

# Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social

Fernanda Rodrigues da Silva<sup>1</sup>

Airton Cardoso Cançado<sup>2</sup>

Jean Castro dos Santos<sup>3</sup>

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58>

Recebido em: 17/2/2016

Aceito em: 1<sup>o</sup>/9/2016

## Resumo

Sabe-se que existem inúmeras conceitualizações e aplicações diversas de “Controle Social”, as quais levam em consideração distintos fatores pelo mundo. Nesta pesquisa optou-se por desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social” no Brasil, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR. Trata-se de um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvido por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas levaram em consideração periódicos conceituados, classificados dentre as melhores estratificações utilizadas pelas instituições científicas brasileiras, e como recorte optou-se pela avaliação da área de “Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR”. Na análise temática foram identificadas as Categorias Teóricas do Controle Social, que são a Democracia, a Cidadania e a Gestão Social. Com base nos resultados das concepções teóricas avaliadas nas publicações científicas brasileiras, o Controle Social da sociedade sobre o Estado é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o 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.

**Palavras-chave:** Revisão integrativa de literatura. Controle social. Gestão social. Democracia e cidadania.

<sup>1</sup> Doutoranda e mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Federal do Tocantins. Servidora da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno da prefeitura de Palmas-TO. [nanda\\_adm@uft.edu.br](mailto:nanda_adm@uft.edu.br)

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor da Universidade Federal do Tocantins. [airtoncardoso@yahoo.com.br](mailto:airtoncardoso@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Federal do Tocantins. [jeanycastros@gmail.com](mailto:jeanycastros@gmail.com)

## PERCEPTIONS ABOUT THE CONCEPT OF SOCIAL CONTROL

### Abstract

---

It is known that there are numerous conceptualizations and several applications of “Social Control” which take into consideration several factors in the world, in this study it was decided to develop a conceptual systematization of the different scientific contributions available on “Social Control” in Brazil, specifically in Planning area Urban and Regional/Demography – PUR. This is a theoretical study, descriptive and exploratory, developed through an integrative literature review. The searchable databases took into account reputable journals, ranked among the best stratifications used by the Brazilian scientific institutions, and how to cut it was decided to evaluate the area of “Urban and Regional Planning/Demography – PUR”. In thematic analysis were identified Theoretical Categories of Social Control that are Democracy, Citizenship and Social Management. Based on the results of theoretical concepts evaluated in Brazilian scientific publications, Social Control of society over the State is the improvement process of deliberative democracy, through the act of controlling the actions of the state in the public sphere through the effective exercise of citizenship. Its scope comprises all the channels (formal and informal) and actions taken by the society to expand the development of the local power and other scales, as well as to control the State action in the cycle of public policies.

**Keywords:** Integrative review of literature. Social control. Social Management. Democracy and citizenship.

Discorrer sobre Controle Social não é uma tarefa fácil em virtude das várias vertentes teóricas presentes nessa abordagem. As discussões envolvidas no tema são complexas e carregam um leque de percepções e caracterizações distintas, o que justifica a realização de pesquisas que se voltam para entender a interação das diversas formas de controle na sociedade. A lista de autores brasileiros e estrangeiros que se debruçam sobre o tema é muito extensa, e, como recorte, foram consideradas as discussões de teóricos 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, com o intuito de entender melhor a temática.

O termo Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos com conceitos e classificações distintas, tendo alongamento conceitual e imprecisão nas suas definições. Isso torna estudos como este necessários para se ter mais segurança acerca do uso de conceitos para Controle Social que sejam coerentes, pois, 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 discorram 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) e Martins (1989) mencionam que a existência de controles sempre pressupõe dois lados – o do controlador e o do controlado –, ou seja, o controle pode ser definido, em síntese, como o ato ou o poder de controlar algo.

No contexto 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). Nesta 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).

Enquanto não existir entendimento entre as concepções e os mecanismos de Controle Social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, o sistema republicano tende a ficar limitado. 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 e deve ser utilizado em prol do aprimoramento da democracia.

Nesta perspectiva, este estudo se propôs a desenvolver uma sistematização conceitual das 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.

Quanto aos objetivos específicos delinear-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; e iii) identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir no aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, no delineamento de pesquisas futuras.

A justificativa deste estudo está em proporcionar uma consolidação dos sentidos atribuídos à terminologia de Controle Social especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR – pela comunidade científica brasileira, tendo em vista que a temática possui significações diversificadas e carece de uma definição conceitual, bem como de uma busca e sintetização de suas categorias teóricas.

Este estudo é 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. Por esta razão, optou-se por trabalhar com a área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR.

Esta problematização refere-se ao primeiro passo de um programa mais abrangente. Nesta perspectiva, esta pesquisa será posteriormente complementada com estudos comparativos a serem realizados nas publicações que abordam o Controle Social nos periódicos das áreas de Administração e Ciência Política.

Ao realizar esta sistematização conceitual acredita-se estar contribuindo para a discussão emergencial sobre o aprofundamento teórico da compreensão do conceito de Controle Social, assunto que precisa ser debatido também pela comunidade científica da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR.

Sendo assim, a relevância da realização desta pesquisa foi o avanço do Controle Social no campo das ciências, que possibilitou apresentar à comunidade científica contribuições que evidenciam como o Controle Social tem sido tratado pelos pesquisadores da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR.

O presente artigo encontra-se estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução; a segunda aborda um breve referencial teórico, contendo as interfaces dos diferentes conceitos e sentidos atribuídos ao termo Controle Social; a terceira apresenta os aspectos metodológicos utilizados no desenvolver do trabalho; a quarta exhibe as análises dos resultados da pesquisa; e, por fim, a quinta seção expõe as considerações finais, com as limitações e sugestões provenientes da realização deste estudo.

## Referencial Teórico

Esta seção objetivou discutir, a partir de diferentes abordagens teórico-conceituais, a importância do papel das modalidades de Controle Social. As discussões que se seguem elencam, portanto, as interfaces dos diversos 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.

### *Os Sentidos do Controle Social*

Martins (1989, p. 9) ressalva “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 para a instituição de controles”. Quando não há mecanismos e possibilidades para se instalar o controle, surge o descontrole. Sobre esta segunda hipótese, Martins (1989, p. 8) reitera:

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 tornar-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.

Para manter um equilíbrio entre essas situações é necessário existir um consenso entre liberdade e controle. O objetivo do controle, entretanto, 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).

Este equilíbrio é essencial. 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 seqüências 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).

A tese de Martins (1989) em relação ao Controle Social é sustentada 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: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma, Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo.

Anjos e Caldas (2007, p. 153), em interface com Martins (1989), também caracterizaram o termo em dois conjuntos, ou seja, no primeiro o termo refere-se 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 a 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 (via auditoria externa) 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 exercido pela sociedade.

As classificações expostas são convergentes; no entanto a discussão proposta neste trabalho focaliza a classificação proposta por Martins (1989) das quatro grandes categorias, que, em certa medida, abarcam as demais concepções avaliadas (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) e Ferreira et al. (2011) discorrem que 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 e publicado em 1901<sup>4</sup> (MARTINS, 1989). Tal categoria refere-se à forma de controle exercida pela sociedade sobre si mesma e “pode ser compreendida como uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade” (TEIXEIRA, 2012, p. 38).

---

<sup>4</sup> ROSS, E. A. *Social control: a survey of the foundation of order*. 1901.

O Controle Social presente nesta 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. Visa a assegurar a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios socialmente estabelecido pelas relações de convivência (CORREIA, 2006).

Teixeira (2012), ao discorrer sobre esta categoria de Controle Social, traz à tona um novo arranjo, ou seja, para este autor os mecanismos que garantem a realização do Controle Social são coercitivos e dividem-se em legais e morais. O primeiro tipo de coerção diz respeito à conduta coletiva regulamentada em lei, posto que nesta a coerção prevista é 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 a 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 mesma, 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 segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Esta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu em 1748 por meio da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que era necessário haver a divisão dos poderes, sendo esta primeiramente considerada uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano, como um mecanismo para se evitar governos tiranos.

Diante da necessidade de se repensar os conceitos acerca do tema, esta pesquisa propositadamente teve como foco analisar com vigor esta categoria, tendo como direção as contribuições dos diversos autores da amostra selecionada 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 com 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 neste tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio deste importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos, segundo seus critérios, para assumirem um cargo público eletivo.

Conforme, no entanto, bem elenca Castro (2008, p. 346), o Controle Social não se resume apenas ao voto, ou seja, “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”.

Cabe a esta modalidade de controle não apenas possibilitar a realização e continuidade das eleições, caracterizada por Teixeira (2012, p. 44) como um “mecanismo de controle vertical”, tendo em vista que este 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, outros mecanismos também compõem esse rol de ações que está à disposição da sociedade para que ela exerça, de forma efetiva e eficaz, o controle sobre a coisa pública, como se evidencia no trecho a seguir:

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).

Martins (1989, p. 13) relembra que “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 de fraudes e desvios de recursos no setor público, 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), surgiu a partir do colapso da ditadura militar ocorrido em meados de 1970. De acordo com Siqueira et al. (2011, p. 472), algumas influências possibilitaram esta abertura, tais como a insuficiência de políticas públicas, a crise econômica e as precárias condições de vida, ou seja, todo este processo “desencadeou um movimento de reforma política com vistas à redemocratização das ações do Estado para o 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 deste contexto, um dos seus objetos de estudo têm sido os movimentos promovidos no âmbito da saúde no Brasil, que alcançou avanços e legislações próprias, em especial nos conselhos gestores de políticas públicas de saúde.

A ação da cidadania não é restrita a determinados grupos da sociedade, pois a prática desta modalidade de Controle Social traz benefícios para toda a coletividade, tornando-se uma obrigação comum a todos, reafirmando a seguinte reflexão acerca do exercício da cidadania: “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 Social 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), esta 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”.

No Estado democrático a garantia da harmonia social ocorre mediante a atuação das instituições estatais. Neste sentido, Teixeira (2012, p. 57) explica que “a convivência social precisa ser regulamentada a fim de que as pessoas saibam quais são os seus limites de ação e para que o Estado acione os mecanismos repressivos toda vez que o mais forte ameaçar dominar o mais fraco”.

De acordo com Teixeira (2012), nas discussões sobre esta modalidade de controle destaca-se a importância que os contratualistas atribuíram à lei e ao poder delegado ao Estado não somente por fornecerem as diretrizes básicas que norteiam a vida em sociedade, mas também por criarem mecanismos que obriguem a todos a assimilarem tais diretrizes mediante as atividades desenvolvidas pelas instituições que estruturam o Estado.

Esta modalidade de Controle Social se justifica exatamente pela existência de diversas ocorrências exploratórias. Martins (1989, p. 16) reforça estas 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.

Cada forma de Controle Social possui sua relevância na perspectiva da democracia, respeitando-se os direitos e deveres de cada um, e, de acordo com Teixeira (2012, p. 57), “numa democracia, o controle que o Estado exerce sobre a sociedade existe fundamentalmente para garantir a prevalência da igualdade de direitos entre as pessoas, independentemente de diferenças culturais, econômicas e éticas que possam ser verificadas”.

Correia (2006) apresenta outro lado desta modalidade de controle ao exemplificar que, no Brasil, o Controle Social durante o período da ditadura militar foi exercido pelo Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão.

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. Considera-se que

a instituição que representa, especificamente, esta 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 nesta categoria estão voltados para o treinamento dos indivíduos por intermédio dos critérios previstos em sanções normatizadoras. 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 exercida pelo Estado sobre si mesmo. Este 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).

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, esta modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária, porque o poder de governar foi remanejado para a sociedade. Como forma de efetivar as concepções republicanas, o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si próprio. Para

tanto, o Controle Social, nestes 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).

O pensamento de Martins (1989) converge com o de Pinto (2008) ao enfatizar a importância da existência dos controles internos, posto que neste processo o controle interno assume um papel de intermediador das relações entre Estado-sociedade. Além disto, 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).

Em suma, avalia-se 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. A este respeito, Pinto (2008, p. 310) menciona que: “os órgãos de controle interno são instrumentos de garantia do direito do cidadão a 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”.

## **Metodologia**

Esta pesquisa refere-se a um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvido por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas na academia brasileira foram os periódicos (com as seguintes qualificações: A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação, como o “Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR”

do aplicativo integrado WebQualis da Capes,<sup>5</sup> versão 2012. Os dados desta pesquisa foram coletados em periódicos classificados com as melhores estratificações de pesquisas científicas utilizadas no país.

O protocolo de pesquisa percorrido na revisão integrativa seguiu as fases proposta por Whittemore e Knafl (2005), Ganong (1987), Silva (2008) e Vendruscolo, Prado e Kleba (2014), sendo elas: seleção da questão de pesquisa, definição das palavras-chave, definição das bases de dados, definição dos critérios de inclusão/exclusão, seleção da amostra válida e análise preliminar dos artigos.

Como questão norteadora deste trabalho definiu-se a seguinte: 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)?

A busca nos periódicos foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014, por acesso on-line (sites), e pesquisou-se em cada banco de dados/periódicos pelo termo exato [Controle Social], entre aspas.

Os critérios definidos para a inclusão das publicações foram estudos que trataram especificamente do tema [Controle Social]: publicações reconhecidas pela comunidade científica veiculadas no idioma português e disponíveis eletronicamente para download nos periódicos pesquisados (sites), estudos publicados no período de 1º de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014 e publicações procedentes de trabalhos tipificados como artigos científicos.

---

<sup>5</sup> WebQualis: refere-se a um aplicativo que permite a classificação e consulta ao Qualis (conjunto de procedimentos utilizados pela Capes/MEC – Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – do Ministério de Educação e Cultura) para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de Pós-Graduação. Tal processo foi concebido para atender às necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo de Coleta de Dados dos veículos de divulgação da produção científica brasileira por área do conhecimento.

Já os critérios definidos para a exclusão das publicações foram edições de diversos tipos de trabalhos: editoriais, resenhas e conferências, publicações não disponíveis em meio eletrônico (versões impressas) e estudos publicados fora do período de 1º de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014.

Ao final das buscas compôs-se uma amostra válida da revisão integrativa de literatura dos 252 artigos, admitidos nos critérios iniciais de inclusão, oriundos dos periódicos das qualificações já mencionadas, os quais foram posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial temático (BARDIN, 2011).

O trajeto da análise de conteúdo utilizado nesta pesquisa ocorreu em três etapas. A primeira correspondeu à pré-análise, na qual se realizaram leituras flutuantes com o intuito de extrair elementos para separação dos 252 artigos de acordo com as quatro categorias previamente definidas com base no referencial teórico apresentado: “Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma – CS-SSM”; “Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade – CS-ES”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM”.

No decorrer da realização das leituras foram criadas mais duas categorias que se fizeram necessárias: “Outras formas de Controle Social” e “Não aborda aspectos do Controle Social”. Neste momento delimitou-se a análise de conteúdo para este estudo, ou seja, dentre as seis categorias de análises encontradas esta pesquisa manteve seu foco especificamente na categoria do CS-SE em virtude dos objetivos estabelecidos para o estudo.

A segunda etapa desenvolvida durante a análise de conteúdo diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito. Nesta fase realizou-se a leitura integral dos 155 artigos incluídos na categoria do CS-SE.

A terceira e última etapa da análise de conteúdo refere-se à inferência e interpretação (análise temática) dos 30 artigos selecionados por tratarem conceitualmente do Controle Social com aprofundamento teórico. Vale mencionar que dos 30 artigos apreciados, 9 eram trabalhos teóricos e 21 estudos empíricos.

As especificidades sobre a caracterização dos resultados obtidos a respeito da literatura científica sobre Controle Social no Brasil e a análise temática, são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

## **Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social: uma releitura da literatura específica brasileira**

Esta seção apresenta os principais eixos de análise, bem como as discussões oriundas dos resultados obtidos no desenvolver da revisão integrativa de literatura.

A seção encontra-se subdividida em dois tópicos. No primeiro apresentam-se as especificidades encontradas nos conceitos sobre Controle Social em três dimensões distintas: – Como se dá a modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado? – Quando ela acontece? – Onde ocorre? Já o segundo tópico expõe as discussões das categorias teóricas: democracia, cidadania e gestão social, encontradas na literatura sobre Controle Social.

### ***Dimensões de Análise Presentes nas Abordagens do Controle Social***

Na literatura avaliada nesta 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],<sup>6</sup> a partir de Fleury et

---

<sup>6</sup> Optou-se por separar as referências utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa das 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.

al. (1997),<sup>7</sup> mencionaram que o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, desde a 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 esta realidade, e os próprios resultados obtidos neste estudo sancionam esse fenômeno.

A grande maioria dos artigos abordava 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].

Ao final da revisão integrativa obtiveram-se 30 artigos que abordaram conceitualmente o termo Controle Social. Nestes, verificou-se que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos A1 e B2, fato que demonstra que tanto os periódicos considerados de maior qualificação (A1) quanto os 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 as classificações elevadas A1 e A2 foram incipientes nas abordagens teóricas. Este dado evidencia que as publicações teóricas sobre Controle Social ainda não estão presentes nos periódicos de estratos superiores.

Em uma primeira avaliação dos conceitos presentes nos artigos inseridos na categoria do CS-SE, foi possível aferir aspectos importantes neste diálogo que menciona especificidades encontradas na análise das abordagens teóricas da literatura sobre Controle Social em três dimensões distintas: – *Como se dá esta modalidade de Controle Social?* – *Quando acontece?* – *Onde ocorre?*

---

<sup>7</sup> FLEURY, S. et al. *Municipalização da saúde e poder local no Brasil*. Artigo apresentado no Enanpad, 21., 1997.

Após a sistematização dos conceitos sobre o que representa o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE –, percebeu-se que esta modalidade 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 esta modalidade de controle que descrevem que ela ocorre ora via representações da sociedade civil, ora por participação direta. Sendo assim, denota-se que, no primeiro momento, os autores referem-se 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 compete aos cidadãos a definição e autorização das decisões políticas a serem adotadas ou não (LUCHMANN, 2007).

Pinho (2010) explana e provoca o debate, e, mesmo diante da comunidade mais participativa e tendo um governo o mais bem-intencionado possível, seria improvável à população fazer-se representar de forma qualificada nos conselhos gestores.

Neste sentido, faz-se oportuno pensar em novos contornos para alterar tal realidade, e a proposta de Lima (2013) / [24-B1-2013] dispõe de uma alternativa relevante. Este autor sugere que seja criado o controle dos controladores, ou seja, o controle dos representantes feito pelos beneficiários das políticas reivindicadas por estes representantes. Este controle dos controladores implicaria uma face dupla da accountability, em que uma consiste no 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),<sup>8</sup> o conceito de accountability societal acarreta 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 da ativação dos mecanismos de accountability horizontal com poder de sanção.

Esta proposta constituir-se-ia por meio de alguns dispositivos de controles, que poderiam ser tanto participativos, conselhos e conferências, quanto canais de denúncias, como ouvidorias. Ela pode assumir duas formas de controle que são controle cidadão e controle societal. Entre os dispositivos possíveis de serem acessados pela sociedade, Lima (2013) / [24-B1-2013] sugere que neste 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 destes autores, 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].

---

<sup>8</sup> SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. *Societal and horizontal control: two cases about a fruitful relationship*. Presented in: *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000.

No que diz respeito à segunda dimensão de análise relativa ao momento adequado para o acontecimento desta modalidade de controle, os autores se posicionam de maneira diferente. 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 execução das ações de saúde, assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros nesta área. Neste conceito percebe-se que o autor definiu três momentos oportunos para a realização do Controle Social.

Por sua vez, Chaves e Egry (2012) / [06-A2-2012] mencionam que o Controle Social na atuação do poder público acontece na elaboração das políticas públicas para atender às necessidades dos indivíduos e da própria sociedade. Já Cristo (2012) [65-B1-2012] expôs que as ações do Controle Social visam a fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à introdução de uma política pública.

Diante destes argumentos denota-se 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], representam as mais completas, pois coadunam com o ciclo da política pública proposta por Saravia (2006), que abarca as seguintes fases: agenda política, elaboração, formulação, estabelecimento, execução, avaliação e monitoramento. Tais etapas interagem e formam o processo de uma dada política pública. Neste sentido, infere-se que, se uma política pública passará por todas estas fases, necessariamente o controle das políticas, aqui denominado de Controle Social da sociedade sobre o Estado, também deverá percorrer tal circularidade.

Rabelo, Teixeira e Espluga (2013) / [30-B1-2013], baseados na definição apresentada pelo Ipea (2010),<sup>9</sup> mencionam que o Controle Social na nova realidade brasileira são espaços decisórios nos quais os diferentes atores repartem o poder de elaboração, execução 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 que não basta permitir a possibilidade da existência desta 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 à última dimensão que trata dos locais apropriados para a realização deste Controle Social, o que se percebe na literatura revista é que esta prevê uma variedade considerável de canais para o desenvolvimento deste Controle Social, que vai desde conferências municipais até os canais possibilitados pela mídia. Exemplificando estas opções, Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011] citam que o Controle Social somente pode ser efetivado quando houver uma relação direta com vários elementos da comunicação, entre eles o acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa e regras claras nos espaços de negociação.

Neste 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 articulam-se diferentes sujeitos, com suas diversas representações, movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, entidades jurídicas, prestadores de serviços, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem cidadãos, famílias e grupos da comunidade. Nesta perspectiva, nota-se que, quanto maior for o número destes canais, mais visibilidade o Controle Social exercido pela

---

<sup>9</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

sociedade sobre o Estado terá, e, quando a participação direta sobressair à representação nestes espaços, mais abrangentes se tornarão os meios para a efetivação deste controle.

A apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre Controle Social nas três dimensões: *Como?* – *Quando?* – *Onde?*, indica 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, e 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, p. 190), como um ”jogo de faz de contas” executado pela prefeitura e pelo conselho. Atrela-se em áreas específicas, por exemplo a área da saúde, e volta-se apenas para as políticas sociais, ou seja, não possui um foco amplo que comporte toda a esfera pública necessária.

Na sequência, apresenta-se as categorias teóricas encontradas na literatura sobre Controle Social – “Democracia”, “Cidadania” e “Gestão Social” –, tendo a ciência de que tais categorias possuem uma alta proximidade em suas abordagens.

### ***Delimitação das Categorias Teóricas do Controle Social: Democracia, Cidadania e Gestão Social***

A análise das publicações proporcionou a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre Controle Social que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas internas: Democracia, Cidadania e Gestão Social. Embora categorizar questões que se apresentam tão próximas e fluidas não seja fácil, neste subitem procurou-se demonstrar as diferentes relações que se estabeleceram nestas categorias teóricas. Na sequência, propõe-se a discorrer sobre o delineamento de cada uma dessas categorias teóricas.

A “democracia” encontra-se estritamente vinculada às 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 pelo Sistema Único de Saúde – SUS –, e o conceito de Controle Social, segundo estes 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.

De acordo com Dahl (2009), as democracias se estabelecem em certas circunstâncias e nos momentos favoráveis. Sendo assim, no caso brasileiro, após o último período de ditadura, ela tornou-se não apenas necessária, mas indispensável, pois, por meio de sua existência enquanto sistema, foi possível pensar em cenários democráticos que oportunizassem a participação direta, a igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido, o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos (DALH, 2009).

No trabalho de Vera, Lavallo 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.

Neste sentido, percebe-se que não basta apenas a existência de canais para a execução do Controle Social da sociedade sobre o Estado, conforme menciona Silva (2007). É imprescindível, como alega Dahl (2012), que haja a responsabilização 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 desta modalidade de Controle Social.

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

No que respeita à segunda categoria identificada, isto é, à “Cidadania”, Carvalho (2008) menciona que o processo de construção da cidadania brasileira ainda se encontra em fase embrionária. Por esta 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 exige uma cidadania ativa e um Estado aberto.

Os autores enfatizam uma virtude relevante no cenário 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] citam que o conceito do termo passou por uma releitura no contexto brasileiro. Sendo assim, este agora é largamente considerado a possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente nos aspectos relacionados à construção da democracia. Diante deste conceito, percebe-se que não existe Controle Social sem uma cidadania ativa, e se esta não existir, consequentemente não haverá processos democráticos nas instâncias de Controle Social, isto é, as concepções oriundas desta nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre Controle Social, cidadania e democracia. Para fortalecer ainda mais este debate, neste estudo se propõe a inclusão de uma quarta dimensão indispensável neste conceito – a “Gestão Social”.

De acordo com Carvalho (2008), tradicionalmente convencionou-se definir cidadania como 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 a participação na riqueza coletiva.

Levando-se 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. Neste sentido, Anhucci e Suguihiro (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 destas novas possibilidades, procurou-se estabelecer uma institucionalidade democrática, e, além de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo, foram criados outros mecanismos capazes de ampliar a participação da sociedade nas tomadas de decisão políticas. Tais aberturas tornaram-se fundamentais para a consolidação da cidadania no Brasil.

A este respeito, Almeida, Dimenstein e Severo (2010) / [20-B1-2010] propõem uma recomendação pertinente 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.

A última categoria – “Gestão Social” – foi encontrada nos 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, encontra-se ancorado na utopia igualitária, cujo objetivo primordial é a construção do fortaleci-

mento do poder local por meio de uma gestão social democrática. Nesta perspectiva, o exercício deste Controle Social permitiria, na concepção de tais autores, a expansão da esfera pública por meio da criação de canais de participação social.

Nesta 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). Nesta direção, entende-se que a esfera pública, possibilitada por meio do Controle Social, representa a mesma esfera pública delineada na gestão social, e a expansão desta esfera pública, tanto no que se refere ao Controle Social quanto à gestão social, permitirá as condições para a promoção do desenvolvimento da democracia deliberativa.

No conceito em tela, outra questão que chama a atenção nesta 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 propícia às novas abordagens presentes na gestão social no que se refere a sua escalaridade. Neste sentido, vale citar 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 consiste na gestão 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 escalaridade adequada para a gestão social, tendo como base desta argumentação a participação direta, e para que esta aconteça as Tecnologias da Informação e Comunicações – TICs – tornam-se 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 TICs. Outros artigos avaliados nesta revisão também versaram sobre a participação da sociedade no contexto do Controle Social em níveis locais.

Outro trabalho que abordou o termo gestão social foi o artigo de Moisés et al. (2010) / [09-B1-2010]. Neste, a participação foi considerada um instrumento de gestão social e gerência comunitária no domínio do Controle Social. Segundo estes 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 percebe-se que estes últimos autores mencionados consentem 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 destas duas abordagens teóricas. Neste sentido, denota-se que não existe gestão social nem Controle Social se não houver a participação da sociedade. Nesta perspectiva, o Controle Social é um processo finalístico que promoverá, por meio de sua efetiva execução no âmbito local, o aprimoramento da democracia e da cidadania deliberativa. A gestão social, por sua vez, representará o meio necessário para que este processo desenvolva-se de forma adequada, tendo como missão a emancipação dos cidadãos.

## **Considerações Finais**

Este estudo 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.

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, e iii) identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir com o aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, no delineamento de pesquisas futuras.

Em atenção ao primeiro objetivo específico, avalia-se que quantitativamente existe atualmente uma produção considerável sobre Controle Social no país, na área de Planejamento Urbano e Regional – PUR –, porém a maioria dos trabalhos desta produção se volta para a análise da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, com maior foco para os conselhos vinculados à área da saúde. Este 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 maior efetividade 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, que são a Democracia, a Cidadania e a Gestão Social. Foi possível aferir também 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 esta modalidade de Controle Social? – Quando acontece? – Onde ocorre?

Sob o prisma das três dimensões aludidas, observou-se que o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado acontece com maior peso por meio da representação, tem maior incidência nas instâncias formais, não

abarcas todas as modalidades do ciclo das políticas públicas, atrela-se em áreas específicas, por exemplo à área da saúde e volta-se apenas para as políticas sociais, não abrangendo toda a esfera pública necessária.

No tocante ao terceiro e último objetivo específico, nota-se que são muitas as lacunas identificadas nesta pesquisa, como, por exemplo, a ausência das conceituações teóricas, a falta de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de Controle Social e a ausência de definições precisas do que representa o Controle Social. Nesta perspectiva, ressalva-se que, enquanto não houver entendimento acerca 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 e deve ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

O Controle Social da sociedade sobre o Estado, nesta pesquisa, compreende o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Neste 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 esta não podem ficar limitadas à comunidade científica, mas precisam ultrapassar os limites da academia e aproximarem-se da sociedade, com o desígnio de buscar junto a população proposições possíveis para a efetividade das modalidades de Controle Social por meio da gestão social, e a realização desta abertura poderá ser incentivada pelos grupos de pesquisas da área e por ações de extensão comunitária, esferas primordiais neste debate.

Muitos são os caminhos que ainda restam para serem trilhados neste campo do saber que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. A academia precisa, contudo, se equipar de um arcabouço teórico mais aprofundado, que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o Controle Social, mediante novas publicações científicas que se aprofundem nas concepções teóricas relativas ao assunto.

Recomenda-se aprofundar este estudo em outras áreas, abrindo, com isto, oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou o da ciência política. É oportuno, também, 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 aos periódicos com as seguintes qualificações: A1, A2, B1 e B2, na área do Planejamento Urbano e Regional – PUR.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de abranger as contribuições das publicações internacionais. Além disso, há a 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 e com base nas abordagens da gestão social.

## Referências

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva [on-line], São Paulo, SP, v. 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. (Org.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus. 2007. p. 151-177.

- AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Org.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus. 2007. p. 7-9.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. 1. ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.
- 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. p. 54-82.
- CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 10. 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. p. 339-353.
- 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. p. 66-73.
- DAHL, R. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2012.
- DAHL, R. Sobre a democracia. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2009.
- FERREIRA, R. do N. et al. Governança pública: transparência, controle e accountability sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. R. et al (Org.). Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações. Lavras: Ed. Ufla, 2011. p. 119-132.
- GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing. Rev Nurs Health, Índia, v. 10, n. 1, p. 1-11. 1987.
- 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. (Org.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus. 2007. p. 113-132.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (Org.). *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf, 2010. p. 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. p. 301-314.

SARAVIA, E. J. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

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. (Org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 179-205.

SILVA, V. V. A relação entre satisfação no trabalho e saúde mental do trabalhador: uma revisão integrativa. 2008. 145f. 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.* [on-line], São Paulo, v. 20, n. 2, p. 470-482, abr./jun. 2011.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle Social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). *Parceria social público-privada: textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

SZAZI, E. Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro setor. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). *Parceria social público-privada: textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 303-325.

TEIXEIRA, M. A. C. Estado, governo e administração pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VENDRUSCOLO, C.; PRADO, M. L. do; KLEBA, M. E. Formação de recursos humanos em saúde no Brasil: uma revisão integrativa. *Educ. ver.* [on-line], v. 30, n. 1, p. 215-244, 2014.

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, p. 546-553, 2005.