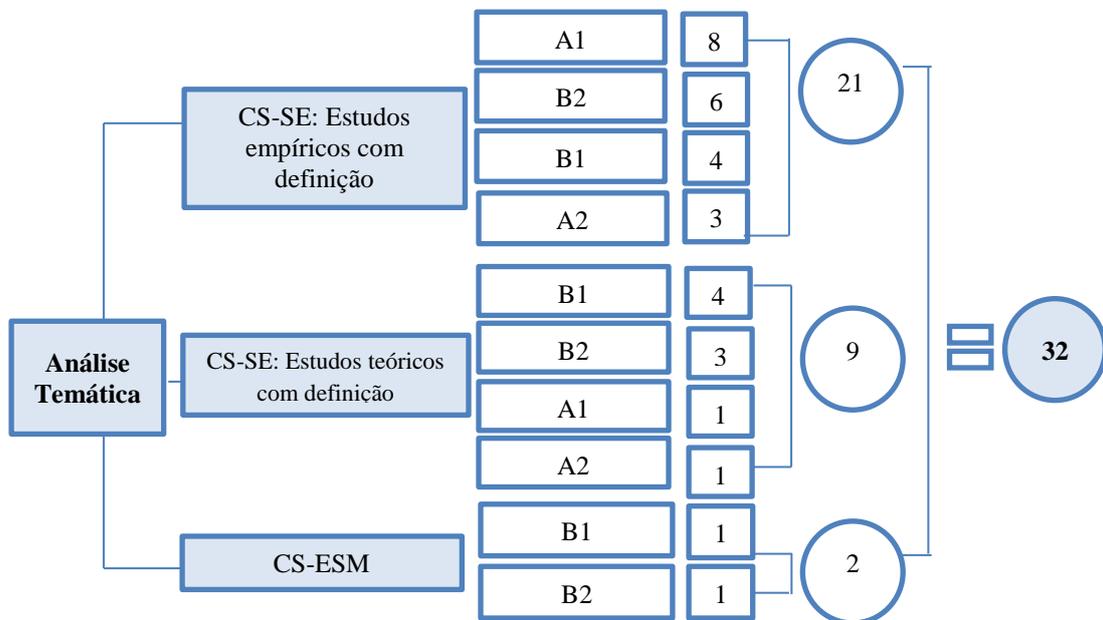
12 CECCIM, R.B.; FEUERWERKER, L.C.M. O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. *Physis* [on-line], v.14, n.1, p. 41-65, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v14n1/v14n1a04.pdf>. Acesso em (25/11/09).

incipientes nas abordagens teóricas. Dado esse que evidencia que as publicações teóricas sobre controle social ainda não estão presentes nos periódicos de extratos superiores.

Os dados iniciais da pesquisa contestam tais resultados, uma vez que as publicações das classificações mais elevadas, A1 e A2 do WebQualis, apresentaram um maior quantitativo de artigos aptos a serem avaliados. Porém, após a leitura das 252 publicações chegou-se aos seguintes resultados apresentados no Esquema 05, que evidenciam quantitativos maiores para os periódicos oriundos das classificações dos extratos B1 e B2.

As especificidades das 32 publicações que foram incluídas na análise temática desta dissertação são elementos de discussão nos tópicos que se seguem.

Esquema 05 – Síntese do quantitativo de artigos incluídos na análise temática.



Fonte: Resultado da Pesquisa, 2015.

4.2 Análise das categorias teóricas presentes na literatura sobre Controle Social

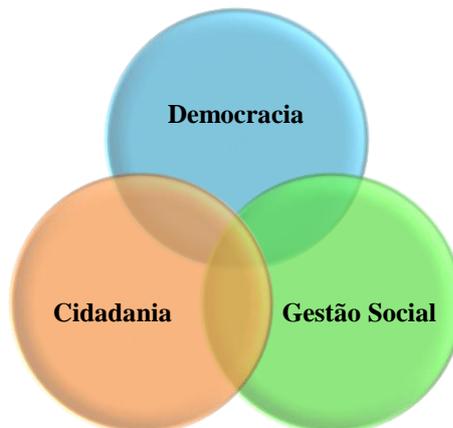
Neste subitem buscou-se atender aos seguintes objetivos específicos: sistematizar as diversas abordagens sobre controle social, incluídas nesta revisão, categorizadas à luz da análise de conteúdo e identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do controle social, nas seguintes perspectivas: controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE e controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM e, identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir no aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, no delineamento de pesquisas futuras.

O tópico encontra-se dividido em dois eixos. No primeiro eixo apresentaram-se as análises das categorias teóricas do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE. Já no segundo, estão as perspectivas presentes nos artigos que dialogaram sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM.

4.2.1 Controle social da sociedade sobre o Estado

A análise das publicações proporcionou a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre controle social que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas para o controle social, sendo elas: Democracia; Cidadania e Gestão Social, conforme se apresenta no Esquema 06. Embora tenha a consciência das dificuldades de categorizar questões que se apresentam tão próximas e fluidas, neste subitem procurou-se demonstrar as diferentes relações que se estabeleceram nessas categorias teóricas encontradas.

Esquema 06 – Categorias Teóricas do controle social.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Esse arranjo foi desenvolvido a partir das leituras dos trinta (30) artigos inseridos na categoria do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE. Tendo em vista que o foco principal desta dissertação foi verificar de que forma os pesquisadores da área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, concebem o controle social, com especial atenção para essa categoria. O detalhamento dos códigos dos artigos, o nome dos respectivos autores e revistas, as especificações relativas ao ano, à área e, ao tipo de classificação da publicação, são apresentados no Quadro 07.

Numa primeira avaliação dos conceitos presentes nos artigos inseridos na categoria do CS-SE, sem ainda levar em consideração as três categorias teóricas presentes nessas

publicações, foi possível aferir aspectos importantes neste diálogo que mencionam especificidades encontradas na análise das abordagens teóricas da literatura sobre controle social em três dimensões distintas: *Como* se dá essa modalidade de controle social? – *Quando* acontece? – *Onde* ocorre?

O resumo dos resultados de cada uma dessas dimensões pode ser conferido no Quadro 6 adiante.

Quadro 06 – Dimensões de análise do Controle Social.

DIMENSÕES	COMO?	Representação
		Participação Direta
	QUANDO?	Elaboração / Formulação / Definição
		Execução / Operacionalização / Implantação
		Planejamento
	ONDE?	Acompanhamento / Verificação / Avaliação
		Conferências
		Conselhos (consultivos e deliberativos)
		Consultas populares
		Plebiscito
		Ouvidoria / Ministério Público / Órgãos de defesa do consumidor
		Tribunais de Contas
		Processos de orçamento (participativo) e gestão (provisão de serviços públicos)
		Sindicatos
Entidades populares		
Mídia (em geral)		

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Quadro 07 – Síntese do detalhamento das publicações avaliadas na análise temática.

CATEGORIAS TEÓRICAS	Nº ARTIGO	AUTORES	REVISTA	ÁREA	TIPO
DEMOCRACIA	01-A2-2013	Gurgel; Justen (2013)	Escola de Enfermagem	Ciências da Saúde	Empírico
	03-A1-2010	Batista <i>et al.</i> (2010)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	25-A1-2011	Oliveira; Dalarri (2011)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	43-A1-2012	Duarte; Machado (2012)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	44-A1-2012	Martins; Santos (2012)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	29-B1-2012	Goulart <i>et al.</i> (2012)	Gestão e Desenvolvimento Regional	Ciências Sociais Aplicadas	Empírico
	27-B2-2011	Silva <i>et al.</i> (2011)	Humanidades	Ciências Sociais	Empírico
	31-B2-2010	Reis e Guareschi (2010)	Psicologia Ciência e Profissão	Ciências Humanas	Empírico
	41-B2-2011	Rodrigues <i>et al.</i> (2011)	Enfermagem	Ciências da Saúde	Empírico
	23-B1-2011	Gaedtke; Grisotti (2011)	Política e Sociedade	Ciências Sociais	Teórico
	34-B1-2013	Barros; Gamarra (2013)	Saúde e Transformação Social	Ciências da Saúde	Teórico
	64-B1-2012	Bravo; Correia (2012)	Serviço Social e Sociedade	Ciências Sociais Aplicadas	Teórico
	65-B1-2012	Cristo (2012)	Serviço Social e Sociedade	Ciências da Saúde	Teórico
	17-B2-2012	Rabelo (2012)	Emancipação	Ciências Sociais Aplicadas	Teórico
	43-B2-2014	Fernandes <i>et al.</i> (2014)	Enfermagem	Ciências da Saúde	Teórico
CIDADANIA	06-A2-2012	Chaves; Egry (2012)	Escola de Enfermagem	Ciências da Saúde	Empírico
	27-A1-2011	Santos; Vargas; Lucas (2011)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	40-A1-2012	Severo; Das Ros (2012)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	45-A1-2012	Gallina <i>et al.</i> (2012)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	47-A1-2012	Negrão (2012)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Empírico
	21-B2-2010	Schommer e Moraes (2010)	Gestão Organizacional	Ciências Sociais Aplicadas	Empírico
	30-A2-2010	Abramovay; Magalhães; Schroder (2010)	Sociologia	Ciências Sociais	Empírico
	05-B1-2013	Gabriel (2013)	Ciência e Saúde Coletiva	Ciências da Saúde	Empírico
	40-B2-2012	Fonseca (2012)	Enfermagem	Ciências da Saúde	Empírico
	52-B2-2013	Moreira <i>et al.</i> (2013)	Teias	Ciências da Educação	Empírico
	22-A1-2011	Batagello; Benevides; Portillo (2011)	Saúde e Sociedade	Ciências da Saúde	Teórico
	28-A2-2010	Silva <i>et al.</i> (2010)	Escola de Enfermagem	Ciências da Saúde	Teórico
	58-B2-2011	Herkenhoff e Rabelo (2011)	Texto e Contexto	Ciências Sociais Aplicadas	Teórico
GESTÃO SOCIAL	06-B1-2013	Shimizu <i>et al.</i> (2013).	Ciência e Saúde Coletiva	Ciências da Saúde	Empírico
	09-B1-2010	Moisés <i>et al.</i> (2010).	Ciência e Saúde Coletiva	Ciências da Saúde	Empírico

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Após a sistematização dos conceitos sobre o que representa o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE, conforme disposto no Apêndice A (Apêndice A – Síntese da análise temática da literatura sobre Controle Social), percebeu-se que esta modalidade de controle social pode ocorrer por meio da representação ou da participação direta. Assim, tais aspectos relativos ao “como” se dá o controle social representa a primeira dimensão a ser discutida aqui.

Os artigos apresentaram conceituações sobre essa modalidade de controle que ora descrevem que ela ocorre via representações da sociedade civil, ora por participação direta. Sendo assim, denota-se que no primeiro momento os autores se referem à democracia representativa, ancorada na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, já a segunda perspectiva, provém da democracia participativa, na qual competem aos cidadãos a definição e autorização das decisões políticas a serem adotadas ou não (LÜCHMANN, 2007).

Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] sobre esse prisma refletem que nos espaços instituídos para a execução formal desse controle social, possivelmente existe uma camada significativa da população que acaba sem representação de nenhum tipo e isso reforça a ideia da exclusão apresentada por Sposati (2014), já percorrida no primeiro tópico deste. Nesse sentido, Tenório (2012) enfatiza também que no Brasil se faz cogente incentivar a existência de parâmetros de uma democracia que além de representativa, estimule a participação cidadã por intermédio de arranjos institucionais deliberativos.

Pinho (2010) provocando esse debate explana que mesmo diante da comunidade mais participativa e tendo um governo o mais bem-intencionado possível, seria improvável a população fazer-se representar de forma qualificada nos conselhos gestores. Nesse sentido, se faz oportuno pensar em novos contornos para alterar tal realidade e a proposta de Lima (2013) / [24-B1-2013] dispõe de uma alternativa relevante, ou seja, este autor sugere que seja criado o controle dos controladores, ou seja, o controle dos representantes feito pelos beneficiários das políticas reivindicadas por esses representantes. Esse controle dos controladores implicaria em uma dupla face da *accountability*, em que uma face é o controle exercido pelos representantes civis nos espaços participativos e a outra seria o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes.

De acordo com Lima (2013) / [24-B1-2013] fundamentado em Smulovitz e Peruzzotti (2000)¹³ o conceito de *accountability* societal implica que movimentos sociais, organizações da sociedade civil e até mesmo a mídia podem motivar a prestação de contas dos representantes, por meio da mobilização social sistemática, da desautorização simbólica e do acionamento de mecanismos de *accountability* horizontal com poder de sanção.

Essa proposta se constituiria por meio de alguns dispositivos de controles, que poderiam ser tanto participativos, como conselhos e conferências, quanto canais de denúncia, como ouvidorias. Ela pode assumir duas formas de controle: controle cidadão e controle societal. Entre os dispositivos possíveis de serem acessados pela sociedade, Lima (2013) / [24-B1-2013] sugere que nesse novo contexto não se faça a previsão somente da sociedade organizada coletivamente, mas também dos indivíduos isolados, convergindo então, com as recomendações da participação direta sugeridas por Cançado e Rigo (2014).

As recomendações de Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] convergem com Lima (2013) / [24-B1-2013] sobre a possibilidade de criar a participação comunitária para além dos espaços formais estabelecidos. Infere-se então que, com base na proposta desses autores apresentados, que os espaços participativos formais seriam apenas um entre vários mecanismos de promoção do controle social. Seriam espaços representativos em que representantes virtuais falariam em nome de outros, mas que deveriam estar sujeitos ao controle da sociedade, organizada ou não. O controle dos controladores consiste na segunda face da *accountability*, e poderia ser feito por meio da conexão dos espaços participativos com outros espaços, como fóruns de políticas e conferências nacionais (LIMA, 2013) / [24-B1-2013].

No que tange a segunda dimensão de análise, relativa ao momento adequado para o acontecimento dessa modalidade de controle, os autores, como se pode perceber no Apêndice A, divergem uns dos outros. Por exemplo, Batista *et al.* (2010) / [03-A1-2010] citam que o controle social da política é entendido como o ato de participar da elaboração e implantação das ações de saúde, assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros nessa área. Nesse conceito se percebe que o autor definiu três momentos oportunos para a realização do controle social.

Por sua vez Chaves e Egry (2012) / [06-A2-2012] preveem que o controle social na atuação do poder público acontece na elaboração das políticas públicas para atender às

13 SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and horizontal control: two cases about a fruitful relationship. Apresentado em: **Institutions, accountability and democratic governance in Latin America**. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000.

necessidades dos indivíduos e da própria sociedade. Já Cristo (2012) [65-B1-2012] mencionou que as ações do controle social visam fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

Diante desses argumentos se denota que não há um consenso do ciclo exato dos momentos adequados para a execução do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado. Algumas abordagens, como a de Batista *et al.* (2010) / [03-A1-2010] representa a mais completa, pois coaduna com o ciclo da política pública proposto por Saravia (2006), que abarca as seguintes fases: agenda políticas, elaboração, formulação, implementação, execução, avaliação e monitoramento. Tais etapas se interagem e formam o processo de uma dada política pública. Nesse sentido, infere-se que se uma política pública passará por todas essas fases, necessariamente o controle das políticas, aqui denominado de controle social da sociedade sobre Estado também deverá percorrer tal circularidade.

Em suma, Rabelo, Teixeira e Espluga (2013) / [30-B1-2013] baseado na definição apresentada pelo IPEA (2010) ¹⁴ mencionam que o controle social na nova realidade brasileira trata-se de espaços decisórios nos quais os diferentes atores repartem o poder de elaboração, implementação e supervisão das políticas públicas do País. Ou seja, trata-se de uma nova forma de gestão que pode transformar as formas históricas de pensar e viver a política no Brasil. Para tanto, observa-se aqui que não basta permitir a possibilidade da existência dessa modalidade de controle social apenas em um dado momento oportuno do ciclo da política. É imprescindível que o controle social ocorra efetivamente em todas as fases do processo das políticas públicas.

No tocante a última dimensão que trata dos locais apropriados para a realização desse controle social o que se percebe na literatura revista é que esta prevê uma variedade considerável de canais para o desenvolvimento desse controle social, que vão desde conferências municipais até aos canais possibilitados pela mídia. Exemplificando essas opções Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011] citam que o controle social só pode ser efetivado quando houver uma relação direta com vários elementos da comunicação, entre eles: acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa, regras claras nos espaços de negociação.

Nesse mesmo sentido Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] elencam que o controle social é exercido no âmbito de um espaço de representação da sociedade civil, onde se

14 IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem cidadãos, famílias e grupos da comunidade. Nesta perspectiva infere-se que quanto maior for o número desses canais, mais visibilidade o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado terá e, quando a participação direta sobressair à representação nesses espaços mais abrangente se tornarão os meios para a efetivação desse controle.

Resumidamente a apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre controle social nas três dimensões: *Como?* – *Quando?* – *Onde?* Indicam que o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado acontece com maior peso por meio da representação, tem maior incidência nas instâncias formais estabelecidas, não abarca todas as modalidades do ciclo do processo das políticas públicas, pelo contrário é utilizado apenas para endossar medidas já tomadas anteriormente, como é o caso do mero teatro que acontece nos conselhos gestores quando da aprovação da prestação de contas, denominado no trabalho de Silva (2007) como o jogo de faz de contas executado pela prefeitura e pelo conselho e, atrela-se em áreas específicas, por exemplo, a área da saúde e, na grande maioria das vezes volta-se apenas para as políticas sociais, ou seja, não possui um foco amplo que comporta toda a esfera pública necessária. A seguir demais perspectivas encontradas nessa literatura serão discutidas.

De forma geral os autores tratam do conceito de controle social numa perspectiva simples e sem aprofundamento teórico, apresentando ora definições generalizantes ora específicas voltadas para determinadas áreas como é o caso da saúde. Assim, o que se percebeu em síntese foi que poucas foram as publicações que de fato se dedicaram a delimitar ou discorrer teoricamente sobre a construção do conceito do controle social no Brasil.

Ao analisar todos os conceitos relativos ao controle social presentes na literatura aferida notou-se que não há um consenso entre os pesquisadores do significado do controle social no contexto das publicações brasileiras, conforme evidenciado no Apêndice A. Isso revela a lacuna hoje existente nessa literatura que gera a indefinição e imprecisão do termo do controle social. O termo em alguns artigos foi utilizado como sinônimo de participação. Sendo assim, conclui-se com base nos resultados obtidos e com a fundamentação teórica proposta nesta, que o conceito de controle social embora pressuponha a existência em sua gênese da participação da sociedade em seu processo, não deve ser confundido com participação, ou seja, o conceito de controle social é mais amplo e, a participação, representa apenas um elemento desse processo.

Por exemplo, as pessoas podem participar dos canais disponíveis para o exercício do controle social sem exercer de fato um real controle da sociedade sobre as ações do Estado. As manifestações ocorridas no Brasil em 2013 e 2015 talvez representem em certa medida essa realidade. Autores como Ferreira (2014), por exemplo, evidenciaram que muitos dos manifestantes participaram desses eventos apenas para fazerem parte de uma onda social, sem de fato possuírem uma consciência cidadã clara dos seus direitos e deveres e do papel tão importante do controle da sociedade sobre as ações do Estado, além do mais, poucas foram as ações efetivamente obtidas por meio das manifestações, a que mais se almejava “a reforma política”, está a anos luz de ser realizada.

Outra lacuna também notada diz respeito à continuidade das pesquisadas produzidas pelos pesquisados dos artigos avaliados. Nesse sentido, percebeu-se que poucos foram os pesquisadores que se repetiram enquanto autores nos 252 artigos analisados. Como também, foi possível identificar que a maioria dos autores estão realizando pesquisas pontuais e de menor fôlego, tendo em vista que as pesquisas foram oriundas de Trabalhos de Conclusão de Cursos - TCC, de Grupos de pesquisadas vinculados à área da saúde e raras foram as que eram oriundas de dissertações ou de um trabalho mais aprofundado.

Essas foram algumas das lacunas encontradas após a leitura dos artigos. Na sequência se propõe discorrer especificamente sobre as seguintes categorias teóricas encontradas na literatura sobre controle social “Democracia” e “Cidadania”, tendo a ciência de que tais categorias possuem uma alta proximidade e fluidez em suas abordagens. A terceira categoria, ou seja, “Gestão Social”, considerando sua especificidade dada nesta dissertação, foi objeto de discussão mais aprofundada no tópico seguinte.

A “democracia” encontra-se estritamente vinculada nas concepções teóricas abordadas pelos autores das publicações apreciadas. Por exemplo, Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] citam que a participação da sociedade civil nos processos decisórios da gestão da saúde por meio da expressão controle social foi viabilizada por meio do Sistema Único de Saúde – SUS e, o conceito do controle social segundo esses autores tendo em vista o pensamento filosófico e sociológico modernos, ora foi utilizado para designar uma consequência da democracia participativa, ora uma condição de sua própria possibilidade.

Os cenários construídos na história recente do Brasil sinalizaram para a necessidade da implantação da democracia. Esta, por sua, vez é ainda recente, considerando conforme menciona Dahl (2009) que as democracias se estabelecem em certas circunstâncias e nos momentos favoráveis. Sendo assim, no caso brasileiro, após o último período de ditadura vivenciado ela se tornou não apenas necessária, mas indispensável. Pois, por meio de sua

existência enquanto sistema foi possível pensar em cenários democráticos que oportunizem a participação direta, a igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido, o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos (DALH, 2009).

O controle social, na percepção de Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] além de publicizar, democratizar e criticar a relação do Estado com os interesses dominantes, é, paradoxalmente, uma instituição em movimento, que promove a presença dos movimentos sociais na agenda governamental. Portanto, o desenvolvimento de uma cultura de participação democrática passa a ser tomada como um processo dinâmico e que necessita ser conduzido e levado à prática, objetivando a conquista da verdadeira justiça social.

Com base nesses pressupostos Siqueira *et al.* (2011) / [23-A1-2011] enfatizam que no sistema democrático os membros, em conjunto, controlariam os negócios públicos. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Dahl (2009) justifica por que a democracia se faz necessária. Em sua visão ela se faz oportuna por que possibilita uma probabilidade maior da existência de processos democráticos que prejudiquem menos os direitos e os interesses fundamentais dos cidadãos do que a alternativa não democrática. Tendo em vista que se espera no mínimo que nos governos democráticos os desmandos de autocracias sejam prevenidos.

No trabalho de Vera, Lavalle e Sanjuro (2012) / [46-A2-2012] os autores mencionam que no contexto do controle social existe: centralismo político, partidocracia e rarefação da sociedade civil na configuração das inovações de controle, que parecem prefigurar um regime limitado de controles democráticos sociais, vulnerável às mudanças do governo central, às conveniências partidárias e com baixa resiliência quanto às iniciativas não institucionalizadas no Estado. Nesse sentido, se percebe que não basta apenas a existência de canais para a execução do controle social da sociedade sobre o Estado conforme Silva (2007) menciona. É imprescindível, conforme alega Dahl (2012), que haja a existência da responsividade do governo diante das preferências de seus cidadãos, que devem ser considerados politicamente iguais, ou seja, é preciso reconhecimento por parte do Estado da relevância dessa modalidade de controle social.

Um dos símbolos da democracia arrolado por Dahl (2009) se refere ao processo eleitoral, base de um do governo democrático, por meio do qual se realiza o princípio da soberania popular e o controle dos governantes. De acordo com Schommer e Moraes (2010) / [21-B2-2010] os instrumentos desse processo incluem o sistema eleitoral e partidário, a atuação da justiça eleitoral, as regras de financiamento de campanhas e as formas de disseminação de informações. No entanto, compreende-se que só a previsão da ocorrência das eleições não garante integralmente o controle sobre os governantes, o que exige a criação de

formas de controle e de participação dos cidadãos durante o mandato, por tais razões, todas as modalidades de controle social no sistema democrático são fundamentais.

As condições para o bom desempenho do controle social coincidem com os fundamentos para que os mecanismos de *accountability* como um todo sejam efetivos e contribuam com a democracia. Nesse sentido, abarca-se entre essas condições a divulgação de informações públicas fidedignidade, a viabilização da existência da imprensa livre e demais espaços de debate entre cidadãos, o incentivo do pluralismo de ideias, o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos. Tais ações podem garantir a participação e o controle da sociedade sobre o poder público e, possibilitar que a sociedade acione instituições de fiscalização, as quais tenham poder de impor sanções, como por exemplo, o Tribunal de Contas da União - TCU (SCHOMMER; MORAES, 2010) / [21-B2-2010].

O controle social exercido pela sociedade sobre o Estado de acordo com Schommer e Moraes (2010) / [21-B2-2010] embora não tenha poder para impor sanção direta aos governantes, é efetivo, na medida em que influencia ou aciona outros mecanismos institucionalizados de controle e de sanção, como o processo eleitoral e as demais formas de controle durante o mandato – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados. Como também contribui para o aprimoramento da qualidade da administração pública e da própria democracia em si.

Anhucci e Suguihiro / [57-B2-2010] mencionam que na discussão sobre a democracia, a participação se torna um tema central, enfatizando sua dimensão decisória. É difícil acreditar que um processo democrático possa se concretizar sem que a população tenha espaço e capacidade de decisão. Nesse conjunto, se percebe o quanto a gestão social é necessária, pois no sistema democrático ela se torna uma aliada essencial na ampliação de processos decisórios participativos, regidos por uma consciência crítica cidadã autoresponsável.

No tocante a segunda categoria identificada, ou seja, a “Cidadania”, Carvalho (2008) menciona que o processo de construção da cidadania brasileira ainda encontra-se em fase embrionária. Por essa razão, faz todo o sentido a presença da cidadania enquanto categoria teórica do controle social. Para Abramovay, Magalhães e Schroder (2013) / [30-A2-2010] a existência do controle social e, logo de sua efetividade na democracia brasileira se exige que haja uma cidadania ativa e um Estado aberto.

Os autores enfatizam uma virtude relevante no contexto do controle social, ou seja, a progressão e evolução do conceito ao longo dos anos, a este respeito, por exemplo, Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] menciona que o conceito do controle social

passou por uma releitura no contexto brasileiro. Sendo assim, este passou a ser agora, largamente considerado como a possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente nos aspectos relacionados à construção da democracia. Diante desse conceito se percebe que não existe controle social sem uma cidadania ativa e, se esta não existir, conseqüentemente não haverá processos democráticos nas instâncias do controle social, ou seja, as concepções oriundas nessa nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre controle social, cidadania e democracia. E, para fortalecer ainda mais esse debate, nesta dissertação, se propõe a inclusão de uma quarta dimensão indispensável nesse conceito: a “Gestão social”.

De acordo com Carvalho (2008) tradicionalmente convencionou-se definir cidadania como sendo a garantia dos plenos direitos civis, políticos e sociais, os quais respectivamente representam a garantia do direito à vida em sociedade, a participação no governo e participação na riqueza coletiva. Levando em consideração a nossa jovial democracia, não fica difícil entender os fatos históricos que este autor apresenta, sobre a existência de tantas oscilações em relação aos direitos civis, políticos e sociais na realidade brasileira, que ora representou ganhos importantes em termos dos direitos civis e perdas em direitos políticos; ora ganhos em direitos sociais e retrocessos nos direitos civis e políticos.

Reis e Guareschi (2010) / [31-B2-2010] consideram que os espaços estabelecidos para a execução do Controle Social representam instâncias de promoção da cidadania e da garantia dos direitos. Nesse sentido, Anhucci e Suguhiro (2010) / [57-B2-2010], do mesmo modo, também mencionaram que diante da nova legislação possibilitada pela Constituição Federal de 1988, foram redefinidas as relações entre o Estado e a sociedade. No contexto dessas novas relações procurou-se estabelecer uma nova institucionalidade democrática, que além de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo, foram criados outros mecanismos capazes de ampliar a participação da sociedade na tomada de decisões políticas. Tais aberturas se tornaram fundamentais para a consolidação da cidadania no Brasil.

Para encerrar este subitem e reforçar a concepção de cidadania encontrada na literatura avaliada, o trabalho de Almeida, Dimenstein e Severo (2010) / [20-B1-2010] se destaca ao propor uma recomendação pertinente para o sugerido nesta pesquisa, sobre a necessidade de enxergar o potencial terapêutico do empoderamento e da participação política, para a qual a associação é um dispositivo, com a formação de focos de resistência que podem ser expandidos no sentido da obtenção de direitos e criação de cidadania. E, nesse estudo, acredita-se que este empoderamento, no âmbito do controle social é possível mediante a existência de uma cidadania inventada não a partir da normatização, mas a partir da reabilitação, politização e criação de novas subjetividades fundamentadas na consciência

crítica cidadã da população, por meio da existência de espaços participativos democráticos implementados mediante a gestão social nos processos do controle social.

4.2.2 Controle social do Estado sobre si mesmo

As discussões que se propõem agora foram realizadas para atender a perspectiva secundária de análise do segundo objetivo específico definido nesta dissertação. Deste modo, buscou-se elencar aqui a sistematização das abordagens sobre controle social, encontradas nesta revisão, categorizadas a luz da análise de conteúdo com foco no controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM.

Para tanto, vale lembrar que esta dissertação partiu do pressuposto de que a abordagem do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e pelo Estado sobre si mesmo tendem a convergir com as concepções teóricas da gestão social. Como aludido anteriormente, após a realização das etapas da revisão integrativa de literatura foram identificados trinta artigos na categoria do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE e apenas dois na categoria do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM.

Os artigos dessa última categoria correspondem aos trabalhos dos seguintes autores: Faria e Meneghetti (2011) / [25-B1-2011] e Pinto e Alves (2011) / [12-B2-2011]. As abordagens vinculadas nesses artigos encontram-se atreladas às áreas: Ciência Política e Administração Pública. Em uma primeira apreciação, constatou que os enfoques presentes em tais trabalhos foram: o Estado burocrático enquanto responsável por manter a ordem e o controle social e o controle social exercido pelos Tribunais de Contas da distribuição das verbas públicas.

Apesar da inclusão desses dois artigos nessa categoria, vale ressaltar que o tema “Controle social do Estado sobre si mesmo” apareceu em tais trabalhos apenas indiretamente, ou seja, sem o devido aprofundamento teórico necessário. Para tanto, considerando essas ocorrências, não foi possível aferir o pressuposto aqui definido, no que tange a análise dos elementos do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo, tendo em vista que os elementos constantes nessas publicações foram percorridos de forma insuficiente para se verificar as congruências de suas abordagens com a gestão social.

Essa dificuldade constatada representa uma lacuna atualmente presente nos estudos publicados sobre controle social, no período de 2010 a 2014, classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” do sistema integrado

WebQualis da CAPES, versão 2012, especificamente no que tange à temática do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Nesse sentido, nota-se que cabe à comunidade acadêmica a responsabilidade de atenuar tal lacuna com pesquisas que abarquem essa especificidade da temática.

O pequeno número de publicações a respeito do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo não só representa uma responsabilidade da comunidade científica, mas também do próprio Estado. Sendo assim, cabe ao Estado por meio de seus órgãos de controles e demais instituições promotoras dessa modalidade de controle social a responsabilidade também pela diminuição dessa lacuna. Vale destacar, portanto, que tal carência de publicações não foi identificada apenas nas etapas finais da revisão integrativa de literatura, pelo contrário, essa ausência foi percebida desde as primeiras buscas de leituras para o desenvolvimento do referencial teórico desta dissertação.

Tais verificações permitem deduzir que essa insuficiência de literatura importa uma questão um tanto mais complexa do que aparentemente se percebe num primeiro momento. Nesse sentido, tendo como referência os dados quantitativos já discutidos no primeiro tópico deste capítulo, nota-se que a maioria dos 252 artigos incluídos nesta revisão não possuíam uma conceituação aprofundada do que de fato representa o controle social, tanto na categoria do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE, quanto na do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM.

Autores como Teixeira (2012), Silva (2007) e Anjos e Caldas (2007) arrolados no referencial desta dissertação mencionam que os órgãos estabelecidos para a realização do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo são ilustres desconhecidos da grande maioria dos brasileiros. Se não há conhecimento nem mesmo da existência de tais instâncias, como haverá uma cobrança da sua eficiência, eficácia e efetividade?

Diante dessas circunstâncias, nota-se que os caminhos para o aprimoramento desta modalidade de controle social vão além da simples ampliação do conhecimento por parte da população de sua existência. Demanda-se, além disso, que o próprio Estado reconheça o seu papel crucial nesse diálogo. E, acredita-se aqui que uma das veredas mais apropriadas para que o Estado se responsabilize pelos seus atos no que se refere ao controle social exercido sobre ele mesmo é por meio da ampliação da qualidade e do estágio da governança, tais fatores conforme sugerem Nardes, Altounian e Vieira (2014), são mais importantes do que as próprias reformas estruturais que se exigem no Brasil.

Para esses autores a governança por si só representa uma força importante para impulsionar o desenvolvimento do Brasil, pois, por meio dela será possível diminuir os níveis

de corrupção atualmente existentes no contexto brasileiro e, essa diminuição representará a execução adequada do controle social do Estado sobre si mesmo e, logo, promoverá melhores índices de desenvolvimento humano, social e econômico. Assim, conseqüentemente se abrirá caminhos e espaços necessários para o desenvolvimento das demais modalidades de controle social e, com isso a gestão social se tornará parte intrínseca desse processo.

Nesse cenário as instituições supramas de auditoria, ganham tamanha relevância por serem os órgãos destinados em sua gênese a executar e orientar as ações promotoras do controle social do Estado sobre ele mesmo. A elas é incumbida à função de atestar a veracidade e confiabilidade das informações sobre todos os aspectos econômicos e sociais das ações implementadas ou não pelo Estado. Sobre esse prisma de acordo com Zuccilotto e Teixeira (2015), em certos casos, essa divulgação tem tido a intenção mais de confundir do que esclarecer e, isso é extremamente negativo para o desenvolvimento dessa modalidade de controle social e não coaduna com a transparência proposta na teoria da gestão social.

Nessa linha argumentativa se percebe que todo esse contexto foi instituído pela cultura construída ao longo dos anos na história da política brasileira, marcada pela predominância do patrimonialismo / clientelismo e, na sequência pela burocracia. Vestígios de todas essas fases ainda encontram-se presentes na realidade brasileira. Porém, com o agravante a mais, a introdução da burocracia tecnocrática que legitima a abordagem técnico-científica e impõem o silêncio às experiências populares e demais ações que ameaçam o poder constituinte. A esse respeito Batagello, Benevides e Portilho (2011, p.632) / [22-A1-2011] explicam que isso acontece no contexto brasileiro por que “as instituições democráticas são recentes, a participação popular é incipiente e os valores autoritários ainda predominam, dificultando as alterações nas relações econômicas e sociais”.

Com o foco em não perder de vista a circularidade do controle social proposta por Martins (1989), percebe-se que os resultados aqui apresentados são preocupantes, uma vez que se a modalidade do controle social do Estado sobre si mesmo encontra-se nessas circunstâncias, não é difícil supor o que acontece com as demais modalidades. Se qualquer ciclo no seu nascedouro encontra-se deficiente todas as demais etapas serão prejudicadas. Para tanto, avalia-se que essa realidade encontrada na literatura relativa ao controle social do Estado sobre ele mesmo é idêntica com a apresentada no contexto histórico do capítulo 1 desta dissertação.

Assim não fica difícil perceber que todo o contexto delineado no capítulo 1 influenciou consideravelmente as realidades aqui discutidas. Nesse sentido, infere-se que não estamos diante de uma simples necessidade que com alguns ajustes poderia ser resolvida.

Estamos, sim, diante de uma situação delineada há anos que carece urgentemente por alterações estruturantes.

Para tanto, concorda-se com Guerreiro Ramos (1981) que precisamos de uma de nova ciência para as organizações, que anseia pela permanência da essência da dádiva nas relações sociais proposta por Mauss (1974) e Godbout e Caillé (1999); que tenha como foco o cultivo dos valores fundamentais da vida humana elencados por Polanyi (2012); que possibilite aberturas concretas para a existência de uma nova racionalidade substantiva, conforme sugere Serva (1997) e que ative as duas principais alternativas proposta por Hirschman (1973): a “lealdade” do Estado, por meio da governança e a “voz” da sociedade por intermédio da participação direta. E, na concepção adotada nesta dissertação, acredita-se que os caminhos a serem percorridos para a existência dessa nova ciência das organizações serão permitidos e viabilizados pelas modalidades de controle social fundamentadas na democracia e cidadania deliberativa, quando estas, de fato se desenvolverem por meio da gestão social.

Demais fundamentações a este respeito serão apresentadas no último tópico deste capítulo de discussão.

4.3 Congruências teóricas entre Controle Social e Gestão Social

Este tópico se propôs a atender o terceiro objetivo específico indicado nesta dissertação, cujo intuito foi realizar um levantamento que avalia as possíveis congruências teóricas entre o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e a gestão social. Para tanto, estruturou-se o presente subitem em dois eixos.

No primeiro, as observações voltaram-se às abordagens teóricas, dialogadas nos artigos que consentem com as perspectivas da gestão social, que contribuíram para a aproximação da literatura do controle social com a gestão social. Em um segundo momento, as análises foram realizadas a partir dos contextos empíricos apresentados, avaliados e percorridos nos artigos, que se inter-relacionam com as características da gestão social: tomada de decisão coletiva sem coerção, inteligibilidade da linguagem, dialogicidade, entendimento esclarecido, transparência e emancipação.

Vale destacar que nesse último momento as apreciações foram exibidas numa vertente dual, ou seja, as realidades empíricas do controle social, avaliadas por seus pesquisadores, ora simbolizam avanços importantes no campo da gestão social, ora apresentam os desafios existentes nos cenários do controle social para a efetividade dessa gestão.

A pergunta que norteou esta dissertação foi: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” do sistema integrado WebQualis da CAPES (versão 2012) e suas congruências com a gestão social? Sendo assim buscou verificar, na literatura analisada, a existência de convergências teóricas e empíricas presentes na relação entre controle social e gestão social que aproximam e complementam tais temáticas e a resposta a esta busca teve predominância positiva, conforme se discutiu no item anterior, como também se detalha neste.

Em suma, a análise aqui realizada sugere que as características teóricas da gestão social e do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado são concepções teóricas próximas em significados. Confirmando essa informação tem-se o fato de ter encontrado na literatura pesquisada trabalhos de autores como Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013] e Moisés *et al.* (2010) / [09-B1-2010], que utilizaram o termo “Gestão Social” integrado com as concepções teóricas do controle social da sociedade sobre o Estado.

Para Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013] o controle social exercido por meio da sociedade civil sobre as ações do Estado se encontra ancorado na utopia igualitária, cujo o objetivo primordial desse controle é a construção do fortalecimento do poder local por meio de uma gestão social democrática. Nessa perspectiva, o exercício desse controle social permitiria na concepção de tais autores a expansão da esfera pública, por meio da criação de canais de participação social.

Nessa conceituação, nota-se que as abordagens presentes são coerentes com a gestão social, tendo em vista que a própria teoria da gestão social possui em sua gênese a especificidade da esfera pública. Sendo assim, a esfera pública abordada na gestão social refere-se a “uma nova esfera pública que consiga aproximar novamente a população da política” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p.145). Nesse sentido, entende-se que a esfera pública possibilitada por meio do controle social representa a mesma esfera pública delineada na gestão social e, a expansão dessa esfera pública tanto no que tange ao controle social, quanto na gestão social, promoverá o desenvolvimento da democracia deliberativa.

No conceito em tela, outra questão que chama atenção nessa apreciação é o aspecto do fortalecimento do poder local por meio de uma gestão social democrática quando do exercício do controle social da sociedade sobre o Estado. Como se pode perceber a fundamentação apresentada por Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013] é favorável com as novas abordagens presentes na gestão social no que tange a sua escalaridade. Nesse sentido, vale relembrar o posicionamento de autores como Cançado e Rigo (2014) e Castro (2008) sobre o debate dos

níveis adequados para o desenvolvimento da participação da sociedade, segundo eles, a escala mais apropriada para a gestão social consisti na local, o que não diverge do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado que conforme aludido por Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013] flui melhor no poder local.

Cançado e Rigo (2014, p.65) expõem o nível local como a escalearidade adequada para a gestão social, tendo como a base dessa argumentação a participação direta e para que esta aconteça sem sombra de dúvidas às Tecnologias da Informação e Comunicações – TIC se tornam essenciais. Vale ressaltar, que tais autores não descartam também a possibilidade de existência de espaços mais amplos para o desenvolvimento da gestão social, que de igual modo se viabilizariam com o auxílio e suporte das TIC. Demais artigos avaliados nesta revisão também versaram sobre a participação da sociedade no contexto do controle social em níveis locais.

Por exemplo, Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] defenderam que a participação comunitária, na esfera do controle social, precisa ir além dos espaços formais estabelecidos (conselhos gestores, conferências, audiências públicas, plebiscitos, dentre outros). Tais autores apontaram que nesse âmbito é necessário ampliar as alianças com os movimentos populares, com as organizações não governamentais e com os órgãos públicos de controle. Essa argumentação possui afinidade com o que Pereira (2013) denominou de novo olhar para o desenvolvimento local, que inclui os conceitos de gestão social, governança participativa e estruturação de redes. Bases para que o exercício do controle social da sociedade sobre o Estado aconteça.

Nessa linha de raciocínio Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] dialogam que a participação tem um papel essencial no processo democrático, pois este pode ser democrático ou não, dependendo de quem decide e de como são tomadas as decisões. Sendo assim esses autores aludem que tanto uma minoria capacitada tecnicamente pode decidir, como as decisões também podem ser tomadas diretamente pelos cidadãos ou através de espaços democráticos, que permitem a liberdade e a autonomia para deliberar sobre aquilo que é público. Esse prisma converge com a proposta da participação direta defendida por Cançado e Rigo (2014).

Trabalhos como o de Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] exploraram a análise do controle social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado no campo político-institucional, dando ênfase a descentralização e horizontalização do poder, com realce na valorização da cidadania e na organização, articulação e fortalecimento da sociedade civil. Nesse sentido, a descentralização, perspectiva fundamental tanto para a gestão social quanto

para o controle social, passou a ser percebida como uma estratégia de democratização, na qual se pressupõe que a sociedade local terá maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local do que em nível central.

Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] enfatizam ainda, que a participação nos espaços institucionalizados para o exercício do controle social não é apenas burocrática, mas se realiza por meio de um processo contínuo de democratização no âmbito local, o que implica, de acordo com os autores no estabelecimento de um espaço público não estatal de deliberação, ou seja, em demais localidades, que em consonância com as argumentações já apresentadas de Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] vão além dos espaços formais estabelecidos. Assim, os espaços formais, nesse sentido, representariam apenas a ponta do iceberg.

No contexto em tela, nota-se um ponto de convergência importante entre a gestão social e o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, no que tange ao seu âmbito e inter-relação com o Estado. Assim, as duas abordagens, conforme dialogado acima, podem ser executadas com o apoio do Estado, ou mesmo sem o Estado, ou seja, a revelia. Todavia, entende-se que o ideal é que haja o diálogo com o Estado, pois este também é corresponsável na dinâmica tanto do controle social, quanto da gestão social.

O outro trabalho que abordou o termo gestão social foi o artigo de Moisés *et al.* (2010) / [09-B1-2010]. Nesse, a participação foi considerada como um instrumento de gestão social e gerência comunitária no domínio do controle social. Segundo esses autores a participação aproxima-se do conceito do controle social, pois há a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados, com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos.

Do mesmo modo se percebe que estes últimos autores mencionados convergem com os demais e com a perspectiva do âmbito local para o desenvolvimento da gestão social, do controle social e da própria participação, tendo em vista que esta representa o elemento central dessas duas abordagens teóricas. Nesse sentido, denota-se que não existe gestão social nem controle social se não houver a participação da sociedade. O controle social é um processo finalístico que promoverá por meio de sua efetiva execução no nível local, o aprimoramento da democracia e da cidadania deliberativa. E, a gestão social, por sua vez, representará o meio necessário para que este processo se desenvolva de forma adequada, tendo como missão a emancipação dos cidadãos.

Torna-se importante agora, neste tópico de discussão dos resultados, trazer alguns subsídios dos contextos empíricos percorridos nos artigos, que se inter-relacionam com as

características da gestão social. A compreensão adotada de gestão social para se avaliar essa inter-relação fundamentou-se no entendimento apresentado por Cançado, Pereira e Tenório (2011, p.697) que a classificaram como sendo o processo de “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Sendo assim, buscou-se identificar a presença ou mesmo a ausência de cada um desses elementos, como também foi possível perceber a circularidade de todo esse processo no âmbito empírico do controle social proveniente da literatura avaliada.

No que concerne ao primeiro item: “*Tomada de decisão coletiva, sem coerção*”, autores como Siqueira *et al.* (2011) / [23-A1-2011] após avaliar o controle social do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, do Espírito Santo, argumentaram que a participação da sociedade civil organizada reforçaria a dinâmica social no sentido da sua organização em associações de interesse, provocando a disseminação da cultura participativa própria de uma comunidade cívica, que descobre na justiça, na equidade, na solidariedade, na confiança e na tolerância seus princípios fundamentais.

Sobre os aspectos apresentados dois coadunam diretamente com a tomada de decisão coletiva, sem coerção: justiça e equidade. Dessa forma, reitera-se que se houver nos espaços estabelecidos para o exercício do controle social essas virtudes democráticas, haverá a possibilidade da aplicabilidade da tomada de decisão coletiva, sem coerção. Siqueira *et al.* (2011) / [23-A1-2011] reforçam que os atores sociais de diferentes segmentos, com seus respectivos interesses, ao se reunirem, buscariam soluções consensuais com vistas ao bem-estar coletivo. Na pesquisa realizada por tais autores, os resultados apresentaram o oposto, ou seja, as evidências percebidas expressaram a predominância de deliberações de natureza apenas informativa, demonstrando com isso uma nítida desproporcionalidade deliberativa ocorrida nesse conselho.

Nessa mesma linha têm-se as pesquisas de Rodrigues *et al.* (2011) / [41-B2-2011], Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010], Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011] e Jorge e Ventura (2012) / [60-B2-2012], que descreveram a complexidade da tomada de decisão no interior dos conselhos. Tais trabalhos apresentaram inúmeras ocorrências que comprovam que o processo de deliberação no âmbito dos conselhos é carregado de imposições, sejam elas dos próprios conselheiros que se intitulam mais capacitados, ou mesmo da prefeitura, o que vai a favor com os argumentos dialogados por autores como Teixeira (2012), Silva (2007), Anjos e Caldas (2007).

Essa problemática reportada é bastante complexa, porém concorda-se com Rodrigues *et al.* (2011) / [41-B2-2011] que é possível potencializar as relações sociedade/Estado por meio da qualificação das informações e da participação social. Nesta perspectiva, Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] enfatizam que a qualificação da participação no interior dos conselhos é não só necessária, mas extremamente oportuna, para que estes espaços sejam de fato considerados *locus* de um fazer político igualitário, uma vez que “ainda há um discurso elitista que busca desqualificar o cidadão comum e qualificar a participação como um ato de escolha de líderes que devem administrar a coisa pública, sem nenhuma interferência da sociedade” (ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2010, p.50).

A tomada de decisão coletiva exercida sem coerção representa um dos desafios mais importantes nos cenários do controle social. Uma vez que este item influencia todos os demais na efetividade da gestão social. Se ele não existir, os demais elementos da gestão social automaticamente serão comprometidos. E, reverter esse quadro não representa uma tarefa fácil. Pelo contrário, Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] sobre tais aspectos, mencionam que a concretização do espaço público dos conselhos como um instrumento de participação tem sido reconhecida pelo poder público como uma concessão. E, este, por sua vez, dificulta sutilmente qualquer movimento da sociedade civil que ameace o poder constituído. Assim, o exercício do controle social e, conseqüentemente da gestão social fica afetado.

Com base nos artigos avaliados, nota-se que o poder público tem sido, no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas, legitimado para conduzir as decisões deliberativas (TEIXEIRA, 2012; SILVA, 2007; ANJOS; CALDAS, 2007). A este respeito, Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] relataram que os representantes do poder público manifestam-se com frequência maior e com domínio de informações, que na maioria das vezes são técnicas. Sobre os assuntos em discussão, os conselheiros, ao deliberarem nessas condições, delegavam as decisões aos interesses de outro conselheiro, sem o exercício da participação e conseqüentemente do argumento. Assim, o exercício da tomada de decisão coletiva, que deveria intervir na condução da política pública se torna sutilmente depreciada.

No âmbito da gestão social, se preconiza a tomada de decisão coletiva e sem coerção. No entanto, diante da realidade vivenciada nos conselhos gestores de políticas públicas, percebe-se que para se efetivar a gestão social é preciso capacitar os conselheiros e demais membros e, isso faz parte do próprio processo cíclico da gestão social, por meio da emancipação, quando a sociedade se emancipa ela se torna apta a tomar decisões e a

aprendizagem ocorre durante o processo e, provavelmente essa situação reportada acima ganharia novos contornos mais equânimes.

No tocante ao segundo item: “*Inteligibilidade da linguagem*”, constata-se que este se encontra estritamente relacionando com os processos de abertura ou não da tomada de decisão coletiva supracitada. Nesse sentido, se não há espaços para que a tomada de decisão seja coletiva e sem coerção, naturalmente isso representa uma ausência em primeira instância da própria inteligibilidade da linguagem presente nesse contexto. Sobre tais aspectos, vale a pena mencionar os resultados da pesquisa de Siqueira *et al.* (2011, p.473) / [23-A1-2011], que também se destacou nesta revisão ao mencionar o termo gestão social, nas palavras dos autores um fator preocupante nesse processo foi a “suspeita de que há um restrito capital social aprimorado, tecnicamente habilitado para atuar como partícipe de uma gestão social, o que levaria a uma frágil atuação dos conselhos”.

Na literatura avaliada notou-se que a compreensão dos diálogos presentes nos conselhos gestores de políticas públicas é extremamente restrita a determinados grupos, um exemplo dessa realidade foi apresentado por Gonçalves, Gonçalves e Tavares (2011) / [24-A1-2011] sobre a obrigatoriedade da prestação de contas do governo perante os conselhos. Sendo assim, os dados obtidos na pesquisa de tais autores revelaram que há inúmeros obstáculos a serem superados para que esse instrumento se torne uma ferramenta útil aos conselheiros, considerando que a maioria dos instrumentos utilizados ultimamente nas prestações de contas são complexos, contendo informações técnicas, contábeis e apresentadas de forma inacessível.

A gestão social representa um processo cíclico, conforme já mencionado, sendo assim, todas as suas características emanam uma das outras e as sustentam. Para tanto, considerando que existe uma lacuna na exequibilidade dos itens anteriormente apresentados do ciclo da gestão social, é inequívoco que o item seguinte: “*Dialogicidade*”, encontra-se comprometido no contexto do controle social. Piterman, Heller e Rezende (2013) / [76-A1-2013] ao discorrem sobre tais situações que envolvem a dialogicidade mencionam que no âmbito do controle social é necessário introduzir novas práticas que estimulem diálogos profícuos e não monólogos, para esses autores, o diálogo profícuo se faz oportuno para combater a política de silenciamento dos representantes dos usuários quando ocorrem discussões que envolvem linguagens técnicas.

Piterman, Heller e Rezende (2013) / [76-A1-2013] baseados em Bourdieu (2005)¹⁵ e Gramsci (1974)¹⁶ esclarecem que há uma estrutura no campo político, um lugar de forças e de lutas. E, nessa estrutura, a cultura política propicia uma inacessibilidade à maioria das pessoas. De acordo com os autores as pessoas que não conseguem participar ou entender claramente os diálogos que são debatidos na estrutura do campo, que às vezes tornam-se incompreensíveis, perdem o interesse na participação.

Na percepção desses autores, no contexto dos conselhos gestores, o silêncio é tanto mais brutal quanto mais desfavorecido for economicamente e culturalmente o representante da sociedade civil. Sendo assim, há um risco, conforme mencionado por Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] da “classe dominante, com o objetivo de manter interesses próprios corromper e utilizar-se do seu poder para reprimir a população e distanciar ainda mais a participação social”.

Nessa dinâmica Piterman, Heller e Rezende (2013, p.1190) / [76-A1-2013] concluíram que esse cenário de silenciamento cria uma separação entre os agentes denominados politicamente ativos dos agentes politicamente passivos. Nesse sentido tais autores enfatizam que “se a cultura grega inventou o diálogo e este pertence à esfera pública, pressupõem-se relações simétricas de igualdade e liberdade para a defesa das opiniões perante todos os presentes. Nesse lugar, a peça fundamental é a presença da alteridade”. Fernandes *et al.* (2014) / [43-B2-2014] em sintonia com esses autores também reconhecem que as práticas educativas nos conselhos gestores não devem se limitar ao simples caráter informativo, fragmentado, mas devem transcendê-lo e levar os conselheiros, por meio de uma relação dialógica à reflexão de sua situação, possibilitando assim que os conselheiros tomem decisões conscientes e responsáveis frente aos problemas com que se deparam.

No que tange ao “*Entendimento esclarecido*”, item igualmente inter-relacionado com os demais, Siqueira *et al.* (2011) / [23-A1-2011] inferem que os pressupostos da doutrina clássica da democracia preveem um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizem o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir. De acordo com esses autores essa doutrina pressupõe a existência de um bem comum que seja orientador da política, fácil de definir e de entender por todos os membros da sociedade. Tais características apresentadas coadunam fortemente com o entendimento esclarecido, elemento primordial do ciclo da gestão social.

15 BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

16 GRAMSCI, A. **Écrits politiques**. Paris: Gallimard, 1974. Tomo II.

Após a avaliação dos artigos notou-se, com relação às abordagens que dialogam sobre o entendimento esclarecido, que os autores se dividem em duas correntes diferentes. A primeira delas é composta pelos trabalhos dos seguintes autores: Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010], Gonçalves, Gonçalves e Tavares (2011) / [24-A1-2011], Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] e Fernandes *et al.* (2014) / [43-B2-2014]. Já a segunda, foi identificada em trabalhos de autores como: Oliveira e Dallari (2011) [25-A1-2011] e Piterman, Heller e Rezende (2013) / [76-A1-2013].

A primeira linha de raciocínio defende por meios dos resultados alcançados em suas pesquisas que os conselhos gestores de políticas públicas não têm sido utilizados com sucesso, no sentido de orientar a gestão pública, no atendimento aos interesses coletivos. Na apreciação de Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] isso ocorre devido às dificuldades dos conselheiros em compreender a participação como um processo de tomada de decisão. Nesse contexto, os conselheiros não conseguem entender o conselho enquanto espaço adequado para que o poder público e sociedade civil formulem políticas públicas adequadas às realidades da população.

Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] notaram que a participação nos conselhos gestores fica apenas no âmbito do discurso, prevalecendo uma administração centralizada no chefe do poder executivo. Os autores notaram que quando se trata de definição e controle do orçamento o círculo de participação torna-se ainda mais restrito, ficando no âmbito de técnicos com domínio dos códigos, do numerário contábil. De tal modo, os autores perceberam que não se tem o interesse de decodificar a informação para torná-la acessível à população; ao contrário, introjeta-se no imaginário da sociedade que tais questões a serem debatidas referem-se a pautas complexas. Esses argumentos aproximam-se das circunstâncias exibidas no referencial, apontadas por Silva (2007), Teixeira (2012) e Caldas (2007).

Gonçalves, Gonçalves e Tavares (2011) / [24-A1-2011] se depararam com a mesma problemática, ou seja, da obrigatoriedade da prestação de contas do governo perante os conselhos. Nesse sentido os autores identificaram que existem obstáculos a serem superados para que este instrumento se torne uma ferramenta útil aos conselheiros. Na visão desses autores o que agrava ainda mais essa realidade é o baixo grau existente de compreensão dos conselheiros sobre as informações de natureza econômico-financeiras, resultando em um quadro de ausência do controle social sob o ponto de vista dos aspectos formais voltados à prestação de contas. Os dados apresentados por Fernandes *et al.* (2014) / [43-B2-2014] também enfatizaram que os conselheiros possuem pouca ou nenhuma informação sobre como exercerem seus papéis.

Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] estreitam ainda mais essa dialética ao apresentarem como um dos seus resultados, que a população não somente desconhecia os termos referentes à participação social, como também não tinha conhecimento da própria existência do Conselho do município ao qual residiam, bem como tal instância para os entrevistados não contribuía para o desenvolvimento do controle social. Esses dados vão ao encontro dos apresentados por Silva (2007).

A segunda corrente identificada avaliou as dimensões do entendimento esclarecido em um aspecto completamente contrário ao supracitado, ou seja, os dados dessa corrente ponderam a perspectiva do entendimento esclarecido como algo já existente em algumas instâncias do controle social. Por exemplo, Oliveira e Dallari (2011) / [25-A1-2011] ao apreciarem em suas pesquisas os conselhos de vigilância sanitária perceberam que os representantes sociais, demonstraram conhecer a vigilância sanitária e reconheceram sua importância para as práticas de Saúde Pública, inclusive, responsabilizando-a pela proteção da saúde da população. Outro fator importante nessa especificidade é que além do conhecimento, os conselheiros revelaram nítido interesse em conhecer, discutir e acompanhar todo o trabalho desenvolvido pela vigilância sanitária.

Essa realidade contradiz os argumentos apresentados na primeira vertente, revelando com isso que os contornos brasileiros do controle social são díspares em suas especificidades empíricas. Ou seja, foi possível identificar duas correntes de pesquisas oriundas de distintos lugares que encontraram resultados diversos que não são generalizáveis. Nesse sentido, infere-se que o entendimento esclarecido, em alguns conselhos funciona melhor e, em outros, não. Diante desses resultados, sugere-se que novos estudos sejam realizados, mediante uma agenda de pesquisa específica que se comprometa a identificar quais são os fatores que contribuem para o bom funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas e quais são os empecilhos presentes nessas instâncias que afetam o seu funcionamento.

Como se pode perceber o entendimento esclarecido encontra-se presente nas instâncias formais para a prática do controle social. Entretanto, em uma perspectiva ainda dual, que ora possibilita ações compreensíveis a todos, ora ofusca-se o entendimento. Por tais razões, entende-se, neste estudo, que a ampliação desse item nas instâncias instituídas para o exercício do controle social encontra-se estritamente vinculada a existência das demais características da gestão social. Nesse sentido, se a gestão social, for incentivada em tais ambientes e, se sua existência estiver atrelada aos pressupostos da democracia e da cidadania deliberativa, conforme mencionado no tópico anterior, conseqüentemente os níveis do entendimento esclarecido terão novos indicadores mais positivos e farão com o que o controle

social por meio da gestão social seja de fato executado nos parâmetros para o qual foi criado pela Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito a “Transparência”, item homólogo ao entendimento esclarecido, Zuccilotto e Teixeira (2015) citando Michener e Bersch (2011)¹⁷ expõem um ponto crucial que converge com os achados apresentados em alguns artigos empíricos, sobre a qualidade das informações, ou seja, para tais autores não é suficiente, no contexto da transparência, apenas a disponibilidade da informação, esta, por sua vez, precisa permitir inferências por parte dos diversos usuários que as consultam e as utilizam.

Ao avaliar este item nos artigos percebeu-se que a realidade sobre tais aspectos é outra bem diferente, por exemplo, a grande maioria dos conselheiros que representam a população não possuem elementos suficientes para inferirem sobre os resultados contábeis apresentados em um relatório de prestação de contas, como já mencionado anteriormente, demonstrando assim que “informações incompreensíveis ou ininteligíveis são inverificáveis e, certamente, não devem ser utilizadas para se fazer inferências (MICHENER; BERSCH, 2011 *apud* ZUCCILOTTO; TEIXEIRA, 2015, p.151).

Na revisão de literatura internacional realizada por Zuccilotto e Teixeira (2015) se destacou o trabalho de Fung, Graham e Weil (2007)¹⁸ sobre as fases da transparência. De acordo com essa literatura na primeira geração teve-se a transparência passiva, na segunda a transparência se tornou um pouco mais ativa, com foco no atendimento dos anseios populares e, por último, na terceira e atual geração tem-se a transparência participativa que viabiliza a colaboração entre governo e sociedade. Considerando os fundamentos da geração de transparência que hoje se vivência, infere-se, portanto, que reposicionar o debate sobre o controle social e aproximá-lo dos conceitos (características) da gestão social faz todo sentido.

No Brasil a temática da transparência tem ganhado novos contornos, novas aberturas e se efetivado gradativamente de acordo com os parâmetros possibilitados pelo governo. Segundo Zuccilotto e Teixeira (2015, p.150) a transparência “não é algo completamente novo, a abertura do governo para a sociedade é um processo longo, mas sua importância tem aumentado e há atualmente uma preocupação em gerar informação confiável para a sociedade”.

Gonçalves, Gonçalves e Tavares (2011) / [24-A1-2011] a respeito da transparência mencionam que no âmbito dos conselhos se faz necessário que estes disponham de estrutura

17 MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the quality of transparency**. Political Concepts, v. 49, p. 1-27, 2011.

18 FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency**. New York: Cambridge University Press, 2007.

com sede, linha telefônica e computador com acesso à internet, realidade esta, que alguns conselhos, no Brasil, ainda não possuem. Tais autores defendem coerentemente que a existência dessa estrutura básica propiciaria maior transparência nas ações, ficando explícitos os graus de compromisso e competência em torno da proposta de cada conselho.

Outro fator imprescindível nesse debate reportado na pesquisa de Oliveira e Dallari (2011) / [25-A1-2011] diz respeito ao conhecimento pela sociedade do que é trabalhado, retratado e discutido em cada conselho mediante o reconhecimento de sua importância. Sendo assim, concorda-se com tais autores que de fato o controle social só é possível quando as ações a serem controladas são conhecidas pelos conselheiros. Nesta perspectiva a transparência se torna o mecanismo mais apropriado para a disseminação desse entendimento.

No contexto em tela baseado em Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] recomenda-se a criação de uma discussão maior sobre a temática, uma mobilização nacional de educação que estimule a divulgação em massa sobre a organização e o funcionamento das instâncias estabelecidas para a prática do controle social. A promoção dessa divulgação por meio dos diversos meios de comunicação, como televisão, rádio, internet, dentre outros, promoverá o conhecimento da população sobre um dos mais importantes mecanismos de democracia a disposição da sociedade brasileira.

Para rematar esse diálogo apresentam-se agora os fundamentos presentes nos artigos avaliados sobre a “Emancipação”, item de extrema relevância da teoria da gestão social. Sendo assim, após análise dos artigos notou-se que alguns versaram sobre essa temática. Por exemplo, o artigo de Chaves e Egry (2012, p.1425) / [06-A2-2012] com base na 7ª Conferência Municipal de Saúde de Curitiba aludem para a possibilidade da emancipação por meio de uma “[...] autosustentabilidade social, econômica e ambiental da população”. Diante disso, infere que quando a sociedade brasileira exercer o efetivo controle social mediante a gestão social, como implicação positiva a autosustentabilidade social, econômica e ambiental representará ao final desse processo em uma consequência emancipatória que promoverá o desenvolvimento do país.

Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] por sua vez enfatizam que a inovação possibilitada pela criação dos conselhos gestores representa um importante papel na abertura de espaços para a efetividade do protagonismo da população. Siqueira *et al.* (2011) / [23-A1-2011] nessa mesma corrente ideológica também inferem que tais instâncias são capazes de promover o processo de empoderamento dos conselheiros, para que estes obtenham condições de exercer o efetivo controle social das políticas públicas.

Silva *et al.* (2011) / [27-B2-2011] vincula a ideia de emancipação com as perspectivas do empoderamento da sociedade a partir dos mecanismos de controle social. Nesse sentido os autores aludem que o empoderamento da comunidade faz com que ela se torne protagonista de sua própria história, impulsionando o crescimento da autonomia e melhoria progressiva de suas vidas. Segundo os autores o empoderamento promovido por meio dos conselhos de políticas públicas representa uma inovação relevante no campo da administração pública ao estabelecer novos contornos entre a relação existente do Estado com a sociedade.

Sobre esse prisma Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] aludem que em algumas circunstâncias a população não pode se sentir idealistamente oprimida. Sendo assim, o que se percebe é que os opressores querem amenizar a debilidade que acomete a população e nesse sentido agem com falsa generosidade, caridade forjada, para que permaneçam no poder e mantenham a injustiça. Entretanto de acordo com esses autores “a verdadeira generosidade está na luta para que a população cresça por si própria, trabalhe e transforme o mundo”. Esse posicionamento tem que partir da sociedade, pois cabe a esta, a não aceitação dessa generosidade sutil, ou seja, a sociedade por meio da emancipação pode refazer esse cenário.

Nesse sentido, o controle social de acordo com Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] irá existir quando realmente a população o fizer e para que isso ocorra será preciso enfrentar os desafios que cercam as instâncias estabelecidas para o exercício desse controle, para que estas permitam a garantia da autonomia e da participação da sociedade. Tenório (2008a, p.31) a este respeito enfatiza que a racionalidade utilitária “[...] não tem permitido que os agentes do processo, administradores e administrados, desenvolvam suas ações de forma emancipadora”. Portanto, além de emancipar-se a população terá que exigir o reconhecimento do Estado do seu papel no exercício do controle social. Nesta perspectiva “a gestão social adquire grande relevância, tanto para estimular a emancipação dos indivíduos quanto para se fortalecer por meio de indivíduos emancipados” (PEREIRA, 2011, p.13).

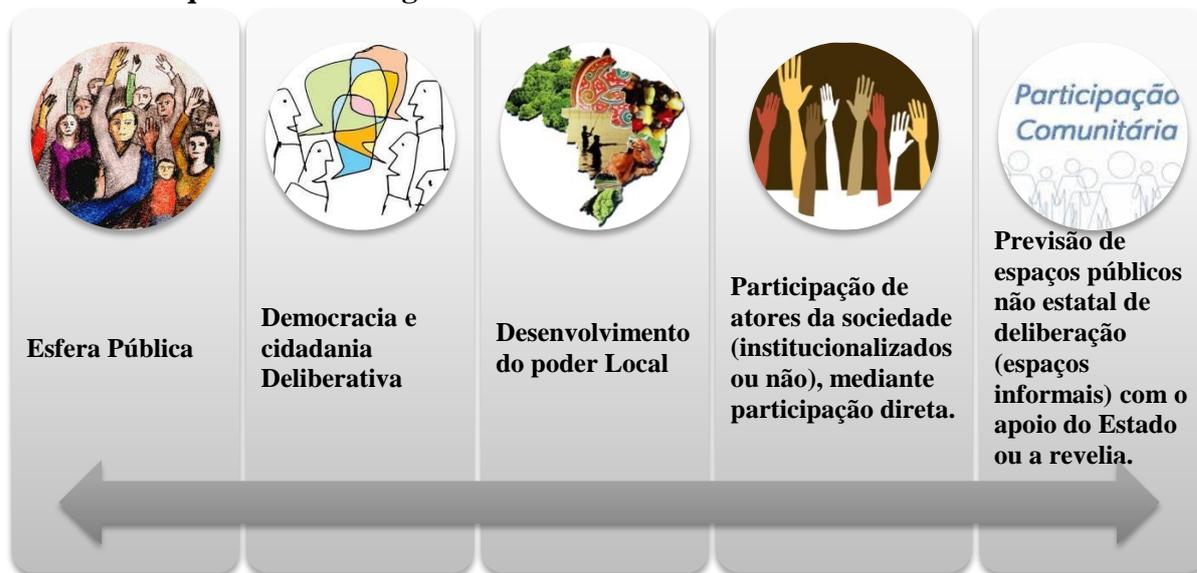
Os processos ponderados aqui revelam que o nível de participação não tem atingido um grau de compromisso social que se almeja para o fortalecimento de uma gestão democrática do poder. Anhucci e Suguhiro (2010, p.53) no tocante a essa realidade mencionam “que o ato de participar é indissociável do exercício de se controlar a coisa pública e vice-versa”. No âmbito da gestão social, a participação também ganha tamanha relevância, sendo assim, percebe-se a proximidade de ambas as abordagens.

Nesse debate, Fernandes *et al.* (2014) / [43-B2-2014] acrescentam algumas ações sugestivas para fortalecer o controle social, tais como: divulgar para a população em geral o

que é controle social; capacitação dos conselheiros; troca de experiências; atualização de conhecimentos, entre outros. E, tudo isso pode ser viabilizado mediante a implantação do ciclo completo da gestão social aqui discorrido.

As prerrogativas da gestão social são capazes de promover o protagonismo dos sujeitos cidadãos e, o controle social necessita de uma gestão que abarque exatamente as características da gestão social. Sendo assim, essa pesquisa evidenciou que o controle social, na realidade brasileira, apresentado por diversos autores, precisa da gestão social para se efetivar e fortalecer-se. Por sua vez, a gestão social conforme delineada por seus pesquisadores também precisa de espaços adequados para sua efetividade e, acredita-se nesta, que tais espaços já existem: instâncias formais e informais do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado. Essa inferência se dá exatamente porque a gestão social, nesta pesquisa, resultou após a aplicação da análise de conteúdo na revisão de literatura aqui proposta em uma das próprias categorias teóricas do controle social brasileiro. No esquema abaixo é possível visualizar a síntese das convergências teóricas entre as duas abordagens avaliadas.

Esquema 07 – Congruências teóricas entre Controle Social e Gestão Social



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

4.4 A dinâmica da Saída, Voz e Lealdade no contexto brasileiro do Controle Social

Neste tópico objetivou-se trazer para o debate leituras diferenciadas que dialogam com a dinâmica da teoria da Saída, Voz e Lealdade defendida por Hirschman (1973) vivenciada no contexto brasileiro do controle social, identificada na literatura avaliada.

A abordagem defendida por Hirschman (1973) em seu livro: “Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados”, pode possibilitar a compreensão de fenômenos em distintos cenários de decadências. Neste trabalho, ela ganha contorno na apreciação das relações existentes entre o Estado e a sociedade, presentes nas perspectivas do Controle Social.

A teoria de Hirschman (1973) expõe um processo cíclico entre as alternativas: saída, voz e lealdade. Logo, quando a saída é utilizada atenua-se ou eliminam-se as demais possibilidades. A voz por sua vez, funciona como um complemento da saída ou para substituí-la. Já a presença da lealdade diminui nitidamente a probabilidade da saída e a voz é ampliada e/ou ativada.

Na esteira dessas constatações se fez oportuno verificar a dinâmica e o estágio atual desse processo, com foco em cada uma das alternativas, para expandir a compreensão das ações e mecanismos existentes no debate acerca do controle social no Brasil. Como base para essa discussão, utilizou-se as contribuições teóricas dos trabalhos avaliados na revisão de literatura, como também demais publicações científicas que aprofundam a dialogicidade aqui proposta.

Em relação à saída, verifica-se que ela sobrevém quando alguns membros deixam a organização por insatisfações detectadas e não mais suportadas. Hirschman (1973, p.33) defende que “qualquer saída resultante do declínio da qualidade levará à queda da renda; e, naturalmente, quanto mais volumosa a saída, maiores as perdas que se seguem ao declínio da qualidade”.

Após a averiguação realizada nos tópicos anteriores percebeu-se que algumas circunstâncias presentes nas abordagens do Controle Social, indicam o grau atual da incidência da alternativa da saída no contexto político brasileiro. E, esse, diante da revisão da produção acadêmica aqui aferida, encontra-se elevado. Tendo em vista que boa parte da população brasileira tem optado pela indiferença na tomada das decisões políticas que afetam suas vidas, ocorrendo, portanto, a preferência da alternativa da saída. As exemplificações dessa realidade e os motivos que promoveram essa ocorrência estão expostos nos parágrafos que se seguem.

As formas de incidência da saída são permeadas por distintas variáveis e encontram-se presentes no âmbito do controle social. Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) apresentam dados importantes que complementam essa argumentação e, elucidam uma modalidade de utilização do mecanismo da saída: o fenômeno do apartidarismo.

Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) realizaram uma pesquisa cuja intenção foi verificar se o apartidarismo, existente no Brasil, pode ser considerado como indicativo de sofisticação política do eleitorado, e, portanto, equivalente com o aprofundamento da democracia, ou se, contrariamente, tem sido acompanhado de afastamento da vida política e de redução da adesão normativa a essa forma de governo.

Tais autores fundamentados em Dalton (2013)¹⁹ demonstram que nos Estados Unidos e nas demais democracias avançadas esse fenômeno representa a expansão de um novo tipo de eleitor, apartidário, que possui alta cognição, com base atitudinal de forte apoio à democracia, contendo posicionamentos críticos em relação às instituições hierárquicas e preferência pelas formas diretas de ação política (BORDA; GIMENES, RIBEIRO, 2015). Entretanto os autores ressaltam que essa percepção tem sido encontrada nos contextos das democracias consolidadas com histórico de estabilidade política e legitimidade, legados construídos ao longo de gerações sob a vigência de instituições democráticas. Em outros cenários, como os das democracias mais jovens, essa hipótese ainda encontra-se em formação.

No tocante à democracia brasileira Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) problematizaram essa proposição e revelam dados oportunos que indicam a existência de dois grupos distintos. O primeiro refere-se aos independentes apolíticos, constituído por eleitores com baixa mobilização cognitiva e sem identificação partidária, os quais possuem comportamentos pouco compatíveis com as exigências normativas da democracia, ou seja, em comparação com os demais perfis de eleitores, possuem baixa informação política, baixo sentimento de eficácia política, são os que menos comparecem às eleições e os que menos protestam, além de terem baixa adesão à democracia.

Já o segundo grupo apartidário diagnosticado por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p.45) compõem-se de eleitores com alta mobilização cognitiva, sendo esse, o mais próximo das exigências da democracia, “pois é o mais informado, o que demonstra maior sentimento de eficácia política, o que mais vota e o que mais protesta. Além disso, é também aquele eleitor que apresenta maior adesão à democracia entre todos os perfis estudados”. A representatividade desse eleitorado no ano de 2012 foi correspondente apenas a 6,3% e esse dado não se distancia dos países desenvolvidos, visto que de acordo com os autores nos EUA, em 2008, verificou a existência de 19% e os números europeus registram pouco mais de 10%.

O trabalho desenvolvido por esses autores dialoga com duas perspectivas distintas abordadas nas teorias ponderadas nesta dissertação. Ou seja, o primeiro grupo, dos eleitores

19 DALTON, R. **The apartisan American: dealignment and changing electoral politics**. Washington, DC: Sage, 2013.

apartidários, exposto por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) converge com as concepções teóricas de Hirschman (1973), especialmente no que tange a alternativa da saída. Nesse raio de ação a indiferença se torna marca registrada desse mecanismo e, logo faz parte dos comportamentos e ações desse grupo, concretudes que soltam aos olhos na realidade brasileira. Já as peculiaridades do segundo grupo identificadas na pesquisa de Borda, Gimenes e Ribeiro (2015) vão em direção aos fundamentos teóricos da gestão social propostos por Cançado (2011) e, também, coincidem com as alternativas: Lealdade e Voz retratadas por Hirschman (1973).

Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p.45) enfatizam que a ausência de identificação partidária, no caso do segundo grupo, “não pode ser considerada um indicador de crise de representação ou mesmo de crise da democracia, mas de eleitores que se relacionam com outras instituições (que não os partidos) para exercer sua cidadania política”. Nesse processo, constata-se que a não identificação partidária no Brasil é um fenômeno heterogêneo, composto por dois comportamentos distintos. E, infelizmente, um se sobrepõe ao outro, pois segundo Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p.45) “a distribuição de nosso eleitorado é majoritariamente dominada pelo primeiro perfil, o que coloca a alienação política no centro do diagnóstico de nossa democracia”.

Aprofundando na compreensão desse conjunto vale demonstrar algumas ocorrências que delinearão as proposições apresentadas por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015). Por exemplo, Ferreira (2014) em seu estudo avalia os protestos populares ocorridos no Brasil em 2013 e, elucida pontos importantes sobre a fragilidade de tais acontecimentos sem continuidade e organização. Para o autor, as manifestações “tornaram mais um espetáculo da democracia, mas sem respaldo e desdobramentos políticos efetivos, como foi percebido nos meses seguintes no Brasil” (FERREIRA, 2014, p.225).

A existência de apatia e despolitização nos protestos ocorridos no Brasil, de acordo com Ferreira (2014, p.226) “revelam uma indignação dos cidadãos, acumulada de anos, e até décadas, diante de escândalos de corrupção, da crescente desqualificação dos serviços públicos oferecidos pelos governos, da usurpação do poder para interesses particulares de grupos”. Tais circunstâncias fizeram com que a alternativa da saída se tornasse mais atraente e, conseqüentemente mais viável e com menor desgaste no envolvimento político (HIRSCHMAN, 1973).

Ferreira (2014) expõe que a política do espetáculo presente nas manifestações de 2013 retrata pontos positivos como a comoção no trato das questões políticas, porém reforçam questões contrárias como o esvanecimento rápido destes momentos políticos. Assim, o que se

compreende dessa realidade é que os desdobramentos têm se perdido no meio do caminho. Ferreira (2014, p.235) já afirmava que “o escândalo de corrupção de hoje se sobrepõe ao de ontem e o espetáculo abre suas cortinas com outros cenários e outros atores, construindo novos sentidos e ressignificando o momento político”. Tais posturas coadunam e explicam a existência e predominância do perfil de eleitores do primeiro grupo identificado por Borda, Gimenes e Ribeiro (2015).

Nesse contexto, as discussões se voltam agora mais especificamente para a análise da inter-relação entre a alternativa da saída com as instâncias oficialmente estabelecidas para o exercício do controle social: comitês, conselhos, conferências, dentre outros. Nos trabalhos de autores como Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011], Santos, Vargas e Lucas (2011) / [27-A1-2011] e Rabelo (2012) / [17-B2-2012], inseridos nesta revisão, são apresentadas abordagens pertinentes que evidenciam e esclarecem as particularidades dessa inter-relação.

Rabelo (2012) / [17-B2-2012] ao analisar os espaços instituídos para o exercício do controle social infere que essas instâncias demandam por visibilidade e transparência e, a inexistência desses aspectos obrigam os atores a atuarem numa situação de quase clandestinidade. De acordo com a autora (2012, p.261) / [17-B2-2012] “os membros dos comitês e conselhos, especialmente os da sociedade civil, terminam desmotivados, numa posição de isolamento ou fragilidade, à mercê das articulações tecnicistas ou setorialistas”. O resultado desse processo incita os membros a optarem pela alternativa da saída. A este respeito, Rabelo (2012, p.262) / [17-B2-2012] menciona que a implicação dessa invisibilidade acarretou em “uma progressiva desqualificação e esvaziamento político do espaço, a desmotivação e descrédito dos conselheiros e a desmobilização de suas bases”.

Similarmente Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] ao realizar uma revisão de literatura sobre os limites e potencialidades dos conselhos municipais de saúde identificaram em trabalhos de autores como Wendhausen (2005)²⁰ e Morita, Guimarães e Muzio (2006)²¹ um silenciamento em torno da participação nos conselhos municipais de saúde, através da valorização de um discurso competente por meio do saber instituído. O silenciamento apresentado em tais trabalhos representa uma forma sutil da utilização do mecanismo da saída e aponta “o risco de que as práticas de participação podem contrariamente ao que foi previsto, voltar-se contra a democracia” (WENDHAUSEN, 2005, p.19).

20 WENDHAUSEN, A. Micropoderes no cotidiano de um conselho de saúde. *In*: KLEBA, M.E.; HASS, M. (orgs.) **Dossiê gestões públicas democráticas e experimentos participativos**. Chapecó: Argos, 2005.

21 MORITA I.; GUIMARÃES, J.; MUZIO, B. Participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema? **Revista Saúde e Sociedade**. Vol. 15, n. 1, 2006.

Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] discorrem que o problema de fundo da pouca participação de alguns membros dos conselhos é o desconhecimento que estes têm tanto de seu papel quanto de como executá-lo, convergindo com os apontamentos elencados por Pinho (2010) e Silva (2007) no referencial desta dissertação. Não apenas o trabalho de Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011], mas outros, avaliados nesta dissertação direcionam para a importância da capacitação dos conselheiros, como estratégia para se combater a esse silenciamento. E, os alicerces teóricos da gestão social indicam que é possível incentivar essa capacitação durante o processo (CANÇADO; TENÓRIO, PEREIRA, 2011).

Os aspectos apontados nos parágrafos acima revelam a predominância da alternativa da saída no contexto brasileiro do controle social, condição preocupante para um país democrático. Para entender essa história recente, vale a pena recorrer aos artigos de autores como Santos, Vargas e Lucas (2011) / [27-A1-2011], Fonseca *et al.* (2012) / [40-B2-2012] e Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011], no que tange as ressalvas explicativas apresentadas por eles a respeito das circunstâncias que desenharam tal realidade.

Ao apreciar o contexto brasileiro da participação, autores como Pinho (2010), explanam uma carga negativa da viabilidade de uma participação cívica consciente, conforme já discorrido anteriormente no referencial. Entretanto, é importante lembrar nesse debate da carga histórica que permeia a forma como a democracia tem sido construída e consolidada no Brasil. Sobre tais aspectos Santos, Vargas e Lucas (2011, p.493) / [27-A1-2011] ponderaram que diante da “construção de uma postura crítica, participativa em tão pouco tempo de abertura política, deve-se evitar julgamentos e condenações”.

De acordo com Santos, Vargas e Lucas (2011, p.493) / [27-A1-2011] “não devemos interpretar que a nossa sociedade seja conformista ou indolente”, pois, recorrendo às convicções de Demo (2001)²² tais autores ressaltam que “há todo um processo histórico de opressão, que ajudou a moldar uma postura de pouca participação, recebedora de seus direitos como benefício, tutelada, levada a essa postura por dominação”. Convergindo assim, com as concepções apresentadas anteriormente por Carvalho (2008) sobre o processo ainda em construção da cidadania brasileira.

Herkenhoff e Rabelo (2011, p.88) / [58-B2-2011] alegam que a ausência de participação que provoca a falta de cultura política na sociedade brasileira tem sido agravada pelo despreparo do Estado em estabelecer relações de parceria com a sociedade. Os autores

22 DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

esclarecem que “para o pleno exercício do controle social não basta apenas garantir o acesso às informações. É necessário, também, romper estruturas e culturas cristalizadas. Seja entre os cidadãos ou nas próprias organizações do Estado”.

O trabalho de Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] também reforça que todo esse contexto de não participação simboliza um reflexo do tempo histórico da ditadura e repressão da comunidade de 30 anos atrás. Tais autores apontam que não é por acaso que se delineou essa realidade na cultura cívica do Brasil, ou seja, “o medo de cobrar pelo que é de direito pode estar relacionado aos resquícios, ainda presentes, dos momentos de dominação vividos em décadas passadas”. Ao longo dessa jornada de participação social a população brasileira foi afastada dos processos decisórios. Possibilitando assim, a constituição de uma cultura política marcada por fortes traços de regimes centralizadores. Os obstáculos presentes nessa inter-relação são vastos diante da prevalência de alguns valores autoritários conforme refere Carvalho (2008).

Nesse sentido, Fonseca *et al.* (2012, p.1612) / [40-B2-2012] aconselham que “o fortalecimento do controle social precisa ser estimulado e a população brasileira precisa atingir uma cultura nova, agora mais democrática”. Do mesmo modo, Santos, Vargas e Lucas (2011, p.494) / [27-A1-2011] enfatizam que “é necessário promover uma revolução para se desprender do legado histórico opressor, e a educação é um dos caminhos”.

As possibilidades são numerosas e, elas estão ainda, na sua forma embrionária, ou seja, podem ser redefinidas a qualquer momento pela sociedade. Por tal razão “considerando os aspectos relacionados à educação para a participação, pode-se acreditar em transformações no processo da participação, e isso é possível a todo o momento, em todos os ambientes de relações humanas” (SANTOS; VARGAS, LUCAS, 2011, p.494) / [27-A1-2011]. Sobre essa ótica, acredita-se, nesta pesquisa, que a voz, no contexto brasileiro do controle social, pode funcionar como complemento da saída ou, melhor, precisa ser usada para substituí-la.

Nas avaliações empíricas apresentadas por Hirschman (1973), em seu livro, o autor registrou que a saída exclui a voz. Ela só pode ter importância quando a saída é eliminada. Hirschman (1973, p.81-82) percebeu também que na maioria das organizações um dos mecanismos será totalmente dominante: “de um lado, há a concorrência, onde o equilíbrio do desempenho depende muito da saída e muito pouco da voz; do outro, quase não se pensa em saída, apesar de ela não ser sempre totalmente impraticável (no caso de grupos como família, tribo, Igreja e Estado)”.

Essa compreensão apresenta por Hirschman (1973) coaduna com a discussão aqui proposta e justifica a razão da utilização dessa teoria para entender a realidade do contexto

brasileiro do controle social, pois convergindo com o autor (1973, p.82) em organizações como o Estado “a principal maneira de o indivíduo registrar sua insatisfação com os acontecimentos é fazer-se ouvir de alguma forma”. E, nesse aspecto, espera-se que a gestão social seja o caminho ideal para que os indivíduos possam protagonizar transformações por meio da voz (Gestão Social) e da fiscalização (Controle Social).

O mecanismo da voz é definido por Hirschman (1973, p.40) como sendo “qualquer tentativa de modificação, em vez de fuga, de um estado ao qual se pode fazer objeções, através de petições individuais ou coletivas à administração diretamente responsável, apelos a autoridades, inclusive os destinados a mobilizar a opinião pública”. Historicamente conforme alude Carvalho (2008) grandes avanços e conquistas de direitos civis e políticas no contexto brasileiro foram provenientes da utilização da voz por meio de grandes mobilizações públicas.

Naturalmente a ausência de equilíbrio e consciências no uso da alternativa da voz pode gerar situações inesperadas. A este respeito Hirschman (1973, p.40) antecipou que “como a saída, a voz pode ser exagerada: os membros ou clientes podem tornar-se tão insistentes e incômodos, que a certa altura, seus protestos impedirão em vez de ajudar, quaisquer que sejam os esforços de recuperação”. O autor ressalva ainda que nas relações entre clientes e empresas tais circunstâncias são mais difíceis de ocorrerem, porém no setor político, um dos mais representativos no domínio da voz, não se exclui essa possibilidade negativa. E, esse ponto de vista confirma-se com as alegações apresentadas por Ferreira (2014) sobre as fragilidades dos protestos brasileiros ocorridos em 2013 sem a devida continuidade.

A utilização da voz no panorama brasileiro, considerando todas as suas formas variadas, que envolvem desde a participação em condomínios à participação da sociedade civil nas instâncias previstas na Constituição Federal de 1988, ainda encontra-se retraída e isso de acordo com as explicações de Hirschman (1973, p.48) ocorre em virtude de que “o custo de dedicar mesmo um mínimo de seu tempo à correção das falhas de qualquer das entidades às quais está ligado exceda a estimativa dos benefícios esperados”.

Embora haja essa resistência Anhucci e Suguihiro (2010, p.53) / [57-B2-2010] reforçam que é indispensável “acreditar que o exercício de uma participação concreta e a efetivação do controle social implica resgate de valores éticos fundamentais, como liberdade, respeito, dignidade, justiça e equidade, de modo a resgatar a população deste estado de letargia em que se encontra”. O exercício efetivo da participação (voz) em uma democracia recente, carregada por um contexto histórico desanimador, como já aludido, não representa tarefa simples. Como alegam Anhucci e Suguihiro (2010, p.53) / [57-B2-2010] “romper com

esta cultura vai exigir dos sujeitos sociais uma mudança na direção política e social da sociedade (que passa de controlada para controladora sobre as ações do Estado)”.

Nesta perspectiva, conforme expressa Tenório (2008a, p.143) “os indivíduos deixam, de serem objetos para serem sujeitos, de alienados a consequentes”. Para a adoção dessa postura, será necessário incorporar novos valores na dimensão política da sociedade brasileira, ou seja, é imprescindível “mudança na forma de pensar, sentir e agir dos sujeitos sociais sobre a coisa pública, mediada pela organização de novas competências e formação de recursos humanos e fundamentada no conhecimento (teórico, técnico, ético, político), para um fazer político competente” (ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2010, p.53) / [57-B2-2010].

Em trabalhos de autores como Damasceno e Góis (2010) / [59-B2-2010] são apresentados os caminhos para a viabilidade da participação, de acordo com tais autores foi pensando na participação da sociedade civil que a Constituição Federal de 1988 buscou inscrever no ordenamento jurídico e político o tema do controle social. Apesar das importantes condições da norma em comento Damasceno e Góis (2010, p.275) / [59-B2-2010], convergindo com autores já citados, explicam que a sociedade brasileira ainda carrega a marca de ser uma das mais desiguais do mundo e com elevados níveis de pobreza e miséria.

Para esses autores “pobreza e desigualdade em nada contribuem para o desejo e possibilidades de participação, pois têm forte incidência negativa na escolarização e no acúmulo de capital social, elementos necessários para que ela ocorra”. Ter consciência dessas realidades faz com que a efetivação do controle social por meio da gestão social (voz) se torne cada vez mais necessário e para isso será necessário ampliar e desenvolver os níveis do capital social da população brasileira.

De maneira bastante apropriada ao que se propõe nesta pesquisa, Damasceno e Góis (2010, p.275) / [59-B2-2010] ressaltam que apesar da pouca experiência de inserção no jogo político da sociedade brasileira “isso não significa referendar as discussões que caracterizam o povo brasileiro como naturalmente avesso à participação”. Uma vez que a história da sociedade brasileira “é repleta de momentos e sequências de mobilizações voltadas à restituição e à produção de direitos”. Em voga, reforça-se que não se trata de uma perspectiva inviável, pelo contrário, a efetivação dos mecanismos de controle social mediado pela gestão social representa uma concepção admissível e extremamente necessária para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia no Brasil.

A viabilidade desse novo cenário, no contexto brasileiro, do controle social e a substituição da utilização do mecanismo da saída pelo da voz de acordo com Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] terá que enfrentar dois grandes desafios para efetivação desse processo

de redemocratização: a excessiva centralização da administração pública e a precariedade de articulação da sociedade civil para o exercício do controle social. Goulart *et al.* (2012, p.78) / [29-B1-2012] a este respeito enfatizam que

Enfrentar estes desafios requer o fortalecimento e expansão das relações entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva, duas estratégias estreitamente relacionadas podem ser adotadas pela administração pública: a descentralização das estruturas decisórias, executivas e fiscalizadoras que estão fortemente centralizadas no núcleo do aparato estatal, e a mobilização das energias presentes na sociedade com a finalidade de subsidiar a ação governamental por meio da ampliação da participação.

Damasceno e Góis (2010) / [59-B2-2010] consentindo com Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] mencionam que será necessário, nesse conjunto de ações, a disposição do governo local em partilhar o poder na gestão de políticas setoriais. Tais concepções convergem com Pinho (2010, p.41) quando este aludiu que “o Estado estaria apreendendo, ou tendo que apreender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado”. Ora, as próprias concepções teóricas do controle social, aqui avaliadas, enfatizam que as diversas modalidades de controle social tratam-se de um processo cíclico, cujos caminhos para sua efetivação dependem tanto da apropriação, por parte da sociedade, dos instrumentos de participação e controle social, como da abertura do Estado para esse diálogo.

Na trilha desse percurso alguns avanços importantes já foram alcançados, provenientes das novas Tecnologias da Informação e Comunicações – TIC, que apareceram para democratizar esses processos, antes fechados em círculos de poder. A internet e seus dispositivos móveis - potencializaram a circulação da informação política procedentes de várias fontes de diferentes arenas discursivas, de diversos formatos e conteúdos, democratizando consideravelmente o acesso as informações. Agora, novos formatos e conteúdos encontram-se disponíveis aos cidadãos comuns e grupos sociais distintos, que aprenderam a se manifestar, ou seja, a utilizar o mecanismo da voz e a fazer valer suas opiniões, o que originou um dinamismo maior às discussões na esfera política brasileira (FERREIRA, 2014; CANÇADO; RIGO, 2014).

Outra condição importante nesse debate refere-se aos entraves presentes na capacidade de organização do emprego da voz. Sendo esta custosa, segundo a visão de Hirschman (1973), tendo em vista não é tarefa fácil organizar mobilizações participativas de grandes abrangências. Para tanto, percebe-se que a perspectiva de Hirschman (1973) adere à proposta da escalaridade da gestão social proposta por Cançado e Rigo (2014), embora esses autores

também sugerem que a gestão social tenha seus espaços ampliados para além do nível local por intermédio das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC. Apesar das novas possibilidades oriundas das TICs concorda-se com Hirschman (1973) que a voz irá ter melhor desempenho nos pequenos grupos, fortalecendo assim, o desenvolvimento regional.

Hirschman (1973, p.25) identificou em suas análises as probabilidades da ocorrência de tais avanços mesmo diante de cenários caóticos, ou seja, para o autor o “próprio processo de declínio ative forças contrárias” e, isso se aplica no contexto brasileiro do controle social, visto que a própria ditadura militar foi propulsora da abertura de diálogos para a criação da Constituição Federal de 1988, posteriormente reconhecida como a Constituição “Cidadã”.

Finalizando este levantamento, certamente incompleto, alude-se agora sobre as especificidades da terceira alternativa proposta por Hirschman (1973): Lealdade. Segundo o autor a lealdade é um conceito-chave na luta entre voz e saída não apenas por manter os membros e clientes por mais tempo em suas organizações e assim fazer com que usem a opção de voz com mais determinação e possibilidade de resultados, como também ela implica na possibilidade da existência de deslealdade, ou seja, da saída (HIRSCHMAN, 1973).

Ao analisar situações empíricas Hirschman (1973) pode perceber que a presença da lealdade diminui nitidamente a probabilidade de saída. E, a voz, por sua vez, é desenvolvida. Como efeito, a lealdade põe de lado a saída e ativa a voz. Por outro lado, quando a lealdade não está presente, os membros são levados a subestimar sua influência dentro das organizações. Nessas circunstâncias, a decisão de sair será tomada e levada a efeito em silêncio. A ameaça da saída é característica do membro fiel, isto é, o membro que se interessa e toma as ações possíveis antes de resignar-se à dolorosa decisão de retirar ou mudar (HIRSCHMAN, 1973).

Ao apresentar essas visões nota-se que indissociada da voz tem-se a lealdade, que na esfera do controle social no Brasil encontra-se substanciada a índices incipientes, pois de acordo com Anhucci e Suguihiro (2010) / [57-B2-2010] ainda é preciso investir em ações concretas, criativas e críticas, que sejam capazes de inverter este quadro domesticado e frágil da sociedade, que elege a saída como a opção mais viável. Tais ações têm como propósito possibilitar aos sujeitos políticos o exercício da discussão coletiva, a organização, mobilização e ampliação do espaço público de luta. Assim, para o exercício pleno da voz e, consequentemente, o aumento dos índices de lealdade da população brasileira se faz indispensável resgatar a dimensão política das políticas públicas, gerando novas energias de combate às desigualdades humanas e sociais, por meio do sentimento de pertencimento do

compromisso compartilhado, que nesta pesquisa representa a lealdade, buscando assim, soluções coletivas por direitos.

A lealdade refere-se, por conseguinte, com a capacidade que os membros possuem de alguma maneira de influenciar nas decisões dentro das organizações. Ou seja, diz respeito a uma ligação especial com a organização. E, no contexto cíclico do processo existente entre as alternativas (saída, voz e lealdade) se houver certa medida de influência, a probabilidade da voz conseqüentemente aumentará, conforme o grau existente da lealdade (HIRSCHMAN, 1973).

Nesse sentido, para o desenvolvimento da lealdade no campo do controle social será preciso conforme inferem Gonçalves *et al.* (2013) / [77-A1-2013] criar um círculo virtuoso de forma a defender os interesses dos cidadãos, propiciar acumulação de capital social e despertar a população para contrair uma cultura cívica consciente, que possa contribuir para o fortalecimento da democracia. E, todo esse aparato coincide, conforme mencionado anteriormente, com os fundamentos teóricos da gestão social “tomada de decisão coletiva sem coerção; inteligibilidade da linguagem; dialogicidade; entendimento esclarecido; transparência e emancipação” (CANÇADO, 2011).

Hirschman (1973) faz uma distinção que é bastante oportuna sobre a diferença da lealdade com a fé, em suas palavras o autor menciona que (1973 p. 84) “a presença desta influência e a esperança de que, após algum tempo as correções compensem os erros, distingue bem a lealdade da fé”. O autor avalia que em comparação com um ato de pura fé, a lealdade contém uma enorme dose de racionalidade.

Isso corresponde à réplica de Cançado, Tenório e Pereira (2011) a respeito dos problemas citados por Pinho (2010) das “(im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população”. De acordo com a Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.693) “a participação pode e deve ser (re)construída no espaço público”. Assim, ao contrário de irracional ou ingênua, conforme as argumentações de Pinho (2010), a gestão social, nesta pesquisa, representa a lealdade, que serve ao útil propósito social de evitar que a deterioração se acumule e que a gestão estratégica não seja a única possibilidade disponível (HIRSCHMAN, 1973).

Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011] caracterizaram o controle social como um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa e identificaram três dimensões distintas e indissociáveis nesse contexto: a política, a técnica e a ética. Sendo assim, se percebe que a última dimensão indicada por tais autores converge com as

concepções propostas por Hirschman (1973) para os pilares da lealdade. Na esfera pública, nota-se que a *accountability* e transparência auxiliam a construção e consolidação da lealdade.

Em paralelo, Jorge e Ventura (2012) / [60-B2-2012] constataram que há uma razoável qualidade política de participação dos conselheiros na formulação, implementação e avaliação das políticas de saúde. Entretanto de acordo com tais autores há um longo caminho a percorrer para que a participação dos conselheiros seja efetiva. E, o fator chave apresentado por Jorge e Ventura (2012) que conecta com a lealdade e com a gestão social diz respeito à autorresponsabilização dos próprios participantes a fim de criar comprometimento e organização popular.

Em outro nível de observação, pode-se perceber que no contexto do controle social no Brasil as três alternativas encontram-se a disposição tanto da sociedade como do Estado. Nesta perspectiva, nota-se que a voz tem predominância de utilização por parte da sociedade, apesar de singela, já, a saída muitas das vezes tem sido utilizada não somente pela sociedade, mas também pelo próprio Estado, correspondendo com a concepção de Saasa (2006, p. 219) sobre a definição de política pública, na qual esta “não se limita apenas à ação; inclui também a inação, isto é, a decisão de nada fazer” e, infelizmente, essa decisão de nada fazer faz parte da realidade brasileira. Por fim, tem-se a lealdade, entendida aqui como responsabilidade de ambos: Estado e sociedade. A lealdade não parte apenas da população, o Estado também demanda ser leal para atingir os propósitos exigidos pela democracia.

A este respeito, Nardes, Altounian e Vieira (2014) afirmam a criação do Estado Democrático só tem sentido se a atuação de seus agentes, ou seja, do Estado, estiver voltada para servir a sociedade. A referida capacidade de direção precisa estar alinhada ao atendimento do interesse público. De acordo Nardes, Altounian e Vieira (2014, p.181) o Banco mundial tem reforçado o argumento de que “boa governança e instituições fortes e responsáveis são elementos fundamentais para a redução da pobreza e construção de um desenvolvimento eficaz e sustentável”.

A partir dos aprofundamentos teóricos analisados nesta dissertação, infere-se que a “Governança” representa um dos pilares mais importantes para a efetividade da lealdade por parte do Estado na esfera brasileira. Para Nardes, Altounian e Vieira (2014, p.157) “governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”.

A aplicação dos fundamentos da governança se dará de acordo com o desenvolvimento dessa competência, assim

Quanto melhor for essa capacidade, mais efetivos serão os resultados das políticas definidas pelos governos, uma vez que os recursos serão empregados sem desperdício, os espaços de corrupção serão pequenos e as pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias. Com isso, teremos maior probabilidade de seguir o caminho do desenvolvimento pleno, diante da superação mais rápida dos gargalos existentes e da consequente redução do ‘Custo Brasil’ (NARDES; ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014, p.158).

O conceito de governança nas percepções de Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 182) é substantivo, ou seja, deve-se considerar a gradação presente em cada caso concreto. Portanto, “sempre haverá governança, por mais inicial que seja o seu estágio! A discussão está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra”. No caso do Brasil, nota-se que em relação à qualidade da governança essa se caracteriza como ruim e no que tange ao estágio, fruto da própria qualidade, o Brasil encontra-se no inicial.

Os alicerces de uma boa governança estão intrinsecamente ligados com as perspectivas propostas nesta dissertação (gestão social, controle social, voz e lealdade). Sendo assim, vale a pena elencar os benefícios da boa governança expostos por Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 205):

Os maiores benefícios de uma boa governança são: orientar as ações do ‘agente’ para que não se distanciem das expectativas de resultados aguardados pelo ‘principal’; e garantir etapas de controle para que este possa detectar eventuais desvios no curso das ações e cobrar a correção tempestiva da melhor forma. A ausência de mecanismos eficientes trará sérios potenciais problemas ao ‘principal’, tais como: não recebimento dos resultados prometidos, apesar de ter investido a confiança e os recursos pactuados; identificação de desvios da conduta do “agente” somente no momento em que nada mais há por fazer; desconhecimento do que está acontecendo com o emprego de seus recursos; ocorrência de erros estratégicos; e concentração excessiva de poder na mão do delegado.

Sendo assim, cabe ao Estado, designando na teoria da governança de “agente” a responsabilidade de entender as reais necessidades do principal (sociedade), ter clareza dos limites de sua atuação e conduta, ter a ciência dos recursos disponíveis para alcançar os anseios do principal, ouvir a população, planejar melhor, ter bons processos de trabalho, escolher servidores públicos com critério, ter indicadores que possam ser mensurados e melhorados continuamente, articular a atuação dos diversos agentes sociais, divulgar com total transparência os resultados alcançados e criar condições favoráveis para investimentos internos e externos e para o desenvolvimento nacional sustentável (NARDES; ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014). Tudo isso constitui o que se denomina aqui de lealdade, requerida ao Estado, em um país democrático.

Neste sentido, concorda-se com Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 229) que o “controle não representa um fim em si mesmo, se não parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve assinalar, oportunamente, os desvios das normas [...]”. E, para que ele se torne indispensável nesse processo será necessário criar um pacto pela governança, ou seja, um acordo por parte do Estado em favor do cumprimento da lealdade que lhe é requerida.

Em síntese, a perspectiva, adotada nesta pesquisa relativa às teorias do desenvolvimento (NORTH, 1990; SEN, 2000; POLANYI, 2012; PUTNAM, 1996; SACHS, 2004) converge com a percepção de Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 206) que “com uma boa governança é possível, no curto prazo, mesmo sem reformas estruturantes como a previdenciária, trabalhista, política e fiscal, fazer mais com o mesmo volume de recurso, acelerar o ritmo das obras, melhorar a qualidade do serviço prestado”.

Ao apresentar essas visões nota-se que lealdade é uma via de mão dupla, por essa razão, cabe também à sociedade o aprimoramento do seu papel na democracia. Pois, após o levantamento teórico aqui realizado concorda-se com Borda, Gimenes e Ribeiro (2015, p. 45) que o problema que permanece como ameaçador na democracia brasileira “é a alienação política ou a falta de sofisticação política de um contingente majoritário de brasileiros, desmobilizado em termos cognitivos e/ou orientado por noções muito rudimentares sobre o mundo da política”.

Por fim, nessa história recente, percebe-se que quando diante das decisões políticas a serem tomadas o Estado ou mesmo a sociedade tornam-se indiferentes, conforme se verifica no contexto brasileiro, há a predominância do mecanismo da saída. Quando ocorre o inverso, ou seja, a participação nas decisões políticas, na esfera pública, se exercita o mecanismo da voz, nesta pesquisa, denominado como Gestão Social. E, quando o Estado exerce uma boa governança e a sociedade desempenha a cidadania crítica e consciente a lealdade entra em cena no sistema democrática do país e, conseqüentemente efetiva-se o controle social. A síntese desse cenário apresentado encontra-se exibida no Quadro abaixo.

Quadro 08 – Síntese da dinâmica da saída, voz e lealdade no contexto do controle social

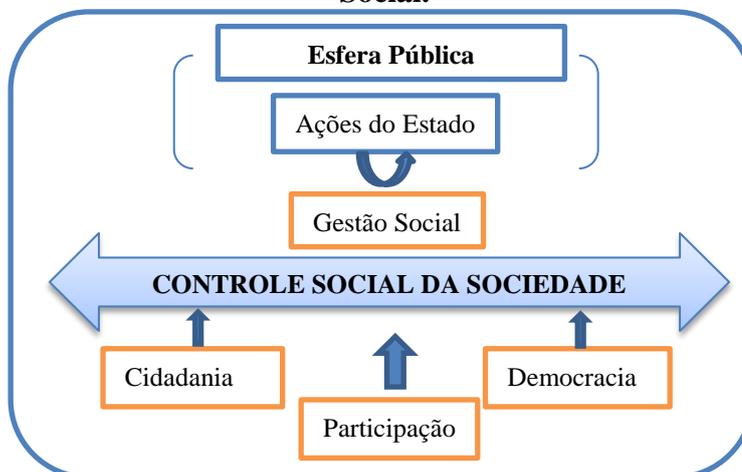
ALTERNATIVA	INFERÊNCIAS SOBRE O GRAU DE INCIDÊNCIA DA ALTERNATIVA
SAÍDA	O grau de incidência da alternativa da saída no contexto político brasileiro encontra-se elevado. Tendo em vista que boa parte da população brasileira tem optado pela indiferença na tomada das decisões políticas que afetam suas vidas. Uma das formas de utilização do mecanismo da saída no contexto brasileiro tem sido o apartidarismo. A saída muitas das vezes tem sido utilizada não somente pela sociedade, mas também pelo próprio Estado, quando este toma a decisão de nada fazer. Sendo assim, percebe-se que [quando diante das decisões políticas a serem tomadas o Estado ou mesmo a sociedade tornam-se indiferentes, conforme se verifica no contexto brasileiro, há a predominância do mecanismo da saída].

VOZ	A utilização da voz no panorama brasileiro, considerando todas as suas formas variadas ainda encontra-se retraída. A voz, no contexto brasileiro do controle social, pode funcionar como complemento da saída ou, melhor, precisa ser usada para substituí-la. Em voga, reforça-se que não se trata de uma perspectiva inviável, pelo contrário, a efetivação dos mecanismos de controle social mediado pela gestão social representa uma concepção admissível e extremamente necessária para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia no Brasil. A utilização da voz no contexto brasileiro tem sido adotada com maior incidência pela sociedade. Nota-se, portanto, que [quando ocorre a participação nas decisões políticas por parte da sociedade, na esfera pública, se exercita o mecanismo da voz, nesta pesquisa, denominado como Gestão Social].
LEALDADE	Indissociada da voz tem-se a lealdade, que na esfera do controle social no Brasil encontra-se substanciada a índices incipientes. A lealdade foi entendida aqui como responsabilidade de ambos: Estado e sociedade. Sendo assim, a lealdade não parte apenas da população, o Estado também demanda ser leal para atingir os propósitos exigidos pela democracia. A partir dos aprofundamentos teóricos analisados nesta dissertação, infere-se que a “Governança” representa um dos pilares mais importantes para a efetividade da lealdade por parte do Estado na esfera brasileira. Nesse sentido [quando o Estado exerce uma boa governança e a sociedade desempenha a cidadania crítica e consciente a lealdade entra em cena no sistema democrática do país e, conseqüentemente efetiva-se o controle social].

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Com base nos resultados das concepções teóricas encontradas o controle social da sociedade sobre o Estado é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante ao ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas, bem como controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, o controle social é em última instância o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via gestão social. A sinopse dessa conceituação pode ser conferida na Figura 02 adiante.

Figura 02 – Dimensões teóricas para o Controle Social.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“O Controle Social sem o conhecimento e aval da própria sociedade pode tornar-se apenas uma falácia”
Duarte e Machado (2012, p.136).

Esta dissertação objetivou desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, no Brasil, por meio da realização de uma revisão integrativa de literatura, cuja principal intenção foi identificar as possíveis congruências das categorias teóricas do Controle Social com a Gestão Social.

De maneira específica, buscou-se: *i)* realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre controle social, nas bases de dados pré-selecionadas; *ii)* sistematizar as diversas abordagens sobre controle social, incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo, bem como identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do controle social, nas seguintes perspectivas: controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo; *iii)* analisar as possíveis congruências teóricas entre controle social e gestão social e, *iv)* identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir no aprimoramento dos conceitos em tela e conseqüentemente no delineamento de pesquisas futuras.

O pressuposto esboçado nesta dissertação previa que a perspectiva do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e pelo Estado sobre si mesmo convergiam com as abordagens atualmente presentes na gestão social. Para sua verificação apreciou-se trinta artigos na categoria do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE e dois na categoria do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM.

Apesar da inclusão desses dois artigos da categoria do CS-ESM o tema “Controle social do Estado sobre si mesmo” apareceu em tais trabalhos apenas indiretamente. Para tanto, considerando essa ocorrência, não foi possível aferir o pressuposto aqui definido, no que tange a análise dos elementos do controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Já em relação a verificação do pressuposto no que tange a categoria do CS-SE se notou convergências importantes entre essa modalidade de controle social com as abordagens atualmente presentes na gestão social.

Em atenção ao primeiro objetivo específico, avalia-se que existe atualmente uma produção considerável sobre controle social no país, na área de Planejamento Urbano e

Regional – PUR, porém a maioria dos trabalhos dessa produção se volta para análise da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, com foco maior para os conselhos vinculados à área da saúde. Esse conjunto de publicações permitiu inferir informações importantes sobre tais instâncias que atreladas à concepção teórica da gestão social podem promover aprimoramentos relevantes para o avanço no campo e apontar caminhos a serem percorridos em busca de uma efetividade maior para as modalidades do controle social.

Quanto ao segundo objetivo específico as análises das publicações proporcionaram a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre controle social que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas para o controle social, sendo elas: Democracia, Cidadania e Gestão Social. Como também foi possível aferir aspectos importantes neste debate que indicam especificidades encontradas na apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre a modalidade do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado em três dimensões distintas: – Como se dá essa modalidade de controle social? – Quando acontece? – Onde ocorre?

No que tange ao terceiro objetivo específico os resultados indicaram que as congruências teóricas existentes entre controle social e gestão social são concepções teóricas próximas em significados, cuja proximidade ocorreu nas seguintes especificidades: esfera pública / democracia e cidadania deliberativa / desenvolvimento do poder local / participação de atores sociais (institucionalizados ou não), mediante representação ou de forma direta / espaço público não estatal de deliberação (espaços informais) com o apoio do estado ou a revelia dele. Além dessas convergências, foi possível visualizar contextos empíricos percorridos nas publicações científicas, que se inter-relacionam com as características da gestão social: tomada de decisão coletiva sem coerção, inteligibilidade da linguagem, dialogicidade, entendimento esclarecido, transparência e emancipação.

No tocante ao quarto e, último objetivo específico nota-se que são muitas as lacunas identificadas nesta pesquisa, como por exemplo, a ausência das conceituações teóricas; a ausência de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de controle social; a ausência de definições precisas do que representa o controle social e, o pequeno número de publicações que versam sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Nesta perspectiva, ressalva-se que enquanto houver ausência de entendimento das concepções e dos mecanismos de controle social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, automaticamente o sistema republicano terá sua atuação limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é

imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social] e, em quais contextos ele pode ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Concorda-se então com Guerreiro Ramos (1981) que precisamos de uma nova ciência para as organizações, que anseia pela permanência da essência da dádiva nas relações sociais proposta por Mauss (1974) e Godbout e Caillé (1999); que tenha como foco o cultivo dos valores fundamentais da vida humana elencados por Polanyi (2012); que possibilite aberturas concretas para a existência de uma nova racionalidade substantiva, conforme sugere Serva (1997) e que ative as duas principais alternativas proposta por Hirschman (1973): a “lealdade” do Estado, por meio da governança e a “voz” da sociedade por intermédio da participação direta. E, na concepção adotada nesta dissertação, acredita-se que os caminhos a serem percorridos para a existência dessa nova ciência das organizações serão permitidos e viabilizados pelas modalidades de controle social fundamentadas na democracia e cidadania deliberativa, quando estas, de fato se desenvolverem por meio da gestão social.

Na história recente da democracia do Brasil, aqui apresentada e dialogada com a teoria de Hirschman (1973), se compreendeu que quando diante das decisões políticas a serem tomadas o Estado ou mesmo a sociedade tornam-se indiferentes, conforme se verifica no contexto brasileiro, há a predominância do mecanismo da saída. Quando ocorre o inverso, ou seja, a participação nas decisões políticas, na esfera pública, se exercita o mecanismo da voz, nesta pesquisa, denominado como Gestão Social. E, quando o Estado exerce uma boa governança e a sociedade desempenha a cidadania crítica e consciente a lealdade entra em cena no sistema democrática do país e, conseqüentemente efetiva-se o controle social.

Com base nos resultados das concepções teóricas encontradas o controle social da sociedade sobre o Estado é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante ao ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas, bem como controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, o controle social é em última instância o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via gestão social.

Acredita-se, que pesquisas como essa não podem ficar limitadas à comunidade científica, mas precisam ultrapassar os limites da academia e se aproximar da sociedade, com o desígnio de buscar junto à população proposições possíveis para efetividade das modalidades de controle social por meio da gestão social e, a realização dessa abertura poderá

(deverá) se incentivada pelos grupos de pesquisas da área e por meio das ações de extensão comunitária, esferas primordiais nesse debate.

Pois muitos são os caminhos que ainda restam ser trilhados neste campo do saber, que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. Contudo, a academia precisa se equipar de um bojo teórico mais aprofundado que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o controle social, mediante novas publicações científicas que aprofundem as concepções teóricas relativas ao controle social.

Aconselha-se também que novos estudos sejam realizados, por meio de uma agenda de pesquisa específica que se comprometa a identificar quais são os fatores que contribuem para o bom funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas? Quais são os indicadores que podem medir o grau de existência da gestão social nessas instâncias? Quais são os empecilhos presentes nessas instâncias que afetam o seu funcionamento e, conseqüentemente a efetividade do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e, como essas dificuldades afetam as demais modalidades de controle social?

Recomenda-se aprofundar este estudo em demais áreas, abrindo com isso oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou da ciência política. Como também se faz oportuno ampliar e alterar as bases de dados, com o intuito de gerar novos estudos comparativos, até mesmo porque, a pesquisa atual não permitiu estabelecer parâmetros generalizantes, uma vez que esteve atrelada apenas à área do Planejamento Urbano e Regional – PUR e a específicas bases de dados.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de se abranger também as contribuições das publicações internacionais. Além disso, há necessidade de promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de controle social, por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdos sob uma perspectiva interdisciplinar, com base nas abordagens da gestão social.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174p.
- ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, [online]. São Paulo-SP, vol.18, n.1, p. 168-176, Jan./Mar. 2004.
- ANJOS, F.; CALDAS, N. Controle social e políticas públicas no espaço rural brasileiro. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 6, p. 151-177.
- ARAÚJO, E. T. de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14602> Acesso em 25 abr. 2014.
- ARAÚJO, E. T. de. Gestão social. In: BUOLLOSA, R. de F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, pp.85-90.
- AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. Apresentação, p. 7-9.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BORDA, J.; GIMENES, E.; RIBEIRO, E. Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro. **Novos Estudos**. São Paulo-SP, nº 101, março, 2015.
- BOULLOSA, R. de F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policyanalysis e da abordagem social da aprendizagem. In: Colóquio internacional sobre poder local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro nacional de pesquisadores em gestão social, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...** Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da Gestão Social? In: Encontro nacional da ANPAD, 32., setembro de 2008, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008, pp. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/abrir_pdf.php?e=ODc5OQ>. Acesso em 18 mar. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso 30 mar. 2015.
- BRASIL. **Lei complementar nº 135 de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para

incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 jun. 2010. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em 30 mar. 2015.

BRASIL. **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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em 30 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 set. 1994. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm>. Acesso em 30 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 set. 1999. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em 30 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**. Rio de Janeiro: FGV. 2009.

BROOME, M. E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In.: RODGERS, B. L.; KNAFL, K. A. (Ed.). **Concept development in nursing: foundations, techniques and applications**. Philadelphia: WB Saunders Company, 2000. pp. 231-250.

CABRAL, E. H. de S. Uma abordagem normativa para a gestão social no espaço público. In: PEREIRA; *et al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 1, pp.49-58.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: < http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Airton_Can%C3%A7ado_Fundamentos-Te%C3%B3ricos-da-Gest%C3%A3o-Social_TeseAdmUFLA2011.pdf > Acesso em 15 mar. 2014.

CANÇADO, A. C. Gestão social. In: BUOLLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, pp. 80-84.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 2. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54-82.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté – SP. v. 9, n. 3, pp. 313-353, Set./Dez. 2013.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais. **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CAPOBIANGO, R. P.; SILVEIRA, S. de F. R. A perspectiva teórica do ciclo político enquanto estratégia de análise de políticas públicas. In FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, possibilidades e desafios**. Viçosa: UFV, 2014, pp.54-82.

CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. *et al.* (orgs.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007, pp.158-170. V. II.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. – 10ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, J. N. de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 3. pp.339-353.

COELHO, F. de. S. Prefácio. In: CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 2. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2015.

COELHO, F. de. S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 02. 37-52.

CONSTANTINO, R. Vitória de Pirro. **O globo**. Rio de Janeiro, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/opiniaovitoria-de-pirro-14379347> >. Acesso em 31 mar. 2015.

CORREIA, M. V. C. Controle social. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV (org.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006, pp. 66-73.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2012. – (Clássicos; 9).

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, 2009 (Reimpressão).

DICIONÁRIO DE LATIM. *Parri passu*. Disponível em: < <http://www.dicionariodelatim.com.br/pari-passu/> >. Acesso em 04 mai. 2015.

EBAPE. Programa de Estudos em Gestão Social. Disponível em: < <http://pegs.ebape.fgv.br/node/456> >. Acesso em 04 mai. 2015.

FERREIRA, N. T. O apartidarismo dos protestos populares no Brasil e os deslocamentos de sentidos de representação política. **Revista Científica do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão – UFMA**. São Luís-MA, nº 14, janeiro/junho, ano XIX, 2014.

FERREIRA, R. do N.; *et al.* Governança Pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA; *et. al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 5, pp.119-132.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, T.; MELLO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e Interorganizações. In: Colóquio internacional sobre poder local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FISCHER, T.; MELLO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELLO, V. P.(orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006, pp.13-41.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle da corrupção e reforma do Estado: O governo Covas -1995-2000. **Lua Nova** [online]. São Paulo. 2001, n.52, pp. 93-119.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio internacional sobre poder local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, pp. 27-37.

GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing. **Rev Nurs Health.**, Índia, v.10, n.1, p.1-11, 1987.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GODBOUT, J.; CAILLÉ, A. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GOMES, G. da S. *et al.* Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In: CANÇADO, A. C. *et al* (orgs.). **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008.

GUEREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa**. Madri: Taurus. 1987. v. 1.

HIRSCHMAN, A. O. **Saída, Voz e Lealdade** - Reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1973.

INGLEHART; R.; WELZEL; C. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo, Francis, 2009.

JUNGBLUT, C. PSDB do Senado quer revogar decreto de Dilma sobre superestrutura social no governo. **O Globo**. Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/brasil/psdb-do-senado-quer-revogar-decreto-de-dilma-sobre-superestrutura-social-no-governo-12693146> >. Acesso em 30 mar. 2015.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea. – Brasília: ENAP, 2006. cap. 4, pp. 289-313.

LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n.70, p. 139-170, 2007.

MACHADO, L. M. de. O.; MEDEIROS, M. R. A. de. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 4, p. 113-132.

MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23. pp. 5-20, 1º trim. Jan. 1989.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: EPU, 1974. cap. 1, pp. 49-67.

NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO, A. P.; LIRA, L. de O.; ZANRÉ, A. Conselhos paritários e o mito da participação popular: a gestão de políticas públicas na Zona da mata pernambucana. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 2, p. 47-85.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, V. C.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. Paradigmas de Administração Pública e Conselhos Gestores Municipais: Velhas Abordagens de Gestão em Novos Arranjos Institucionais? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1528.pdf> >. Acesso em 28 fev. 2014.

PAES-DE-PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. [online]. São Paulo. v. 45, n. 1, pp. 36-49. Jan./Mar. 2005.

PEDRINI, D. M. Investigar, para quê? a pesquisa como possibilidade de capacitação e mobilização popular. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 1, p. 21-46.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. Introdução. In: ———. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. Introdução, p. 11-20.

PEREIRA, J. R. Apresentação. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. apresentação.

PEREIRA, J. R. Gestão pública. In: BUOLLOSA, R. de F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, pp.77-79.

PEREIRA, J. R. Prefácio. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiência em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, cap. prefácio, pp. 7-9.

PEREIRA, N. R.; SILVA, F. C. da; OLIVEIRA, R. S. de. Meta-análise sobre Avaliação de Programas e Projetos Sociais: levantamento de artigos publicados no período de 2000 a 2009. In: Encontro de administração pública e governança - EnAPG, 4., novembro de 2010, Vitória. **Anais Eletrônicos...** Espírito Santo: EnaPG, 2010. pp. 1 17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/abrir_pdf.php?e=MTI2NjY> Acesso em 30 jun. 2014.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 21-52.

PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 1. pp. 301-314.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2 ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POMPEO, D. A.; ROSSI, L. A.; GALVAO, C. M. Revisão integrativa: etapa inicial do processo de validação de diagnóstico de enfermagem. **Acta paul. enferm.** [online]. São Paulo. 2009, vol.22, n.4, pp. 434-438.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In: SARAVIA, Enrique FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** (Coletânea de Políticas Públicas). Brasília, ENAP, 2006 (volume 2).

SACHS, I. **Desenvolvimento** – incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, J. C. dos.; SILVA; F. R. da. O espírito da dádiva. **Cadernos Gestão Social** [online]. Salvador, v.5, n.2, pp. 371-375, Jun./dez. 2014.

SANTOS, P. R. dos. **A institucionalização da participação no governo Lula**: um estudo de caso sobre o conselho de desenvolvimento econômico e social. 2012. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/72748>> Acesso em 30 mai. 2014.

SARAVIA, E. J. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea. – Brasília: ENAP, 2006, cap. 1, pp. 21- 42.

SARAVIA, E. J.; TENÓRIO, F. G. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (orgs.). **Estados e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 107-132.

SEN, A. K. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SILVA JR, Jeová Torres. Descentrando a pesquisa: o laboratório interdisciplinar de estudos Gestão Social (LIEGS). In: SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social**: Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

SILVA, V. R. da. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 7, p. 179.205.

SILVA, V. V. **A relação entre satisfação no trabalho e saúde mental do trabalhador: uma revisão integrativa**. 2008. 145 f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde) – Universidade de Franca, Franca- SP, 2008. Disponível em:<<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp100145.pdf> >. Acesso em 10 Out. 2014.

SIQUEIRA, R. *et al.* Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde soc.** [online]. São Paulo, vol.20, n.2, p. 470-482, Abr./Jun. 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, Jul./Dez. 2006.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, pp. 102-106, jan./mar. 2010.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 17. 359 373.

SPOSATI, A. Exclusão social. In: BUOLLOSA, R. de F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, pp.64-66.

SZAZI, E. Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro setor. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 14. 303-325.

TAVARES, M.; JANSEN, T. Governo inicia consulta pública para regulamentar o marco civil da internet. **O Globo**. São Paulo. Disponível em:<
<http://oglobo.globo.com/sociedade/tecnologia/governo-inicia-consulta-publica-para-regulamentar-marco-civil-da-internet-15167454>>. Acesso em 30 mar. 2015.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (Coleção práticas de gestão. Série Gestão Pública).

TEIXEIRA, M. A. C; CARNEIRO, J. M. B. Descentralização de políticas públicas no Brasil pós-1988. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 4. 77-102.

TENÓRIO, F. G. Apresentação. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiência em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, cap. Apresentação, pp. 11-13.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, n.5. pp. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 53-59.

TENÓRIO, F. G. **Observatório de Inovação do Turismo** – Revista Acadêmica Volume II – Número 1 – Março de 2007 – pp. 3

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional e gestão social**. – 3. Ed. rev. e ampl. - Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor; o espectro do mercado**. 3. Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.

TENÓRIO, G. F. *et al.* A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 2, pp.61-77.

TOCQUEVILLE, A. de. **Democracia na América**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

VASCONCELOS, A. G *et al.* Traços de temperamento associados ao transtorno afetivo bipolar: uma revisão integrativa da literatura. **Trends Psychiatry Psychother.** [online]. Porto Alegre – RS. 2011, vol.33, n.3, pp. 169-180.

VENDRUSCOLO, C.; PRADO, M. L. do.; KLEBA, M. E. Formação de recursos humanos em saúde no Brasil: uma revisão integrativa. **Educ. rev.** [online]. 2014, vol.30, n.1, pp. 215-244.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa na administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. --13. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. -- (Biblioteca Brasileira de Ciências Sociais).

WEBQUALIS. **Sistema Integrado da CAPES**. Disponível em:<
<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>>. Acesso em 30 mar. 2015.

WHITTEMORE, R.; KNAFL K. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, 52, n. 5, pp. 546-553, 2005.

ZUCCILOTTO, R.; TEIXEIRA, M. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. Florianópolis, v. 12, n. 25, pp. 137-158, jan./abr. 2015.

APÊNDICES

Apêndice A – Síntese da análise temática da literatura sobre Controle Social

Estrato	Conceitos	Temas	Quem participa (habilitado)?	Qual abrangência?	Como participam (meios)?
A1	03-A1-2010 - O controle social da política entendido [como o ato de participar da elaboração e implantação das ações de saúde, assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros nessa área] .	Participar da elaboração e implantação das ações de saúde, assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros.	Não consta tal informação.	Restrita a área da saúde.	Elaboração e implantação das ações de saúde e fiscalização das ações e recursos financeiros.
	22-A1-2011 - Segundo Silva (2008), a introdução do conceito de controle social no vocabulário acadêmico-militante e sua legitimação normativa na Constituição brasileira de 1988 foram influenciadas pela perspectiva gramsciana de análise do Estado e da sociedade civil, que levava à compreensão dessa própria sociedade civil como sujeito responsável pelo controle exercido sobre o Estado. Na releitura do conceito promovida no contexto brasileiro, o controle social passou a ser largamente considerado [como a possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente nos aspectos relacionados à construção da democracia (SILVA, 2008)] . Foi com a construção desse novo significado para essa expressão que passaram a caracterizar o trabalho dos conselhos de saúde e, por conseguinte, despertar o interesse pela discussão da atuação e das decisões oriundas desses conselhos, identificados agora como espaços legítimos para o exercício do controle social.	Releitura do conceito no contexto brasileiro: Possibilidade de ampliação da cidadania, nos aspectos relacionados à construção da democracia.	Sociedade civil como sujeito responsável pelo controle exercido sobre o Estado.	Restrita a área da saúde.	Por meio dos conselhos de saúde, considerados aqui como espaços legítimos para o exercício do controle social.
	25-A1-2011 - No Brasil, a ideia do controle social foi ressignificada após o processo de redemocratização política e da promulgação da Constituição Cidadã, passando a ser entendida [como participação da sociedade na formulação, acompanhamento e verificação das políticas públicas (STOTZ, 2006)] .	Ressignificação do conceito após o processo de redemocratização política e da promulgação da Constituição Cidadã. Passando a ser concebido como a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e verificação das políticas públicas.	Participação da sociedade civil nas políticas públicas.	Extensiva: políticas públicas	Formulação, acompanhamento e verificação das políticas públicas.
	27-A1-2011 - O controle social, como foco da ação dos conselhos, passa a ser largamente considerado [como possibilidade de	Possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente nos	Não consta tal informação.	Não consta tal informação.	Prevê a atuação somente nos conselhos.

<p>ampliação da cidadania, principalmente nos aspectos relacionados à construção da democracia (Silva, 2008)].</p>	<p>aspectos relacionados à construção da democracia.</p>			
<p>40-A1-2012 - A garantia da participação da sociedade civil na elaboração, controle e fiscalização das políticas de saúde, estabelecida como um dos princípios do SUS e denominada posteriormente de controle social do SUS, representa, de certo modo, [a defesa dos direitos sociais diante da contração neoliberal do Estado no provimento de políticas públicas (Correia, 2005; Laurell, 2000; Anderson, 1995), tornando-se elemento fundamental na consolidação do direito à saúde, no exercício da cidadania e no aprofundamento da democracia participativa].</p>	<p>Representa a defesa dos direitos sociais, como também a consolidação do direito à saúde, no exercício da cidadania e no aprofundamento da democracia participativa.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>	<p>Restrita: direitos sociais e a área da saúde.</p>	<p>Na elaboração, controle e fiscalização das políticas da saúde.</p>
<p>43-A1-2012 - O Controle Social é um conceito que se encontra em construção na realidade social brasileira em várias áreas, inclusive no campo da Saúde, sendo entendido [como o processo no qual a população participa, através de representantes, da definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, as políticas do governo]. Diferentes variáveis atuam em cada conjuntura para facilitar ou dificultar o funcionamento dos espaços de controle social, e ainda há pouca tradição, no nosso meio, de mecanismos e estratégias para seu monitoramento e avaliação.</p>	<p>Um conceito que se encontra em construção que representa o processo no qual a população participa, através de representantes, da definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, as políticas do governo.</p>	<p>Representantes da sociedade.</p>	<p>Restrita a área da saúde.</p>	<p>Na definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, as políticas do governo.</p>
<p>44-A1-2012 – Na construção da ideia do Sistema Único de Saúde (SUS) o “controle social” foi considerado uma conquista, sendo a principal estratégia para garantir a descentralização e municipalização da saúde, objetivos centrais da Reforma. [O controle social seria a resultante da articulação e da negociação dos interesses fracionados e específicos de cada segmento, a favor dos interesses e direitos de cidadania do conjunto da sociedade. Ao ser exercido pelo conjunto das entidades e instituições da sociedade organizada, tende a ser o controle mais efetivo e legítimo, a favor do conjunto da sociedade. (Brasil, 2002a). Segundo o Conselho Nacional de Saúde (1998), o controle social projetado para o SUS é uma conquista das mobilizações sociais e democráticas dos anos 80], que se consolidaram na Constituição Federal de 88 e nas Leis 8.080/90 e 8.142/90, mas não substituiu o controle social exercido por movimentos da sociedade organizada, como os sindicatos, movimentos comunitários, de defesa do consumidor, de partidos políticos e outros (Brasil, 1998).</p>	<p>[Conquista] O controle social seria a resultante da articulação e da negociação dos interesses fracionados e específicos de cada segmento, a favor dos interesses e direitos de cidadania do conjunto da sociedade. Tende a ser o controle mais efetivo e legítimo, a favor do conjunto da sociedade.</p>	<p>Sociedade organizada, como os sindicatos, movimentos comunitários, de defesa do consumidor, de partidos políticos e outros.</p>	<p>Extensiva ao abarcar vários setores, porém com foco especial à área da saúde.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>

	<p>45-A1-2012 - Vale ressaltar que o significado de controle social assumido nesse estudo [é o da perspectiva de controle da sociedade sobre a ação do Estado, sendo considerada uma conquista na medida em que constitui a principal estratégia de descentralização e municipalização das ações sociais públicas em benefício dos coletivos (Cotta e col., 2006). O controle social, dessa forma, é concebido como a participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos, refletindo a apropriação, pelos sujeitos, dos meios e instrumentos de planejamento, fiscalização e análise das ações e serviços dos quais eles próprios são usuários (Correia, 2005)]. Exercício de um controle descentralizado da sociedade sobre a ação do Estado.</p>	<p>[Conquista / Participação direta] A participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos, refletindo a apropriação, pelos sujeitos, dos meios e instrumentos de planejamento, fiscalização e análise das ações e serviços dos quais eles próprios são usuários.</p>	<p>Sociedade.</p>	<p>Extensiva e ao mesmo tempo restrita ao direcionar para ações sociais públicas.</p>	<p>No planejamento, na fiscalização e análise das ações e serviços.</p>
	<p>47-A1-2012 - No dizer de Almeida (2003, p. 180): “o controle social [é um campo onde se exercem estratégias e atos essencialmente políticos - a negociação entre as partes para chegar a um resultado de consenso ou de unanimidade entre as partes que beneficie uma coletividade ou parte dela, o que constitui ação política de grande complexidade”]. Tal ação implica em “ter sempre informações atualizadas e assertivas passíveis de ser confirmadas por dados fidedignos da realidade que, por sua vez, foram coletados e analisados por metodologias com credibilidade científica, além de conviver com a diversidade de interesses, de ideologias, de valores, de posturas democráticas e antidemocráticas”. Para tanto, acrescenta, torna-se indispensável instrumentalizar-se, exercer domínio dos mecanismos e instrumentos políticos necessários ao sucesso e à obtenção dos resultados previstos, e exercitar os procedimentos de controle social (Almeida, 2003, p. 181).</p>	<p>Constitui ação política de grande complexidade.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>	<p>Extensiva.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>
<p>A2</p>	<p>01-A2-2013 - O controle social é [entendido como um patamar elevado e necessário de democratização da gestão pública brasileira]. O conceito utilizado neste trabalho [refere-se à sociedade controlando o Estado, acepção que ganhou força contemporaneamente nas ciências sociais e aplicadas].</p>	<p>Patamar elevado e necessário de democratização da gestão pública.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>	<p>Extensiva.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>
	<p>06-A2-2012 - O Controle Social na atuação do poder público [compõe o processo de exercício de cidadania em uma sociedade democrática, na qual representantes dos movimentos sociais organizados participam junto com outros segmentos da sociedade na elaboração das Políticas Públicas</p>	<p>Compõe o processo de exercício de cidadania em uma sociedade democrática.</p>	<p>Representantes dos movimentos sociais organizados participam junto</p>	<p>Extensiva.</p>	<p>Na elaboração das Políticas Públicas para atender às necessidades dos indivíduos e da própria sociedade.</p>

	para atender às necessidades dos indivíduos e da própria sociedade].		com outros segmentos da sociedade.		
	28-A2-2010 - Corroboramos que a participação do cidadão (ou controle social) [é um dos princípios dos SUS e este sugere a garantia constitucional de que a população, por meio dos conselhos de saúde, deverá participar do processo de elaboração das políticas de saúde, assim como o controle de sua execução, em todas as esferas do poder] . Porém, quando nos reportamos ao exercício deste direito, percebemos que, de certa forma, o mesmo não é cumprido, pois um ponto muito marcante nos programas assistenciais à saúde do País é o predomínio do conhecimento reificado de forma absoluta.	Participação do cidadão ou controle social é um dos princípios dos SUS.	Representantes da população nos conselhos de saúde.	Restrita a área da saúde.	No processo de elaboração e execução das políticas de saúde por meio dos conselhos de saúde.
	30-A2-2010 - Os cientistas políticos Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2000, p. 7) apontam os limites das duas formas convencionais de participação política. O controle (“accountability”) vertical materializado nas eleições e o controle (“accountability”) horizontal expresso no sistema de checks and balances, constituído pelas relações entre os diversos poderes do Estado e do Governo são nitidamente insuficientes para promover a participação democrática. As sociedades contemporâneas desenvolveram um [controle societal que é “não eleitoral, ainda que baseado num mecanismo vertical de controle, que repousa sobre a ação de múltiplas ordens de associações cidadãs e movimentos, da mídia, ações que têm o objetivo de expor os erros do governo, trazer novas questões à agenda pública ou ativar a operação das agências horizontais”] . O otimismo de Smulovitz e Peruzzotti sobre o controle social como forma de fortalecimento da democracia é dificilmente contestável nos temas aos quais se referem: direitos humanos, segurança pública e busca de honestidade e transparência no comportamento da administração estatal. Os casos expostos em seu livro mostram, com efeito, que a participação cidadã, nestes domínios, contribui para o fortalecimento da cidadania e do próprio Estado democrático na América Latina.	As sociedades contemporâneas desenvolveram um controle societal que é não eleitoral, ainda que baseado num mecanismo vertical de controle que têm o objetivo de expor os erros do governo, trazer novas questões à agenda pública ou ativar a operação das agências horizontais.	Associações cidadãs e movimentos, da mídia.	Extensiva.	Ações de múltiplas ordens, executados por associações cidadãs e movimentos, da mídia.
B1	05-B1-2013 - Em resposta à mobilização social, a Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu preceitos que possibilitaram a descentralização da gestão das políticas públicas e a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. O	Espaço de cogestão entre Estado e sociedade, propiciando o exercício da cidadania ativa.	Participação da sociedade nos processos de tomada de	Extensiva.	Na descentralização da gestão das políticas públicas.

controle social da gestão pública busca firmar-se [como um espaço de cogestão entre Estado e sociedade, propiciando o exercício da cidadania ativa] .		decisão.		
06-B1-2013 - [O controle social entendido como o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado se encontra ancorado na utopia igualitária idealizada dentro do processo da Reforma Sanitária, com o intuito de garantir a saúde como um direito do cidadão e a construção do fortalecimento do poder local por meio de uma gestão social democrática] . Nessa perspectiva, o fortalecimento do exercício do controle social sobre o Estado permitiria a expansão da esfera pública, por meio da criação de canais de participação social.	Construção do fortalecimento do poder local por meio de uma gestão social democrática.	Não consta tal informação.	Restrita a área da reforma sanitária.	Por meio da criação de canais de participação social.
09-B1-2010 - A Lei 11.445, em seus artigos 2º e 3º, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados tendo como um dos princípios fundamentais o controle social; [considerando-o como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico] . A Lei 11.445 dá ênfase ao apoio à sociedade para a participação e o exercício democrático do controle social. Sempre tendo em vista a contribuição para a universalização do acesso à melhoria da qualidade e a máxima produtividade na prestação dos serviços de saneamento. A participação pode ser utilizada como um instrumento de gestão social e gerência comunitária . Nesse sentido, aproxima-se do conceito do controle social, pois há a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados, com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos.	Controle social é uma forma de participação e mobilização. A participação pode ser utilizada como um instrumento de gestão social e gerência comunitária . Nesse sentido, aproxima-se do conceito do controle social, pois há a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público, especialmente no âmbito local.	Representações técnicas, bem como participação da própria sociedade.	Restrita a área da reforma sanitária.	Nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico.
23-B1-2011 – A concepção de controle social entende este [como o controle da sociedade civil, ou de setores organizados da sociedade, sobre as ações do Estado] . É nesse campo contraditório das políticas sociais que nasce um novo conceito de controle social: [atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às necessidades e demandas sociais e aos interesses da coletividade] .	Atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas	Sociedade civil, ou setores organizados da sociedade.	Restrita às políticas e demandas sociais e por setores organizados.	Por meio dos conselhos e conferências, nas instâncias federal, estaduais e municipais.

<p>29-B1-2012 – O controle social entendido aqui [como a participação de representantes da sociedade civil organizada no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública]. Este tipo de participação por um lado legitima as políticas públicas do Estado diante da população, mas também abre um canal para o debate e o controle do destino da verba pública. Vale ressaltar que a própria relação dialética entre descentralização e democratização ganha mais expressividade no sentido político quando a sociedade civil participa da programação, implementação e do controle das ações governamentais. A partir da Constituição Federal de 88 – denominada de “Constituição Cidadã”, diversos mecanismos de controle social da ação governamental foram estabelecidos para ampliar a participação popular no processo de elaboração, operacionalização e avaliação das políticas públicas no Brasil.</p>	<p>Participação de representantes da sociedade civil organizada no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública.</p>	<p>Representação da sociedade civil, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações.</p>	<p>Extensiva.</p>	<p>Movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem cidadãos, famílias e grupos da comunidade.</p>
<p>34-B1-2013 - Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um processo de redemocratização política e uma reformulação da ideia de controle social que passou a ser entendida [como a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e verificação de políticas públicas]. A democratização possibilitou ao cidadão brasileiro a conquista de participar mais ativamente da vida política do país. Esses direitos são conquistas da sociedade civil que favorece um ambiente plural, onde atuam diversas instituições e atores. O pluralismo permite a existência de espaços para discussão ou debates sobre temas de interesse público.</p>	<p>[Conquista] Compreendido como a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e verificação de políticas públicas.</p>	<p>Ambiente plural, onde atuam diversas instituições e atores.</p>	<p>Extensiva.</p>	<p>Na formulação, acompanhamento e verificação de políticas públicas.</p>
<p>64-B1-2012 - No Brasil, a expressão controle social tem sido utilizada como [sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980]. [...] Partindo da perspectiva gramsciana da relação entre Estado e sociedade civil, esse [controle social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostos, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho, serviços públicos</p>	<p>Sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais. Controle democrático das classes subalternas. Controle social norteado por um projeto societário das classes subalternas e pela busca da construção de uma cultura política de uma nova hegemonia, com vistas à superação da racionalidade</p>	<p>Classes subalternas.</p>	<p>Restrita (por ocorrer apenas nos contextos das lutas sociais, políticas sociais e por meio das classes subalternas).</p>	<p>Não consta tal informação</p>

	que não buscam o lucro].	capitalista.			
	65-B1-2012 - Controle social tem sido o centro das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade [como sinônimo de participação social nas políticas públicas, em especial na de saúde]. É essencial o aprofundamento da compreensão sobre o controle social a partir de uma concepção de Estado e de sociedade civil, pois ele ocorre nesses eixos. Para Carvalho (1995) controle social é [expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele]. O conceito de controle social, segundo Paz (2002), indica, em linhas gerais, [a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação para o município, estado, ou o governo federal].	Sinônimo de participação social nas políticas públicas, em especial na de saúde. Controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele. Capacidade de intervenção da sociedade organizada nas políticas públicas.	Sociedade organizada.	Extensiva ao abarcar vários setores, porém com foco especial à área da saúde.	São as ações que visam fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.
	17-B2-2012 - A concepção de controle social da sociedade sobre o Estado (ou controle social democrático) que orienta nossa análise [tem como referência fundamental o conceito gramsciano de Estado ampliado e as reflexões que tratam de aplica-lo na experiência brasileira pós-1988 (CORREIA, 2004; NOGUEIRA, 2004; IPEA, 2010)]. Consideramos ainda a estreita relação entre o desenvolvimento de instrumentos de informação e de espaços e práticas de comunicação no exercício do controle social democrático. No Brasil, áreas como Educação, Saúde e Assistência Social, por exemplo, vêm desenvolvendo esforços nesse sentido (HERKENHOFF e RABELO, 2011).	Controle social democrático	Não consta tal informação	Extensiva	Não consta tal informação.
B2	21-B2-2010 - Em meio à diversidade de formas de controle que ganham espaço no país, focalizamos nosso olhar neste trabalho para experiências de controle social que indicam [o engajamento de setores da sociedade em torno do propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida em suas cidades, aliando elementos de natureza técnica e política em sua ação]. Em diversos municípios brasileiros, surgem iniciativas voltadas ao combate à corrupção, à promoção da cidadania fiscal, à avaliação da qualidade de programas governamentais e à construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida. De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), o controle social [é exercido pela população em geral ou por	O engajamento de setores da sociedade em torno do propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida em suas cidades, aliando elementos de natureza técnica e política em sua ação.	É exercido pela sociedade	Extensivo	Participação da sociedade em consultas populares, como o plebiscito, em conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas (conselhos de saúde, de segurança, de educação etc.), em canais abertos pelos governos para ouvidoria e processos de orçamento e gestão, e por meio do engajamento

<p>usuários de serviços públicos, geralmente por meio de alguma forma de organização da própria sociedade ou por meio de conselhos, plebiscitos e espaços de diálogo abertos pelos governos, como o orçamento participativo]. O controle social é exercido pela sociedade durante os mandatos, incluindo a participação em consultas populares, como o plebiscito, em conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas (conselhos de saúde, de segurança, de educação etc.), em canais abertos pelos governos para ouvidoria e processos de orçamento e gestão, e por meio do engajamento na provisão de serviços públicos.</p>				<p>na provisão de serviços públicos.</p>
<p>27-B2-2011 - O controle social [é considerado direito conquistado pela Constituição Federal de 1988 através do princípio de participação popular, que representa a participação da sociedade civil na formulação e revisão das regras que conduzem as negociações sobre interesses em jogo]. O conceito de controle social utilizado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Saúde surgiu do movimento da Reforma Sanitária, iniciado na década de 1970, por profissionais de saúde, movimentos populares e militantes de diversos partidos. Esse movimento foi entendido como pluriclassista ou como Partido Sanitário. Sua proposta constitui-se no rompimento com a saúde privada, individual, medicalizante, defendendo a saúde como direito de todos (BRAVO, 2001).</p>	<p>Considerado direito conquistado pela Constituição Federal de 1988 através do princípio de participação popular, que representa a participação da sociedade civil na formulação e revisão das regras que conduzem as negociações sobre interesses em jogo.</p>	<p>Participação da sociedade civil.</p>	<p>Extensiva ao abarcar vários setores, porém com foco especial à área da saúde.</p>	<p>Na formulação e revisão das regras que conduzem as negociações sobre interesses em jogo.</p>
<p>31-B2-2010 - A denominação Controle Social, como trabalho aqui, surge na 9ª Conferência Nacional de Saúde, de 1992, sendo [entendido como o processo de formulação, gestão e avaliação das políticas sociais e das atividades desenvolvidas com a seguridade social pela população]. Na área da saúde, significa dizer que o Controle Social é o direito e o dever da sociedade de participar dos debates e decisões bem como da formulação, execução e avaliação das políticas de saúde nos diferentes âmbitos de governo (Ceccim & Feuerwerker, 2004). Para Sposati e Lobo (1992), O Controle Social é, na história de democratização das políticas de saúde, um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos de saúde, quer pela denúncia das ‘ausências e omissões’ dos serviços instalados, quer pela luta em construir um espaço regular para o exercício do controle dos serviços e nas burocracias de gestão de saúde. (p. 366)</p>	<p>Entendido como o processo de formulação, gestão e avaliação das políticas sociais e das atividades desenvolvidas com a seguridade social pela população.</p>	<p>Pela população.</p>	<p>Extensiva ao abarcar vários setores, porém com foco especial à área da saúde e restrita ao voltar-se para políticas sociais.</p>	<p>Formulação, gestão e avaliação das políticas sociais e das atividades desenvolvidas com a seguridade social pela população.</p>

<p>40-B2-2012 - O controle social se compõe de uma relação política entre Estado e sociedade. Tanto é empregado para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado, quanto para o controle do Estado sobre a sociedade. A compreensão na ótica da Constituição Brasileira, no âmbito da saúde, difere totalmente da inicialmente empregada pela sociologia. No contexto da saúde, [o conceito volta-se para a participação da população (participação social) na deliberação, gestão e fiscalização das políticas públicas]. Historicamente, o termo passou a ter ênfase no Brasil durante a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), no final da década de 1980, momento em que o escopo era afastar o caráter de repressão da população e autoritarismo do Estado para atingir perspectivas de autonomia e cidadania frente às práticas de saúde no país. Pela Lei nº 8.142/90, a participação foi permitida nas Conferências e Conselhos de saúde. Contudo, apesar da existência desses meios, pesquisas indicam, atualmente, que a população ainda não participa efetivamente e as causas são atribuídas à falta de organização de alguns Conselhos na divulgação e educação popular, assim como pela cultura do tempo de ditadura ainda presente nos dias hodiernos. Assim, o controle social [surgiu como um direito de cidadania para fortalecer mudanças necessárias na política do setor saúde, mas para que a população participe, é relevante o conhecimento sobre os seus próprios direitos de acessibilidade à saúde, sobre esse sistema e sobre o conceito ampliado de saúde].</p>	<p>O controle social surgiu como um direito de cidadania para fortalecer mudanças necessárias na política do setor saúde.</p>	<p>Participação da população (participação social).</p>	<p>Restrita a área da saúde.</p>	<p>Na deliberação, gestão e fiscalização das políticas públicas nas conferências e conselhos.</p>
<p>41-B2-2011 - O controle social em saúde [é uma estratégia que possibilita a democratização do poder, constituindo-se como um canal de participação social regulada e institucionalizada, normalmente, no aparelho de Estado], sendo a efetividade dessa democracia garantida por instrumentos legais, em instâncias colegiadas, como conferências e conselhos de saúde, ou mesmo por meio de alternativas, como o voto para escolha dos governantes, o plebiscito, o Ministério Público, os órgãos de defesa do consumidor, os sindicatos e entidades populares e a mídia em geral.</p>	<p>O controle social em saúde é uma estratégia que possibilita a democratização do poder, constituindo-se como um canal de participação social regulada e institucionalizada, normalmente, no aparelho de Estado.</p>	<p>Não consta tal informação.</p>	<p>Restrita a área da saúde.</p>	<p>Por meio de instrumentos legais, em instâncias colegiadas, como conferências e conselhos de saúde, ou mesmo por meio de alternativas, como o voto para escolha dos governantes, o plebiscito, o Ministério Público, os órgãos de defesa do consumidor, os sindicatos e entidades populares e a mídia em geral.</p>
<p>43-B2-2014 - A participação popular no SUS é o controle social e</p>	<p>Ferramenta para viabilizar a</p>	<p>Participação da</p>	<p>Restrita a área da</p>	<p>Na solução de problemas,</p>

<p>esse conceito está intrinsecamente implicado nas proposições pela democratização do Estado e pela busca de participação da sociedade nas políticas públicas. O controle social torna-se [ferramenta para viabilizar a Gestão Participativa, que é o ato democrático de gerenciar as ações e práticas políticas do controle social pelo planejamento de programas e serviços de saúde]. É a concretude da participação social institucionalizada e o canal para o estabelecimento efetivo do controle social. [A gestão participativa, portanto, viabiliza o envolvimento regular dos sujeitos de forma coletiva na criação de metas e objetivos, na solução de problemas, no processo de tomada de decisões, no acesso à informação e no controle da execução das políticas públicas de saúde]</p>	<p>Gestão Participativa, que é o ato democrático de gerenciar as ações e práticas políticas do controle social pelo planejamento de programas e serviços de saúde.</p>	<p>sociedade nas políticas públicas.</p>	<p>saúde</p>	<p>no processo de tomada de decisões, no acesso à informação e no controle da execução das políticas públicas de saúde.</p>
<p>52-B2-2013 - Ceccim e Feuerwerker (2004) defendem o que chamam de quadrilátero da formação para a área da saúde, formado pelo ensino (instituições de ensino), gestão (gestores da saúde pública), atenção (profissionais da saúde) e controle social (usuários). Nestas, os autores destacam o controle social em saúde, considerado fundante do modelo oficial de saúde de nosso país. ["Controle social, no sistema de saúde brasileiro, quer dizer direito e dever da sociedade de participar do debate e da decisão sobre a formulação, execução e avaliação da política nacional de saúde"] (CECCIM; FEUERWERKER, 2004, p. 43).</p>	<p>Direito e dever da sociedade de participar do debate e da decisão sobre a formulação, execução e avaliação da política nacional de saúde.</p>	<p>Participação da sociedade.</p>	<p>Restrita a área da saúde.</p>	<p>Na formulação, execução e avaliação da política nacional de saúde.</p>
<p>58-B2-2011 - O termo controle social admite diferentes acepções. Cabe ao Estado tarefas de controle social, na perspectiva de monitoramento, de desenhar estratégias que compõem o processo de gestão e objetivam supervisionar o modo como os serviços são implementados pela rede socioassistencial, avaliando sua qualidade e efetividade. Nesse sentido, o controle por parte do Estado é fundamental, uma vez que cabe a ele a primazia na condução da política (CAMPOS, 2009). Já o controle social a partir da sociedade pode ser compreendido ["como um conjunto de ações de natureza sociopolíticas e técnico-operativas, desenvolvidas pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais"] (CAMPOS, 2009, p. 23). Na definição de controle social da sociedade sobre o Estado, uma referência teórica fundamental tem sido o conceito gramsciano de Estado ampliado (GRAMSCI, 2000). Para o autor, Estado e sociedade civil formam uma unidade orgânica, sendo a</p>	<p>Como um conjunto de ações de natureza sociopolíticas e técnico-operativas, desenvolvidas pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais. Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve se dar no sentido dessas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe.</p>	<p>Sociedade civil.</p>	<p>Restrita a ideia de classes subalternas.</p>	<p>Na influência sobre as ações governamentais.</p>

	<p>sociedade civil e a sociedade política distinções metodológicas. Tomando a concepção gramsciana como referência, a criação de canais de participação popular e o exercício do controle social na gestão de políticas públicas se constituirão espaço e processo de disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado (CORREIA, 2006). Algumas vezes o Estado incorpora reivindicações das organizações da sociedade, amenizando os conflitos de classe e, simultaneamente, possibilitando o exercício do controle democrático sobre suas ações. Nesse sentido ele é contraditório “ora é de uma classe, ora é de outra” está balizado pela referida correlação de forças. [Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve se dar no sentido dessas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe (CORREIA, 2006, p. 118)]. Entendido como a capacidade da sociedade civil de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da coletividade, banindo práticas fisiológicas e clientelistas (CORREIA, 2000), o controle social só pode ser efetivado quando há uma relação direta com vários elementos da comunicação. Entre eles: acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa, regras claras nos espaços de negociação. Tratando o controle social como um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, Campos (2009) identificou três dimensões distintas e indissociáveis: a política, a técnica e a ética. Dimensões também essenciais na consolidação do direito à informação: mobilizar a sociedade para exigir mudanças efetivas do Estado; capacitá-la para atuar nos espaços de debate, formulação e proposição de políticas; e, finalmente, construir “novos valores e de novas referências fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social” (CAMPOS, 2009, p. 22).</p>				
--	--	--	--	--	--

Apêndice B – Referências dos artigos da Revisão Integrativa

Qtd.	Código	Referências
1	01-A1-2010	SILVA, N; GARNELO, L.; GIOVANELLA, L. Extensão de Cobertura ou Reorganização da Atenção Básica? A trajetória do Programa de Saúde da Família de Manaus-AM. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v. 19, n.3, pp. 592-604. 2010.
2	02-A1-2010	SPIASSI, A. et al. O Movimento Negro do ABC Paulista: diálogos sobre a prevenção das DST/aids. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.2, pp. 121-133. 2010.
3	03-A1-2010	BATISTA, A. et al. A contribuição da pesquisa avaliação para o processo de implementação do controle social no SUS. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 784-793. 2010.
4	04-A1-2010	SOUZA, G.; COSTA, I. O SUS nos seus 20 anos: reflexões num contexto de mudanças. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.3, pp. 509-517. 2010.
5	05-A1-2010	VIEIRA, L. et al. Relatos da equipe de saúde quanto às práticas educativas ao vitimado no trânsito durante a hospitalização/reabilitação num hospital de emergência. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.1, pp. 213-223. 2010.
6	06-A1-2010	VILELA, R.; MALAGOLI, M.; MORRONE, L. Gerenciamento participativo em saúde do trabalhador: uma experiência na atividade de controle de vetores. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 969-980. 2010.
7	07-A1-2010	FARIA, H.; ARAUJO, M. Uma perspectiva de análise sobre o processo de trabalho em saúde: produção do cuidado e produção de sujeitos. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.2, pp. 429-439. 2010.
8	08-A1-2010	SILVA, M.; BRASIL, C.; REGIS, A. Desafio do Núcleo de Atenção Médica Integrada diante da necessidade de inserção de fonoaudiólogo na Rede Municipal de Saúde de Fortaleza. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 838-851. 2010.
9	09-A1-2010	TEO, C. Discursos e a construção do senso comum sobre alimentação a partir de uma revista feminina. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.2, pp. 333-346. 2010.
10	11-A1-2010	SOBRAL, A.; FREITAS, C. Modelo de organização de indicadores para operacionalização dos determinantes socioambientais da saúde. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.1, pp. 35-47. 2010.
11	12-A1-2010	TREVISAN, L.; JUNQUEIRA, L. Gestão em rede do SUS e a nova política de produção de medicamentos. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.3, pp. 638-652. 2010.
12	13-A1-2010	FERNANDES, E.; FERREIRA, E. Consciência do direito ao atendimento odontológico entre usuários de uma clínica de ensino. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 961-968. 2010
13	14-A1-2010	SETTI, A.; BOGUS, C. Participação comunitária em um programa de intervenção em área de proteção ambiental. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 946-960. 2010.
14	15-A1-2010	PEREIRA, P.; BOURGET, M. Família: representações sociais de trabalhadores da Estratégia Saúde da Família. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.3, pp. 584-591. 2010.
15	16-A1-2010	TRICHES, R.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 933-945. 2010.

16	17-A1-2010	VIEIRA, J.; GARNELO, L.; HORTALE, V. Análise da atenção básica em cinco municípios da Amazônia ocidental, com ênfase no Programa Saúde da Família. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 852-865. 2010.
17	18-A1-2010	NASCIMENTO, D.; OLIVEIRA, M. Competências profissionais e o processo de formação na residência multiprofissional em Saúde da Família. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.4, pp. 814-827. 2010.
18	19-A1-2010	PASQUIM, H. A saúde coletiva nos cursos de graduação em Educação Física. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.1, pp. 193-200. 2010.
19	20-A1-2010	VALENCIO, N. Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro. Saúde soc. [online]. v.19, n.4, pp. 748-762. 2010.
20	21-A1-2010	NARCHI, N. Análise do exercício de competências dos não médicos para atenção à maternidade. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.19, n.1, pp. 147-158. 2010.
21	22-A1-2011	BATAGELLO, R; BENEVIDES, L.; PORTILLO, J. Conselhos de saúde: controle social e moralidade. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.3, pp. 625-634. 2011.
22	23-A1-2011	SIQUEIRA, R. et al. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.2, pp. 470-482. 2011.
23	24-A1-2011	GONCALVES, A.; GONCALVES, R.; TAVARES, A. O olhar dos conselheiros de saúde sobre os relatórios de prestação de contas no município de Natal (Rio Grande do Norte), Brasil. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.3, pp. 659-672. 2011.
24	25-A1-2011	OLIVEIRA, A.; DALLARI, S. Vigilância sanitária, participação social e cidadania. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.3, pp. 617-624. 2011.
25	26-A1-2011	BATISTA, K.; GONCALVES, O. Formação dos profissionais de saúde para o SUS: significado e cuidado. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.4, pp. 884-899. 2011.
26	27-A1-2011	SANTOS, S.; VARGAS, A.; LUCAS, S. Conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.2, pp. 483-495. 2011.
27	28-A1-2011	SOUZA, F et al. A Violência urbana e suas consequências em um centro de atenção psicossocial na zona norte do município do Rio de Janeiro. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.2, pp. 363-376. 2011.
28	29-A1-2011	ABOIM, S. Redes sociais e comportamento sexual: para uma visão relacional da sexualidade, do risco e da prevenção. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.1, pp. 207-224. 2011.
29	30-A1-2011	MOTA, A.; SCHRAIBER, L. Atenção primária no sistema de saúde: debates paulistas numa perspectiva histórica. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.4, pp. 837-852. 2011.
30	31-A1-2011	MALVASI, P. Entre a frieza, o cálculo e a "vida loka": violência e sofrimento no trajeto de um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.1, pp. 156-170. 2011.
31	32-A1-2011	ADORNO, R.; VASCONCELLOS, M.; ALVARENGA, A. Para viver e pensar além das margens: perspectivas, agenciamentos e desencaixes no campo da saúde pública. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.1, pp. 86-94. 2011.
32	33-A1-2011	LUZ, M. Especificidade da contribuição dos saberes e práticas das Ciências Sociais e Humanas para a saúde. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.1, pp. 22-31. 2011.

33	34-A1-2011	MENDES, F.; CEOTTO, E. Relato de intervenção em psicologia: identidade social do agente comunitário de saúde. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.2, pp. 496-506. 2011.
34	35-A1-2011	SILVA, J.; PEDUZZI, M. Educação no trabalho na atenção primária à saúde: interfaces entre a educação permanente em saúde e o agir comunicativo. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.4, pp. 1018-1032. 2011.
35	36-A1-2011	GUANAES, C.; MATTOS, A. Contribuições do Movimento Construcionista Social para o Trabalho com Famílias na Estratégia Saúde da Família. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.4, pp. 1005-1017. 2011.
36	38-A1-2011	FLAUZINO, R.; SOUZA-SANTOS, R.; OLIVEIRA, R. Indicadores socioambientais para vigilância da dengue em nível local Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.1, pp. 225-240. 2011.
37	39-A1-2011	MELLO, G.; IBANEZ, N.; VIANA, A. Um olhar histórico sobre a questão regional e os serviços básicos de saúde no Estado de São Paulo. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.4, pp. 853-866. 2011.
38	40-A1-2012	SEVERO, D.; DA ROS, M. A Participação no controle social do SUS: concepção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 177-184. 2012.
39	41-A1-2012	ALENCAR, H de. Educação permanente no âmbito do controle social no SUS: a experiência de Porto Alegre - RS. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 223-233. 2012.
40	42-A1-2012	CRUZ, P. et al. Desafios para a participação popular em saúde: reflexões a partir da educação popular na construção de conselho local de saúde em comunidades de João Pessoa, PB. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 1087-1100. 2012.
41	43-A1-2012	DUARTE, E.; MACHADO, M. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 126-137. 2012.
42	44-A1-2012	MARTINS, A.; SANTOS, S. O exercício do controle social no Sistema Único de Saúde: a ótica do enfermeiro como membro do conselho local de saúde. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 199-209. 2012.
43	45-A1-2012	GALLINA, L. et al. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 89-102. 2012.
44	46-A1-2012	SILVA, L. et al. Análise da organização e funcionamento dos conselhos de saúde e a gestão participativa em Fortaleza, CE. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 117-125. 2012.
45	47-A1-2012	NEGRAO, T. Uma ação sinérgica por direitos reprodutivos: uma história sem fim. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 164-176. 2012.
46	48-A1-2012	PONTE, H. et al. "O caminho se faz ao caminhar": processo de reativação de conselhos locais de saúde em Sobral, a partir do protagonismo cidadão. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 234-243. 2012.
47	49-A1-2012	CUNHA, P.; MAGAJEWSKI, F. Gestão participativa e valorização dos trabalhadores: avanços no âmbito do SUS. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 71-79. 2012.
48	50-A1-2012	CRUZ, K.; COELHO, E. A saúde indigenista e os desafios da particip(ação) indígena. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 185-198. 2012.
49	51-A1-2012	COELHO, J. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 138-151. 2012.

50	52-A1-2012	FURTADO, M.; SZAPIRO, A. Promoção da saúde e seu alcance biopolítico: o discurso sanitário da sociedade contemporânea. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 811-821. 2012.
51	53-A1-2012	POSSA, L.; CORTES, S. Mecanismos de participação e atores sociais em hospitais: o caso do Grupo Hospitalar Conceição-RS. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 59-70. 2012.
52	54-A1-2012	TOFANI, L.; CARPINTERO, M. 3ª Conferência Municipal de Saúde de Várzea Paulista: a participação da sociedade no processo de priorização e compromisso político. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 244-252. 2012.
53	56-A1-2012	MATHES, P.; SILVA, F. Saúde mental e o campo sociojurídico: o "estado da arte do debate" com a reforma psiquiátrica. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.3, pp. 529-542. 2012.
54	57-A1-2012	TOLEDO, R.; GIATTI, L.; PELICIONI, M. Mobilização social em saúde e saneamento em processo de pesquisa-ação em uma comunidade indígena no noroeste amazônico Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 206-218. 2012.
55	58-A1-2012	CARDOSO, I. "Rodas de educação permanente" na atenção básica de saúde: analisando contribuições. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 18-28. 2012.
56	59-A1-2012	GRANGEIRO, A. et al. Características da resposta à Aids de secretarias de saúde, no contexto da Política de Incentivo do Ministério da Saúde1. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 954-975. 2012.
57	60-A1-2012	COHEN, S.; BARCELOS, M. Construção do "Habitat-Ação" saudável por meio de fundamentação teórico-metodológica do campo da semiologia do ambiente construído. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.3, pp. 747-759. 2012.
58	61-A1-2012	FERREIRA, M.; CASTIEL, L.; CARDOSO, M. A patologização do sedentarismo. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 836-847. 2012.
59	62-A1-2012	VALDEBENITO, M. et al. Programa de Recursos Descentralizados na Saúde (PROREDE): consolidando a cidadania e a participação popular. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 278-285. 2012.
60	63-A1-2012	BARRETO, I. et al. Gestão participativa no SUS e a integração ensino, serviço e comunidade: a experiência da Liga de Saúde da Família, Fortaleza, CE. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 80-93. 2012.
61	64-A1-2012	SOUZA, L. et al. Saúde mental na estratégia saúde da família: revisão da literatura brasileira Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 1022-1034, 2012.
62	65-A1-2012	GUIMARAES, J.; LIMA, I. Educação para a Saúde: discutindo uma prática pedagógica integral com jovens em situação de risco. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 895-908. 2012.
63	66-A1-2012	PARIZ, J.; MENGARDA, C.; FRIZZO, G. A atenção e o cuidado à gravidez na adolescência nos âmbitos familiar, político e na sociedade: uma revisão da literatura. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.3, pp. 623-636. 2012.
64	67-A1-2012	MERHY, E. Saúde e direitos: tensões de um SUS em disputa, molecularidades. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.2, pp. 267-279. 2012.
65	68-A1-2012	PAGANI, R.; ANDRADE, L. Preceptoria de território, novas práticas e saberes na estratégia de educação permanente em saúde da família: o estudo do caso de Sobral, CE. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 94-106. 2012.

66	69-A1-2012	ARCHANJO, A.; SCHRAIBER, L. A atuação dos psicólogos em unidades básicas de saúde na cidade de São Paulo. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.2, pp. 351-363. 2012.
67	70-A1-2012	PATRICIO, Z.; POMPEO, C.; SIERVI, E. A política nacional de recursos hídricos e a política nacional de promoção da saúde no contexto de formação de gestores públicos. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.2, pp. 479-491. 2012.
68	71-A1-2012	ZAMBENEDETTI, G. Sala de espera como estratégia de educação em saúde no campo da atenção às doenças sexualmente transmissíveis. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 1075-1086. 2012.
69	72-A1-2012	TREVISANI, J.; BURLANDY, L.; JAIME, P. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do programa bolsa família. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.2, pp. 492-509. 2012.
70	73-A1-2012	DANTAS, V. et al. Cirandas da vida: dialogismo e arte na gestão em saúde. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 46-58. 2012.
71	74-A1-2012	FIGLIARO, E. et al. Abordagem dos temas alimentação e nutrição no material didático do ensino fundamental: interface com segurança alimentar e nutricional e parâmetros curriculares nacionais. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.4, pp. 1063-1074. 2012.
72	75-A1-2012	CINTRA, M.; PEREIRA, P. Percepções de corpo identificadas entre pacientes e profissionais de medicina tradicional chinesa do Centro de Saúde Escola do Butantã. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.21, n.1, pp. 193-205. 2012.
73	76-A1-2013	PITERMAN, A.; HELLER, L.; REZENDE, S. (A falta de) controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.22, n.4, pp. 1180-1192. 2013.
74	77-A1-2013	GONCALVES, R et al. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.22, n.4, pp. 1001-1013. 2013.
75	01-A2-2013	GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. Rev. Adm. Pública [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.47, n.2, pp. 357-378. 2013.
76	02-A2-2012	CENEVIVA, R.; FARAH, M. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. Rev. Adm. Pública [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.46, n.4, pp. 993-1016. 2012.
77	03-A2-2012	ARAÚJO, P.; PEREIRA, J. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. Rev. Adm. Pública [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.46, n.5, pp. 1179-1199. 2013.
78	04-A2-2011	ZAMBON, V.; OGATA, M. Configurações dos Conselhos Municipais de Saúde de uma região no Estado de São Paulo. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.4, pp. 890-897. 2011.
79	05-A2-2011	KAWATA, L. et al. Atributos mobilizados pela enfermeira na Saúde da Família: aproximação aos desempenhos na construção da competência gerencial. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.2, pp. 349-355. 2011.
80	06-A2-2012	CHAVES, M.; EGRY, E. Conferências Municipais de Saúde: o movimento social organizado na construção de intervenções em saúde. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.46, n.6, pp. 1423-1430. 2012.
81	07-A2-2010	FARIA, L.; BERTOLOZZI, M. A vigilância na Atenção Básica à Saúde: perspectivas para o alcance da Vigilância à Saúde. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.3, pp. 789-795. 2010.

82	08-A2-2010	MONTANHA, D.; PEDUZZI, M. Educação permanente em enfermagem: levantamento de necessidades e resultados esperados segundo a concepção dos trabalhadores. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.3, pp. 597-604. 2010.
83	09-A2-2010	MARQUI, A. et al. Caracterização das equipes da Saúde da Família e de seu processo de trabalho. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.4, pp. 956-961. 2010.
84	10-A2-2010	SOUSA, F.; SILVA, C.; OLIVEIRA, E. Serviço de Emergência Psiquiátrica em hospital geral: estudo retrospectivo. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.3, pp. 796-802. 2010.
85	11-A2-2011	SENA, R.; SILVA, K. A enfermagem como parceira solidária do Sistema Único de Saúde. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.spe2, pp. 1792-1796. 2011.
86	12-A2-2010	SILVA, D. et al. Os desafios enfrentados pelos iniciantes na prática de enfermagem. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.2, pp. 511-516. 2010.
87	13-A2-2011	CUBAS, M. Desafios para a enfermagem no alcance das metas da atenção primária. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.spe2, pp. 1758-1762. 2011.
88	14-A2-2013	CABRAL, F.; HIRT, L.; VAN DER SAND, I. Atendimento pré-natal na ótica de puérperas: da medicalização à fragmentação do cuidado. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.47, n.2, pp. 281-287. 2013.
89	15-A2-2012	FONSECA-MACHADO, M. et al. Aleitamento materno: conhecimento e prática. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.46, n.4, pp. 809-815. 2012.
90	16-A2-2012	ROECKER, S.; BUDO, M.; MARCON, S. Trabalho educativo do enfermeiro na Estratégia Saúde da Família: dificuldades e perspectivas de mudanças. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.46, n.3, pp. 641-649. 2012.
91	17-A2-2012	FORTUNA, C. et al. A produção de narrativas crítico-reflexivas nos portfólios de estudantes de enfermagem. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.46, n.2, pp. 452-459. 2012.
92	18-A2-2011	HADDAD, A. A enfermagem e a política nacional de formação dos profissionais de saúde para o SUS. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.spe2, pp. 1803-1809. 2011.
93	19-A2-2010	QUEIROZ, E.; BERTOLOZZI. Tuberculose: tratamento supervisionado nas Coordenadorias de Saúde Norte, Oeste e Leste do Município de São Paulo. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.2, pp. 453-461. 2010.
94	20-A2-2011	CORRADI-WEBSTER, C.; CARVALHO, A. Diálogos da psicologia com a enfermagem em tempos de transição paradigmática. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.4, pp. 974-980. 2011.
95	21-A2-2010	COSTA, M.; CIOSAK, S. Atenção integral na saúde do idoso no Programa Saúde da Família: visão dos profissionais de saúde. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.2, pp. 437-444. 2010.
96	22-A2-2010	RIBEIRO, L. et al. Saúde mental e enfermagem na estratégia saúde da família: como estão atuando os enfermeiros?. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.2, pp. 376-382. 2010.
97	23-A2-2012	BONFIM, D. et al. Identificação das intervenções de enfermagem na Atenção Primária à Saúde: parâmetro para o dimensionamento de trabalhadores. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.46, n.6, pp. 1462-1470. 2012.
98	24-A2-2010	RODRIGUES, C.; WITT, R. Funções essenciais de saúde pública no currículo de Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.1, pp. 84-91. 2010.

99	25-A2-2011	PILLON, S. et al. Uso de álcool e espiritualidade entre estudantes de enfermagem. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.45, n.1, pp. 100-107. 2011.
100	26-A2-2010	SANTOS, L.; FRACOLLI, L. O Agente Comunitário de Saúde: possibilidades e limites para a promoção da saúde. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.1, pp. 76-83. 2010.
101	27-A2-2012	BORBA, L. et al. Assistência em saúde mental sustentada no modelo psicossocial: narrativas de familiares e pessoas com transtorno mental. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.46, n.6, pp. 1406-1414. 2012.
102	28-A2-2010	SILVA, S. et al. Constituição cidadã e representações sociais: uma reflexão sobre modelos de assistência à saúde. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.4, pp. 1112-1117. 2010.
103	29-A2-2010	EDUARDO, L.; EGRY, E. Estatuto da Criança e do Adolescente: a visão dos trabalhadores sobre sua prática. Rev. esc. enferm. USP [online]. São Paulo-SP, v.44, n.1, pp. 18-24. 2010.
104	30-A2-2010	ABRAMOVAY, R.; MAGALHAES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações Brasileiras de agricultores familiares. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.12, n.24, pp. 268-306. 2010.
105	31-A2-2010	ANDRADE, D. O legado de Foucault. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, n.23, pp. 428-437. 2010.
106	32-A2-2010	OXHORN, P. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.12, n.24, pp. 18-43. 2010.
107	33-A2-2013	MADEIRA, L.; ENGELMANN, F. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.15, n.32, pp. 182-209. 2013.
108	34-A2-2011	TRINDADE, A.; PORTO, M. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. Sociologias [online]. 2011, Porto Alegre-RS, v.13, n.27, pp. 342-381. 2011.
109	35-A2-2011	AUYERO, J. Vidas e Política das Pessoas Pobres: as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.13, n.28, pp. 126-164. 2011.
110	36-A2-2013	OLIVEIRA SOBRINHO, A. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.15, n.32, pp. 210-235. 2013.
111	37-A2-2011	VELHO, L. Conceitos de Ciência e a Política Científica, Tecnológica e de Inovação. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.13, n.26, pp. 128-153. 2011.
112	38-A2-2012	MAIO, M.; LOPES, T. Da escola de Chicago ao nacional-desenvolvimentismo: saúde e nação no pensamento de Alberto Guerreiro Ramos (1940 - 1950). Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.14, n.30, pp. 290-329. 2012.
113	39-A2-2012	FURLIN, N. É possível uma sociologia do sujeito? Uma abordagem sobre as teorias de Foucault e Touraine. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.14, n.29, pp. 274-311.2012.
114	40-A2-2010	NOBREGA JR., J. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, n.23, pp. 74-141. 2010.
115	41-A2-2011	FETZ, M.; DEFACCI, F.; NASCIMENTO, L. Olhares sociológicos sobre a ciência no século vinte: mudanças e continuidades. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.13, n.27, pp. 284-317. 2011.

116	42-A2-2010	SANTOS, J. Democracia, Poderes e Segurança: reflexões. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, n.23, pp. 14-19. 2010.
117	43-A2-2011	MELLO, M.; BARROSO, M. Profissão e corporação: limites éticos da atuação do advogado. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.13, n.28, pp. 346-369. 2011.
118	44-A2-2011	HIGGINS, S. O estudo dos efeitos não intencionais da ação intencional na teoria sociológica. Sociologias [online]. Porto Alegre-RS, v.13, n.28, pp. 258-282. 2011.
119	45-A2-2010	JUNQUEIRA, N. Religião e controle social no mundo romano: a proibição das Bacanais em 186 a.C. Conferência do I Colóquio Internacional e III Colóquio Nacional do LEIR (Laboratório de estudos sobre o Império Romano) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Campus Franca. História [online]. São Paulo-SP, v.29, n.2, pp. 341-356. Set. 2010.
120	46-A2-2012	ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Novos estud. - CEBRAP [online]. São Paulo-SP, n.92, pp. 105-121. 2012.
121	47-A2-2011	BERLATTO, F. A política dos discursos políticos: as duas retóricas da segurança pública do Paraná. Rev. Sociol. Polit. [online]. Curitiba-PR, v.19, n.40, pp. 123-134. 2011.
122	48-A2-2011	GRILLO, C.; POLICARPO, F.; VERISSIMO, M. A "dura" e o "desenrolo": efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. Rev. Sociol. Polit. [online]. Curitiba-PR, v.19, n.40, pp. 135-148. 2011.
123	01-B1-2011	SILVA, J. Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. Ambient. constr. [online]. Porto Alegre-RS, v.11, n.3, pp. 55-71. 2011.
124	02-B1-2013	FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. Cad. EBAPE.BR [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.11, n.3, pp. 402-418. 2013.
125	04-B1-2011	ARAGÃO, I.; MACEDO, J. Turismo religioso, patrimônio e festa: Nosso Senhor dos Passos na cidade sergipana de São Cristóvão. Caderno Virtual de Turismo . Rio de Janeiro-RJ, v.11, n. 3, pp.399-414, dez. 2011.
126	05-B1-2013	GABRIEL, C. et al. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.18, n.4, pp. 971-978. 2013.
127	06-B1-2013	SHIMIZU, H. et al. Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.18, n.8, pp. 2275-2284. 2013.
128	07-B1-2012	CAVALCANTI, M.; CABRAL, M.; ANTUNES, L. Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros - 1988/2005. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.17, n.7, pp. 1813-1823. 2012.
129	08-B1-2011	BATISTA, E.; MELO, E. A participação popular em Ipatinga (MG, Brasil): conquistas e desafios do setor de saúde. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.16, n.1, pp. 337-347. 2011.
130	09-B1-2010	MOISES, M. et al. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.15, n.5, pp. 2581-2591. 2010.
131	10-B1-2010	COTTA, R.; CAZAL, M.; MARTINS, P. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.15, n.5, pp. 2437-

		2445. 2010.
132	11-B1-2010	KLEBA, M. et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.15, n.3, pp. 793-802. 2010.
133	12-B1-2013	PASTANA, D. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. Civitas , Porto Alegre-RS, v. 13, n. 1, pp. 27-47, jan./abr. 2013.
134	13-B1-2013	PAZINATO, E.; KERBER, A.; DAL SANTO, R. Observatório de Segurança Pública de Canoas Contribuições à gestão pública municipal da segurança. Civitas , Porto Alegre-RS, v. 13, n. 1, pp. 77-92, jan./abr. 2013.
135	17-B1-2010	ASQUINO, M. Governança metropolitana e infraestrutura em São Paulo: o desafio de conciliar interesses regionais e impacto local. Revista Espaços e Debates . São Paulo-SP. v. 17 n.28, pp.18-34, Dez. 2010.
136	18-B1-2010	BATELLA, W. Contribuições da geografia aos estudos sobre criminalidade. Geografia , Rio Claro-SP, v. 35, n. 3, pp. 525-537, set./dez. 2010.
137	19-B1-2013	MOTA, A.; GUIMARÃES R. Política pública de saúde mental e o suicídio no Paraná - BR: uma abordagem geográfica. Geografia , Rio Claro-SP, v. 38, n. 1, pp. 107-121, jan./abr. 2013.
138	20-B1-2010	ALMEIDA, K.; DIMENSTEIN, M.; SEVERO, A. Empoderamento e atenção psicossocial: notas sobre uma associação de saúde mental. Interface [online]. Botucatu-SP, v.14, n.34, pp. 577-592. Epub 1, Set. 2010.
139	21-B1-2014	ZANI, F.; TENORIO, F. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. Organ. Soc. [online] Salvador-BA, v. 21, n.68, pp. 853-874. 2014.
140	22-B1-2012	NETO, T. Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 19891. Boletim Meridiano 47 . Brasília-DF, v. 13, n. 134, nov./dez, pp.11-18. 2012.
141	23-B1-2011	GAEDTKE, K.; GRISOTTI, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. Revista Política e Sociedade . Florianópolis, SC, v.10, n. 19, pp. 115-137. 2011.
142	24-B1-2013	LIMA, P. Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos. Revista Política e Sociedade . Florianópolis, SC, v.12, n.24, mai./ago, pp. 177-199. 2013.
143	25-B1-2011	MENEGHETTI, F.; FARIA, J. Burocracia como organização, poder e controle. RAE-Revista de Administração de Empresas , São Paulo-SP, v. 51, n. 5, set./out, pp. 424-439. 2011.
144	26-B1-2013	MORAES, E.; IRVING, M. Ecoturismo: encontros e desencontros na Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema (AC). Revista Brasileira de Ecoturismo , São Paulo-SP, v.6, n.3, ago./out, pp.738-757, 2013.
145	28-B1-2014	BURKOWSKI, R.; VILAS BOAS, A. Território e desenvolvimento turísticos: possíveis contribuições de um mosaico de Unidades de Conservação. Revista Brasileira de Ecoturismo , São Paulo-SP, v.7, n.2, mai./jul, pp.322-343. 2014.
146	29-B1-2012	GOULART, M. et al. Controle social do orçamento regionalizado em SC: análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010. Revista de Gestão e desenvolvimento regional . Taubaté-SP, v. 8, n. 3, pp. 76-98, set./dez, 2012.
147	30-B1-2013	RABELO, D.; TEIXEIRA, E.; ESPLUGA, J. A participação cidadã no plano de bacia do rio Doce: análise a partir do Termo de Referência. Revista de Gestão e desenvolvimento regional . Taubaté-SP, v. 9, n. 3, p. 184-204, set./dez. 2013.

148	31-B1-2014	SCHEMES, C. O controle social e as festas cívicas no Brasil de Getúlio Vargas (1937/1945) e na Argentina de Juan Domingo Perón (1946/1955). Dimensões . Vitória-ES, v. 30, 2013, p. 335-361.
149	32-B1-2011	SILVEIRA, Y.; RAMIRES, J.; SILVA, T. Estratégia de saúde da família: cultura e saúde na construção de um novo modelo de atenção básica no bairro morrinhos em montes claros – Minas Gerais / Brasil. Revista Geográfica de América Central . XIII Encuentro de Geógrafos de América Latina (Versión Electrónica). Heredia, Costa Rica, v. 2, No 47E, 2011.
150	34-B1-2013	BARROS, A.; GAMARRA, T. A produção acadêmica sobre a relação controle social e vigilância sanitária no Brasil. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.4, n.3, p.107-114, 2013.
151	35-B1-2013	QUANDT, F. <i>et al.</i> Análise sobre a participação da comunidade nos Conselhos Locais de Saúde: caso do município de Pomerode – SC. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.4, n.3, p. 83-90, 2013.
152	36-B1-2012	Fabiane F. <i>et al.</i> Políticas e programas de educação permanente em saúde no Brasil: revisão integrativa de literatura. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 3, n. 2, p. 113-128, 2012.
153	37-B1-2011	CÓRDOVA, T.; RIBAS, C.; WOSNY, A. A assistência à saúde dos Sem-Terra: o caso do assentamento Butiá, Santa Catarina, Brasil. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.1, n.2, p.67-78, 2011.
154	38-B1-2013	MARCON, M.; MACHADO, P.; MORETTI-PIRES, R. Os Discursos Envolvendo o Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional na Prática dos Profissionais de Saúde. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 4, n. 4, p. 83-91, 2013.
155	39-B1-2012	DELZIOVO, C. Colegiado de Gestão Regional Desafios e Perspectivas: Relato de Experiência. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.1, p.102-105, 2012.
156	40-B1-2013	SILVA, S.; ADORNO, R. A etnografia e o trânsito das vulnerabilidades em territórios de resistências, registros, narrativas e reflexões a partir da Cracolândia. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 4, n. 2, p. 21-31, 2013.
157	41-B1-2012	ANDRADE, L. <i>et al.</i> Análise da implantação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família no interior de Santa Catarina. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.1, p.18-31, 2012.
158	42-B1-2013	BERNARDES, J.; RIBEIRO, M. O Procedimento acima de qualquer suspeita. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 4, n. 3, p. 52-57, 2013.
159	43-B1-2013	PASSOS, H.; CUTOLO, L. Enfoque Ecosistêmico da Saúde. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.2, p.04-16, 2012.
160	44-B1-2012	BEZERRA, I. <i>et al.</i> Enfermeiro da Estratégia Saúde da Família frente à violência conjugal: analisando o processo de trabalho em saúde. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.2, p.67-74, 2012.
161	45-B1-2011	TEZZA, S. <i>et al.</i> Postura de acadêmico de odontologia a respeito da atuação em equipe multiprofissional e o princípio da Integralidade. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.1, n.3, p.59-67, 2011.
162	46-B1-2014	BONANNO, L.; VASCONCELLOS, M. Transcendendo Fronteiras e Criando Notícias: A Agência de Notícias da Sida em Moçambique. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 5, n. 1, p. 73-80, 2014.
163	47-B1-2012	REISDORFER, E. Plano Municipal de Saúde: um instrumento de transformação social. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.4, p.97-102, 2012.

164	49-B1-2012	LAMAS, A.; CALVO, M.; FREITAS, S. A dimensão profissional na gestão das redes de cuidado: mobilizar saberes diante de novas atribuições. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 3, n. 4, p. 83-88, 2012.
165	50-BA-2013	SANTOS, J.; OLIVEIRA, M. Políticas públicas sobre álcool e outras drogas: breve resgate histórico. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.4, n.1, p.82-89, 2013.
166	51-BA-2013	CARDOSO, B. <i>et al.</i> Materiais educativos sobre drogas: Uma análise qualitativa. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.4, n.2, p.149-156, 2013.
167	52-B1-2012	MENEGAZ, J.; LEOPARDI, M.; BACKES, V.. Políticas públicas de saúde: aspectos do conhecimento de graduandos em enfermagem e medicina. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.3, p.69-76, 2012.
168	53-B1-2013	CORDEIRO, L.; SOARES, C.; CAMPOS, C. Pesquisa ação na perspectiva da Saúde Coletiva: relato de experiência da formação de agentes comunitários da saúde para o enfrentamento do consumo prejudicial de drogas. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 4, n. 2, p. 106-116, 2013.
169	54-B1-2012	ROS, M.; MAEYAMA, M.; LEOPARDI, M. Tecnologia na área da saúde. De que tecnologia estamos falando? Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.3, p.29-35, 2012.
170	55-B1-2013	SANTOS, V.; SOARES, C. O consumo de substâncias psicoativas na perspectiva da saúde coletiva: uma reflexão sobre valores sociais e fetichismo. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.4, n.2, p.38-54, 2013.
171	56-B1-2012	LEOPARDI, M.; WENDHAUSEN, Á.; NIETSCHKE, E. O arcabouço instrumental do processo de trabalho em saúde: questões sobre tecnologias. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 3, n. 3, p. 17-28,2012.
172	57-B1-2013	OLIVEIRA, I.; BALARD, C.; CUTOLO, L. Formação profissional em saúde: integralidade em perspectiva. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v. 4, n. 1, p. 69-72, 2013.
173	59-B1-2012	KOVALESKI, D.; BRESSAN, A. A síndrome de Burnout em profissionais de saúde. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.2, p.107-113, 2012.
174	60-B1-2013	SCORZONI, M.; BUENO, S.; COSCRATO, G. O currículo e as implicações dos novos paradigmas educacionais na formação do enfermeiro. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.4, n.1, p.11-15, 2013.
175	61-B1-2012	SCHEIN, S.; BOECKEL, M. Análise da sobrecarga familiar no cuidado de um membro com transtorno mental. Sau. & Transf. Soc. Florianópolis-SC, v.3, n.2, p.32-42, 2012.
176	62-B1-2012	CARVALHO, S.; BRASIL E WEIGERT, M. As Alternativas às Penas e às Medidas Socioeducativas: estudo comparado entre distintos modelos de controle social punitivo. Seqüência. Florianópolis-SC, n. 64, p. 227-257, jul. 2012.
177	63-B1-2011	PILATI, J. A Dimensão Filosófica da Pós-Modernidade Jurídica: ponto de partida de uma reconstrução paradigmática. Seqüência. Florianópolis-SC, n. 63, p. 291-317, dez. 2011.
178	64-B1-2012	BRAVO, M.; CORREIA, M. Desafios do controle social na atualidade. Serv. Soc. Soc. [online]. São Paulo-SP, n.109, pp. 126-150, 2012.
179	65-B1-2012	CRISTO, S. Controle social em saúde: o caso do Pará. Serv. Soc. Soc. [online]. São Paulo-SP, n.109, pp. 93-111, 2012.
180	66-B1-2011	MATTIAZZI, G. Cidadania e migração: da “integração nacional” à “participação local. Revista Tempo e Argumento. Florianópolis-SC, v. 3, n. 2, p. 122 – 140, jul/dez. 2011.
181	67-B1-2014	VIEIRA JÚNIOR, L. Os debates em torno da ilegalidade do aborto: da luta pela autonomia reprodutiva feminina à esfera legal dos projetos de leis.

		Revista Tempo e Argumento . Florianópolis-SC, v. 6, n. 11, p. 423-460, jan./abr. 2014.
182	68-B1-2013	FIUZA, A.; BRAGGIO, A. Acervo da DOPS/PR: uma possibilidade de fonte diferenciada para a história da educação. Revista Tempo e Argumento . Florianópolis-SC, v. 5, n.10, jul./dez. p. 430 – 452 2013.
183	69-B1-2013	MENDES, R. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia. Revista Tempo e Argumento . Florianópolis-SC, v. 5, n.10, jul./dez. p. 06 – 38, 2013.
184	70-B1-2011	OLIVEIRA, L. A cidade como projeto coletivo: impressões sobre a experiência de Medellín. Revista Tempo e Argumento . Florianópolis-SC, v. 3, n. 2, p. 164 – 181 jul./dez. 2011.
185	71-B1-2011	ROMANI, C. Antecipando a era Vargas: a Revolução Paulista de 1924 e a efetivação das práticas de controle político e social. Topoi . Rio de Janeiro-RJ, v. 12, n. 23, jul.-dez. p. 161-178, 2011.
186	72-B1-2013	BRETAS, M.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. Topoi . Rio de Janeiro-RJ, v. 14, n. 26, jan./jul. p. 162-173, 2013.
187	73-B1-2011	VIANNA, A. As figurações de rei e a caracterização de “puritano” e “papista” em Basilikon Doron. Topoi . Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, jan.-jun. p. 4-23, 2011.
188	74-B1-2011	WADI, Y. “Entre muros”: os loucos contam o hospício. Topoi . Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, jan.-jun. p. 250-269, 2011.
189	75-B1-2010	SILVA, P. Peronismo e cultura: o Primeiro Congresso de Bibliotecas Populares da Província de Buenos Aires (1949). Topoi . Rio de Janeiro-RJ, v. 11, n. 21, jul.-dez. p. 222-234, 2010.
190	76-B1-2010	HALL, G. África e africanos na diáspora africana: os usos de bancos de dados relacionais. Topoi . Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, jul.-dez. p. 318-331, 2010.
191	77-B1-2010	DUPUY, A. O estanco nas cidades do México e de Buenos Aires: crise e ruptura em meados do século XVIII. Um estudo comparativo. Topoi . Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, jul.-dez. p. 37-50, 2010.
192	78-B1-2011	DOMIGUES, P. Um desejo infinito de vencer: o protagonismo negro no pós-abolição. Topoi . Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, jul.-dez. p. 118-139, 2011.
193	01-B2-2012	COSTA, F.; MENEZES, J. Financiamento da Educação Básica na Conferência Nacional de Educação (CONAE) e nas emendas ao projeto de lei nº 8.035/2010. Atos de pesquisa em educação - PPGE/ME . Blumenau-SC, 1082 v. 7, n. 4, p. 1053-1102, dez. 2012.
194	02-B2-2013	ZAPPE, J.; DIAS, A. Delinquência juvenil na produção científica nacional: distâncias entre achados científicos e intervenções concretas. Barbarói . Santa Cruz do Sul-RS, n. 33, ago./dez. 2010.
195	03-B2-2011	MATTOS, L. Análise do proambiente como política pública federal para a amazônia brasileira. Cadernos de Ciência & Tecnologia , Brasília-DF, v. 28, n. 3, p. 721-749, set./dez. 2011.
196	04-B2-2012	RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. Contexto int. [online]. Rio de Janeiro-RJ, vol.34, n.1, pp. 9-41, 2012.
197	05-B2-2010	FERREIRA, E. A educação profissional nos PPAs dos governos FHC e Lula. Educ. Real. [online]. Porto Alegre-RS, vol.35, n.03, pp. 215-235, 2010.
198	06-B2-2011	ROSA, R.; VEIT, M. Estágio Docente: análise de interações sociais em sala de aula. Educ. Real. Porto Alegre-RS, v. 36, n.1, p. 295-316, jan./abr., 2011.

199	07-B2-2012	FISCHMAN, G.; HAAS, E. Cidadania. Educ. Real . Porto Alegre-RS, v. 37, n. 2, p. 439-466, maio/ago. 2012.
200	08-B2-2013	SANTOS, T.; MARCHI, R. O Ateneu: uma análise de mecanismos disciplinares no romance de Raul Pompeia. Educação & Realidade , Porto Alegre-RS, v. 38, n. 1, p. 339-360, jan./mar. 2013.
201	09-B2-2011	TASCETTO, L. Ressonâncias de Ambivalência e Resistência em uma Sala de Aula. Educ. Real . Porto Alegre-RS, v. 36, n. 3, p. 747-760, set./dez. 2011.
202	10-B2-2011	Costa da Silva <i>et al.</i> Literatura e Sexualidade: visibilidades e silenciamentos nas apropriações docentes. Educação & Realidade [On-line]. Porto Alegre-RS, 35(1): 233-251 jan/abr 2010.
203	11-B2-2011	WEBER, C. Programa de Saúde da Família e o Governo das Populações. Educ. Real . Porto Alegre-RS, v. 36, n. 3, p. 867-882, set./dez. 2011.
204	12-B2-2011	PINTO, J.; ALVES, T. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. Educ. Real . Porto Alegre-RS, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.
205	13-B2-2011	MORETTI, C.; ADAMS. Pesquisa Participativa e Educação Popular: epistemologias do sul. Educ. Real . Porto Alegre-RS, v. 36, n. 2, p. 447-463, maio/ago. 2011.
206	14-B2-2011	FONSECA, L.; CALDAS, J. Cidadania, educação e responsabilidade social: percursos biográficos de jovens grávidas em contextos de proteção social. Educ. rev. [online]. Curitiba-PR, n.39, pp. 257-278.
207	15-B2-2012	MARCHI, R.; SOUZA, J. O “Toque de recolher” como um retrocesso ao autoritarismo: caminhos e tendências políticas do Conselho Tutelar em Blumenau - SC. Emancipação , Ponta Grossa-PR, 12(1): 87-101, 2012.
208	16-B2-2012	SEQUEIRA, V.; STELLA, C. Família e violência: resquícios da cultura patriarcal. Emancipação , Ponta Grossa-PR, 12(1): 71-86, 2012.
209	17-B2-2012	RABELO, D. Informação e comunicação na gestão participativa: uma análise a partir das políticas de recursos hídricos do Brasil e da Europa. Emancipação , Ponta Grossa-PR, 12(2): 253-264, 2012.
210	18-B2-2012	KRUGER, T. <i>et al.</i> A organização e a dinâmica participativa dos segmentos sociais nas Conferências Municipais de Saúde. Emancipação , Ponta Grossa-PR, 12(1): 119-130, 2012.
211	19-B2-2010	GEBELUKA, R.; BOURGUIGNON, J. Configuração e atribuições do Conselho Tutelar. Emancipação , Ponta Grossa-PR, 10(2): 551-562, 2010.
212	20-B2-2012	PASTANA, D. Economia e Punição: uma relação histórica na perspectiva das Ciências Sociais. Estud. sociol. Araraquara-SP, v.17, n.33, p.529-547, 2012.
213	21-B2-2010	SCHOMMER, P.; MORAES, R. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional . Recife-PE, v. 8 (3): 298 – 326 Set/Dez 2010.
214	22-B2-2011	NASCIMENTO, M.; PAULA, D. Festa e devoção em Cruzeiro dos Peixotos, Uberlândia, MG. Horizonte , Belo Horizonte-MG, v. 9, n. 20, p. 41-63, jan./mar. 2011.
215	23-B2-2011	FIGUEIREDO, I. Representações da surdez no Jornal Visual Minas. Intexto , Porto Alegre-RS: UFRGS, v. 1, n. 24, p. 89-102, janeiro/junho 2011.

216	24-B2-2013	CASTRO, J. Cibercultura e a matriz lacaniana dos discursos. Intexto , Porto Alegre-RS, UFRGS, n.28, p. 118-136, julho 2013.
217	26-B2-2010	ABREU, D.; SILVA, R. Sob a proteção do estado: controle e contenção social. O público e o privado . Ceará, nº 15 - Janeiro/Junho - 2010.
218	27-B2-2011	SILVA, S. <i>et al.</i> Conselho Estadual de Saúde do Amapá: controle social como forma de empoderamento da sociedade. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP . Macapá-AP, n. 4, p. 59-67, dez. 2011.
219	28-B2-2010	VERATTI, D. A cidade dentro da cidade: medo, segurança e direito na sociedade dos limites. © Prima Facie . Prima Facie , v. 9, 17, Jul-Dez, 2010.
220	29-B2-2011	NÓBREGA JR. A Segurança Pública como controle da violência homicida. © Prima Facie . João Pessoa-PB, v. 10, 18, ANO 10, Jul-Dez, p. 178-216, 2011.
221	31-B2-2010	REIS, C.; GUARESCHI, N. Encontros e desencontros entre Psicologia e Política: formando, deformando e transformando profissionais de saúde. Psicol. cienc. prof. [online]. Brasília-DF, vol.30, n.4, pp. 854-867, 2010.
222	32-B2-2010	VIEIRA, R.; LEÃO, A. Discutindo o papel da linguagem nos mecanismos de controle de marketing: uma reflexão teórica. Qualit@s Revista Eletrônica . Paraíba, vol.10. Nº4, 2010.
223	33-B2-2013	MORAIS, R. As relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento regional numa perspectiva da gestão democrática. Revista de Desenvolvimento Econômico . Salvador-BA, ano XV Nº 27 Junho de 2013.
224	35-B2-2012	OLIVEIRA, O. et al. Programa de integração docente-assistencial do Embu/UNIFESP. Rev. Ciênc. Ext. São Paulo-SP, v.8, n.3, p.271-277, 2012.
225	37-B2-2012	FURLAN, L. et al. Reflexões sobre a eficácia de projetos educacionais de inclusão digital em comunidades com elevada vulnerabilidade social. Rev. Ciênc. Ext. São Paulo-SP, v.8, n.3, p.86-100, 2012.
226	38-B2-2014	COLVERO, R. B.; CABONAI, D. ; VALENÇA, F. M. L. Novos horizontes pela educação popular: o ressurgir da figura do índio no caso são-borjense. Rev. Ciênc. Ext. São Paulo-SP, v.10, n.2, p.19-35, 2014.
227	39-B2-2014	TENÓRIO, F; KRONEMBERGER, T.; LAVINAS, L. Gestão Social, Extensão e Teologia da Libertação: uma análise a partir de um projeto junto a comunidades. Revista de Ciências da Administração . Florianópolis-SC, v.16, n. 39, p. 224- 235 agosto, 2014.
228	40-B2-2012	FONSECA G. et al. Controle social em saúde: a perspectiva de uma comunidade em torno de um conceito. Rev enferm UFPE on line . Recife-PE, v. 6(7): 1608-14, Jul., 2012.
229	41-B2-2011	RODRIGUES D. <i>et al.</i> Conselhos municipais de saúde: conhecimento de profissionais de equipes de saúde da família. Rev enferm UFPE on line . Recife-PE, v. 5(8): 1876-83, out., 2011.
230	42-B2-2013	OLIVEIRA J. <i>et al.</i> Os instrumentos de gestão e a epidemiologia: ferramentas do controle social. Rev enferm UFPE on line . Recife-PE, v. (1):192-8, jan., 2013.
231	43-B2-2014	FERNANDES M. <i>et al.</i> Reflexão acerca das práticas educativas como instrumento de gestão participativa. Rev enferm UFPE on line ., Recife-PE, v. 8(8):2889-95, ago., 2014.
232	44-B2-2013	SAMPAIO J. <i>et al.</i> Os núcleos de apoio à saúde da família e as redes de atenção à saúde. Rev enferm UFPE on line . Recife-PE, v. 7(7):4761-8, jul., 2013.

233	45-B2-2012	CONDESSA M. <i>et al.</i> Educação a distância em assuntos regulatórios: relato de experiência em capacitação. Rev enferm UFPE on line. Recife-PE, v. 6(2):454-61. fev., 2012.
234	46-B2-2014	CAMARGO M. <i>et al.</i> Objeção de consciência e aborto legal sob a perspectiva da saúde: revisão integrativa. Rev enferm UFPE on line. Recife-PE, v. 8(6):1774-81, jun., 2014.
235	47-B2-2015	ROSA T. <i>et al.</i> Arte e promoção da saúde: revelando a história de um centro de saúde escola. Rev enferm UFPE on line. Recife-PE, v. 8(supl. 1):2545-50, jul., 2014.
236	48-B2-2013	MONTEIRO M. <i>et al.</i> Educação em saúde: revisão de literatura em periódicos nacionais. Rev enferm UFPE on line. Recife-PE, v. 7(esp):6283-7, out., 2013.
237	49-B2-2010	HENNING, C.; GARRÉ, B.; HENNING P. Discursos da educação ambiental na mídia: uma estratégia de controle social em operação. Rev. eletrônica Mestr. Educ. Ambient. Rio Grande – RS, v. 25, julho a dezembro de 2010.
238	51-B2-2014	JESUS, I.; GOMES, F.; ANGULO-MEZA, L. Avaliação da eficiência operacional das unidades de polícia pacificadora do estado do rio de janeiro. Revista Produção Online , Florianópolis-SC, v.14, n. 2, p. 448-464, abr./jun. 2014.
239	52-B2-2013	MOREIRA, J. et al. A educação permanente em saúde e sua relação com o empoderamento: reflexões a partir das agentes comunitárias de saúde Revista Teias . Rio de Janeiro-RJ, v. 14. n. 34. 163-190, 2013.
240	53-B2-2012	COSTA, A. As escolas noturnas da corte e a formação do trabalhador: educação e controle social na sociedade oitocentista. Revista Teias . Rio de Janeiro-RJ, v. 14. n. 28. 11-24, maio/ago. 2012.
241	54-B2-2013	GALLO, F. Tutorial de redes e um estudo de caso sobre "redes criminais". Revista USP . São Paulo-SP. n . 92, p. 74-85. dezembro/fevereiro 2011-2012.
242	55-B2-2012	MARIA, A. Práticas artísticas em redes sociais virtuais. Revista USP . São Paulo-SP. n . 92. p. 46-57. dezembro/fevereiro 2011-2012.
243	56-B2-2014	ABICALIL, C. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. Roteiro , Joaçaba-SC, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.
244	57-B2-2010	ANHUCCI, V.; SUGUIHIRO, V. A construção do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da participação e do controle social. Textos & Contextos . Porto Alegre-RS, v. 9, n. 1, p. 47 - 54, jan./jun. 2010.
245	58-B2-2011	HERKENHOFF, M.; RABELO, D. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. Textos & Contextos . Porto Alegre-RS, v. 10, n. 1, p. 82 - 93, jan./jul. 2011.
246	59-B2-2010	DAMASCENO, L.; GÓIS, J. Poliarquias e Participação Social no Brasil: estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Textos & Contextos . Porto Alegre-RS, v. 9, n. 2, p. 264 - 276, ago./dez. 2010.
247	60-B2-2012	JORGE, M.; VENTURA, C. Os Conselhos Municipais de Saúde e a Gestão participativa. Textos & Contextos . Porto Alegre-RS, v. 11, n. 1, p. 106 - 115, jan./jul. 2012.
248	61-B2-2012	SILVA E SILVA, M. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. Textos & Contextos . Porto Alegre-RS, v. 11, n. 2, p. 222 - 233, ago./dez. 2012.
249	62-B2-2012	PEREIRA, T. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa. Textos & Contextos Porto Alegre-

		RS, v. 11, n. 2, p. 376 - 389, ago./dez. 2012.
250	63-B2-2011	SILVA, V.; MEDEIROS, M.; SCHNEIDER, M. Ação profissional dos assistentes sociais no sistema único de Assistência Social: problematizações resultantes de uma pesquisa empírica no RS. Textos & Contextos . Porto Alegre-RS, v. 10, n. 2, p. 345 - 355, ago./dez. 2011.
251	64-B2-2011	SANTOS, Luís Cláudio Almeida. Por uma teoria do controle social. Revista Tomo . São Cristóvão – SE, n. 19, 2011: jul./dez.
252	65-B2-2013	BRITO, Daniel Chaves de. Policiamento e Dilemas da Democracia: práticas autoritárias na formação da cidadania no Brasil. Revista Tomo . São Cristóvão – SE, n. 23, 2013: jul./dez.