

O controle social e sua relação com a gestão social na administração pública brasileira: revisão sistemática da literatura

Do paradigma do estadocêntrica, que prevaleceu até meados de 1980, para o sociocêntrico, observa-se ampliação do reconhecimento da sociedade civil como ator social e político. Nesse contexto, o processo participativo ganha maior relevo, estando presente em duas concepções estudadas no âmbito da administração pública, o controle social e a gestão social. O presente texto utiliza-se da técnica de revisão bibliográfica sistemática para fazer uma breve reflexão sobre a relação entre o controle social e a gestão social, buscando as semelhanças, diferenças e possíveis interseções entre os conceitos. A priori, considerou-se que o controle social poderia ser utilizado para o exercício da gestão social, como uma espécie de ferramenta. Após aprofundamento no assunto, verificou-se justamente o direcionamento contrário, que a gestão social, normalmente, é apontada como meio para concretização do controle social, este sendo compreendido, majoritariamente, como controle da sociedade sobre o Estado e aquele apenas como um modo da gestão participativo, mas que requer toda uma estrutura de não coação, incentivo à participação e solidariedade, tendo sido verificada uma ênfase associativa ao conceito de exercício da cidadania deliberativa.

Palavras-chave: Controle social; Gestão social; Cidadania.

Social control and its relation to social management in the Brazilian public administration: a systematic literature review

From the statocentric paradigm, which prevailed until the mid-1980s, to the sociocentric one, one observes an expansion of the recognition of civil society as a social and political actor. In this context, the participatory process gains greater prominence, being present in two concepts studied in the field of public administration, social control and social management. The present text uses the systematic literature review technique to briefly reflect on the relationship between social control and social management, seeking similarities, differences, and possible intersections between the concepts. A priori, it was considered that social control could be used to exercise social management, as a kind of tool. After delving deeper into the subject, it was found that social management is normally pointed out as a means to achieve social control, the latter being mostly understood as society's control over the State, and the former as a participative management mode, but one that requires a whole structure of non-coercion, incentive to participation, and solidarity.

Keywords: Social control; Social management; Citizenship.

Topic: **Gestão Pública**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Received: **07/02/2022**

Approved: **29/03/2022**

Roberto Leopoldo Nogueira Brilhante 

Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/2865153512857495>
<https://orcid.org/0000-0002-5827-6929>
robertobrilhante@hotmail.com

João Luiz Trindade de Azevedo 

Instituto Federal do Maranhão, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9050842221982493>
<https://orcid.org/0000-0002-6334-827X>
joao_dobb@hotmail.com

Flávia Lorene Sampaio Barbosa 

Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/3271567015867945>
<https://orcid.org/0000-0002-4804-9538>
fisbarbosa@ufpi.edu.br

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria 

Faculdade Luciano Feijão, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/0008637422329772>
<https://orcid.org/0000-0001-8365-8593>
fabiana.almeida.fif@gmail.com



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0017

Referencing this:

BRILHANTE, R. L. N.; AZEVEDO, J. L. T.; BARBOSA, F. L. S.; BIZARRIA, F. P. A.. O controle social e sua relação com a gestão social na administração pública brasileira: revisão sistemática da literatura. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v.13, n.1, p.229-242, 2022. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0017>

INTRODUÇÃO

De acordo com parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Nesse contexto, o presente estudo trata de duas formas do povo exercer de forma direta o poder que lhe foi atribuído: a gestão social, onde os cidadãos participam das decisões das políticas públicas, e o controle social, em que os governantes prestam contas dos seus atos diretamente à população.

Temas correlatos e amplamente estudados desde os anos de 1980, representando “formas de exercício da soberania popular” (FRITZEN et al., 2017). Nesse movimento, ante à evolução da administração pública brasileira, referencia uma mudança de paradigma, do público enquanto estatal, ou estadocêntrica, que prevaleceu até meados de 1980, para o público enquanto interesse público, ou sociocêntrica, com ampliação do reconhecimento da sociedade civil como ator social e político (KEINERT, 2000, SCHOMMER et al., 2014).

Tanto o controle quanto a gestão social dão as condições para o exercício de uma democracia deliberativa, já que ambas visam aproximar a população da política (SILVA et al., 2017). Esse modelo para gestão, enquanto substitui a estratégica, amplamente difundida em contexto neoliberal, e exige um gerenciamento mais participativo e dialógico (LINDEMEYER et al., 2018; LIMA et al., 2021). Nesse sentido, o processo decisório participativo, considerando o princípio da dialogicidade, considerando liberdade de expressão e a prestação de contas, habilita a participação popular na agenda das políticas em forma de monitoramento coletivo (FRITZEN et al., 2017).

Compreensões sobre controle social e gestão social, ainda, merecem análises, considerando imprecisões ainda observadas por Silva et al. (2016), ao passo que para se promover a evolução da democracia é preciso dar maior contorno, bem como melhor referenciar as inter-relações entre as concepções. Soma-se, conforme definem Sabioni et al. (2018), “o interesse dos brasileiros por uma gestão pública participativa, por meio da qual possam buscar um atendimento mais efetivo das necessidades coletivas e contribuir para que haja maior transparência”.

Desse modo, esse trabalho pretende analisar a interação existente entre os dois conceitos, de modo a saber se o controle social é uma forma de exercer a gestão social. Para tanto, procedeu-se a uma revisão sistemática de artigos escritos sobre gestão social e/ou controle social, obtidos através de consulta às bases de dados que reúnem trabalhos científicos, utilizando-se de ferramentas eletrônicas de busca específicas para localização de trabalhos científicos.

Objetivou-se levantar e organizar estudos relacionados aos temas de interesse que – após leitura e análise, sobretudo dos resumos – foram selecionados de forma qualitativa, em função do julgamento subjetivo dos pesquisadores e priorizando as publicações em periódicos científicos, alinhados temporalmente e catalogados conforme à relevância para contribuir com a formação de um resultado que pudesse responder, ou mesmo orientar, a inquietação que originou a pesquisa.

A consulta por trabalhos científicos foi realizada através do conteúdo do título, resumo e/ou

palavras-chave dos trabalhos. Buscaram-se estudos que versassem sobre controle social e gestão social na administração pública, conforme parâmetro descritos da seção de procedimentos metodológicos.

O desenvolvimento do presente trabalho está dividido em cinco seções, a primeira introduz a temática a ser tratada, a segunda, referencial teórico, faz breve apresentação do controle social, da gestão social e da interação entre estes dois constructos, a terceira exhibe os procedimentos metodológicos que orientaram a revisão sistemática, a quarta apresenta os resultados obtidos, discussão e estudo comparativo, e a quinta, por fim, trata-se da conclusão.

REVISÃO TEÓRICA

Controle social

O controle social pode ser definido como o processo pelo qual o povo participa da definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, incorporado na Constituição Federal através do princípio da participação (MAGALHÃES et al., 2019). Ou seja, esse é um controle sobre o Estado exercidos pelos cidadãos e a eles cabe deliberar e decidir sobre os rumos das políticas públicas.

Bona et al. (2018) explicam a distinção entre os conceitos de controle social como sendo o controle exercido pelo Estado para garantir coesão, integração e a ordem social na sociedade, empregado especialmente pela sociologia desde o século XIX, da compreensão moderno de controle da sociedade sobre as ações do Estado, que passou a ser adotado no Brasil a partir da década de 1980.

Também podemos entender o controle social como os governantes reportarem diretamente à sociedade sobre às demandas dela e a possibilidade de a própria sociedade responsabilizar o governo caso este não honre os compromissos assumidos (SILVA et al., 2018).

O controle social pode inibir algumas atuações dos governantes, bem como influenciar um comportamento distinto por parte deles (SILVA et al., 2018). Magalhães et al. (2019) assinalam a importância de o controle social ser deliberativo, paritário, autônomo e democrático, o que lhe dá mais respaldo.

Silva et al. (2018) citam que a ideia de controle social propiciou mudanças na comunidade, visto que alterou o papel anterior de recebedora passiva das políticas para colaborador e participante das decisões políticas.

Silva et al. (2017) ressaltam que não se deve confundir o controle com opressão, pois o objetivo daquele não é enfraquecer a liberdade, mas estabelecer os limites da liberdade que cada um atua. Silva et al. (2018) reforçam que a participação direta da sociedade aumenta a demanda por transparência.

As participações nas deliberações conferem um caráter de justiça social e permite que o conhecimento dos resultados sobre os recursos envolvidos na gestão pública crie um sentimento de conformidade com os seus resultados (MAGALHÃES et al., 2019). Porém, importante ressaltar que “participação popular, que acontece durante o processo de formulação da política pública, já o controle social ocorre, posteriormente, a implementação da política pública” (FRITZEN et al., 2017). Assim, o controle social é a sociedade fiscalizando as políticas públicas, sendo a sociedade participativa essencial à garantia do efetivo

funcionamento das organizações, sendo, o controle, o processo de regulação e acompanhamento dos recursos, favorecido quando a sociedade civil se apresenta mobilizada (LINDEMEYER et al., 2018), aspecto defendido, também, por Sabioni et al. (2016), como engajamento do cidadão, o que envolve a necessidade de compartilhamento das agendas das políticas com a sociedade.

Gestão social

Gestão social é um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da participação ampla de atores no processo de decisão, principalmente por estruturas descentralizadas e participativas (AGUIAR et al., 2020).

Para sistematizar compreensão sobre a gestão social, Pimentel e Pimentel (2010) apresentam alguns princípios relacionados ao tema: (i) o objetivo da gestão social envolve o interesse coletivo e público; (ii) possui orientação valorativa para a dimensão pública; (iii) o processo decisório deliberativo deve ser privilegiada em detrimento da lógica instrumental; (iv) atua junto à sociedade civil, seus atores organizados em espaços institucionais; (v) processo dialógico e consensual; (vi) realiza-se pela argumentação livre; (vii) sendo operacionalizada por meio de redes e parcerias intersetoriais. Em especial, o princípio (vii) relaciona-se à relevância da esfera pública da sociedade civil em que são reunidos diversos segmentos com garantia de representatividade em torno das tomadas de decisão relacionadas às demandas sociais (LIMA et al., 2021).

A gestão social possui a forte presença de valores como democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social (MENON et al., 2019). Seus principais elementos constitutivos são: empoderamento como resgate político pela sociedade; ator social com interesse em uma determinada decisão; *advocacy*, sendo a capacidade de voz e defesa de uma causa; *accountability*, que é a prestação de contas por parte dos representantes da sociedade; autoconfiança da comunidade e uma nova perspectiva de governança em conjunto com os atores sociais (AGUIAR et al., 2020). Em vez de se basear na lógica de mercado, a gestão social busca atender o bem comum da sociedade (PERSSON et al., 2020).

Persson et al. (2020) citam ainda que a gestão tradicional quer apenas o consentimento das pessoas, dado que os objetivos são definidos pelos grupos dominantes e os demais atores são meros coadjuvantes. A gestão social, por outro lado, visa alcançar o consenso resultante do diálogo entre os diversos atores em espaços institucionais organizados da sociedade civil, como, por exemplo, organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e, também, o próprio cidadão (MAGALHÃES et al., 2015).

Menon et al. (2019) citam três ciclos da gestão social. O primeiro, que vai de 1998 a 2005, consistia em autores que discutiam a gestão social diretamente ou associada ao poder local, a participação social, a economia solidária o desenvolvimento social, a administração pública societal e as relações entre Estado e sociedade pela visão da inovação social. Já na segunda geração, sendo de 2006 até 2014, percebe-se uma integração da gestão social com a Administração Pública, que começa com a criação da divisão de Administração Pública e Gestão Social no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) em 2005. E, por fim, tem-se a última geração, de 2015 até os dias atuais, que representa a maturação teórico-conceitual da gestão social, onde o assunto passou a ser tratado em diversos

eventos, ou seja, nessa geração permitiu-se à gestão social integrar abordagens, sintetizar categorias e construir consensos para um paradigma.

O que acontece com o passar dos anos é o uso da gestão social integrada à Administração Pública e como aquela é utilizada pela sociedade para fazer o controle sobre as políticas públicas? Embora, como argumentam Kraemer et al. (2019), os mecanismos de participação no Brasil precisam ser revisitados, ante a possibilidade de estes se tornarem espaços de legitimação do poder público.

Interação entre controle social e gestão social

Geralmente, a interação entre os dois conceitos é feita através de conselhos, como os conselhos municipais, que tem o intuito de mediar relações, mitigar conflitos e proporcionar maior interação entre o governo e a sociedade civil. Eles são formados por membros do poder público e da sociedade, que formulam as políticas públicas de uma forma descentralizada e participativa, gerando, por consequência, uma maior cobrança do governo na prestação de contas (SILVA et al., 2018).

Magalhães et al. (2019) citam que a presença de conselheiros qualificados é um fator importante para o cumprimento do papel de controle social. Para ilustrar como se dá a prática dos conselhos e conselheiros, nos parágrafos abaixo serão citados alguns estudos relacionados a esse assunto.

Sabioni et al. (2018), através de entrevistas com os membros da Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa – MG (AMEVIÇOSA), explicam as razões que levam uma pessoa a tornar-se conselheiro. As pessoas se motivam, entre outros fatores, devido à indignação com os erros da gestão pública e pela percepção de que em países com melhor qualidade de vida os cidadãos se mobilizam mais. Por outro lado, são desestimulantes fatores como a alta dedicação à função, oposição da família, falta de transparência da gestão municipal em disponibilizar dados e resistência de pessoas que possuem interesses pessoais em relação à Administração Municipal.

Silva et al. (2018), analisando a atuação dos conselhos municipais do Nordeste do Brasil, usando como base as fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União, em 2011, descobriram que, das 363 recomendações feitas nos relatórios de fiscalização, 38% citou o não acompanhamento dos conselheiros da execução do dinheiro público, ou seja, o controle social mostrou-se falho. Os autores ainda destacam a falta de comprometimento de alguns conselheiros, o que dificulta a atuação geral do conselho e a geração de resultados positivos.

Magalhães et al. (2018) propõem discutir a autonomia do Conselho de Saúde de Juiz de Fora – MG através de entrevistas com os conselheiros. Os autores concluíram pela incompletude na autonomia do referido conselho, inclusive encontraram traços de heteronomia, que os autores conceituam como conduta ou norma que não provém de razão ou lei moral. O artigo identificou como obstáculos à autonomia os interesses partidários e a atuação de grupos políticos e de entidades representativas. A heteronomia se dá através do uso dos cargos para interesses pessoais, relações baseadas em camaradagem (clientelismo) e distanciamento dos grupos que eles representam.

Os estudos mostram que há situações que impedem que os conselhos exerçam o papel ao qual foram

designados, indicando que a gestão social vem falhando na realização do controle social.

MATERIAIS E MÉTODOS

Adotou-se a técnica de revisão sistemática narrativa que, segundo Siddaway et al. (GALVÃO et al., 2019), é um meio particularmente útil para vincular estudos que tratam de diferentes tópicos, buscando uma reinterpretação ou interconexão, possibilitando desenvolver ou avaliar uma nova teoria, podendo servir, ainda, para apresentar uma descrição histórica do desenvolvimento de determinada teoria ou pesquisa sobre um tópico.

De acordo com Galvão et al. (2019) a revisão sistemática segue protocolos específicos, contendo, no mínimo: a delimitação da questão; a seleção das bases de dados; a elaboração da estratégia de busca; a seleção e sistematização dos trabalhos; e, quando for o caso, a formação de equipes de trabalho para execução das atividades.

Destarte, entre 14 e 25 de setembro de 2020 iniciou-se a seleção e sistematização dos artigos científicos para compor o acervo bibliográfico de consulta. Este macroprocesso foi dividido em cinco etapas, conforme diagrama apresentado na Figura 1.

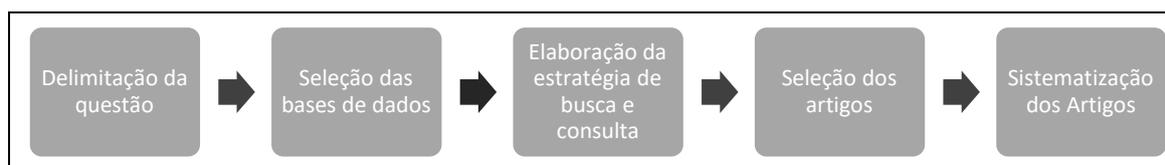


Figura 1: Etapas para seleção de artigos.

Na primeira etapa, delimitação da questão, avaliou-se qual seria a questão de pesquisa a ser estudada dentro da temática da utilização do controle social como ferramenta para instrumentalização da gestão social na administração pública brasileira. Sendo a questão primária de pesquisa: O controle social pode ser considerado como uma forma de manifestação da gestão social na administração pública?

Em seguida, foi realizada a definição das palavras ou conjunto de palavras a serem buscadas considerando o tema a ser tratado. A priori, foram identificadas as temáticas: “controle social” e “gestão social”, conjuntamente com “administração pública” ou “setor público” ou “gestão pública”. Na segunda etapa, seleção das bases de dados, foram realizadas tentativas de consultas em diversos sítios de busca por trabalhos científicos para familiarização com as ferramentas de busca e suas métricas.

Foram testados o Google Acadêmico, o Microsoft *Academic*, o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, a *Scientific Electronic Library Online* – SciELO e a *Scientific Periodicals Electronic Library* – Spell.

Tendo sido selecionados para utilização o Microsoft *Academic* e o Portal de Periódicos da CAPES, pois, a priori, em análise perfunctória, considerando os filtros disponíveis, facilidade de realizar consultas, quantitativo de resultados apresentados etc., eram as ferramentas de busca que traziam os melhores resultados, quando organizados pelo critério de relevância, avaliando-se os títulos e palavras chaves dos artigos científicos e sua relação com os temas de interesse.

Na terceira etapa, elaboração da estratégia de busca e consulta, procedeu-se a efetiva consulta em 19 de setembro de 2020. Geralmente, após análise das métricas disponíveis, as estratégias de busca consistiram no seguinte: utilização de aspas duplas para individualizar os conjuntos de palavras escolhidos (controle social e gestão social); utilização do operador booleano “and”, que substitui o conectivo “e”, para associar os conjuntos de palavras já individualizados por aspas; e o caractere “coringa” ponto de interrogação, utilizado no final das palavras público e pública, resultando em: públic?, sem aspas, para realização de uma busca única, independentemente do gênero da palavra, e abrangesse, ao mesmo tempo, todas as referências à atividade pública. Restando como termo geral de busca a expressão booleana: “controle social” and “gestão social” and “public?”.

Foram realizadas outras tentativas de consulta, modificando-se a expressão booleana e com a utilização de diferentes filtros, mas os resultados, apesar de ampliar a amostra em alguns casos, não se mostraram mais atrativos, pois, em regra, não apresentavam uma abordagem conjunta dos temas selecionados, derivando a consulta para outras perspectivas.

No Microsoft *Academic* foi utilizado o acesso público, realizado um cadastro facultativo e empregou-se, na única opção de busca disponível, a expressão: “controle social” and “gestão social” and “public?”. Do resultado excluíram-se manualmente as opções de tipos de documentos que não se referiam a artigos científicos, resultando em 6 (seis) ocorrências entre os anos de 2014 a 2020. Em uma análise de custo/benefício, julgou-se não ser necessária a realização de corte temporal.

No Portal de Periódicos da CAPES, apesar de existir o acesso público, foi utilizado o acesso via Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), através da disponibilização de acesso concedida pela Universidade Federal do Piauí. Empregou-se, na busca simples, a expressão: “controle social” and “gestão social” and “public?”. Do resultado excluiu-se as opções de tipos de documentos que não se referiam a artigos científicos, sendo utilizado filtro de data, selecionando os anos de 2014 a 2020, para compatibilização com a pesquisa no Microsoft *Academic*, resultando em 25 (vinte e cinco) artigos científicos ao final da busca.

Na quarta etapa, seleção, procedeu-se a primeira filtragem ‘manual’ dos artigos, através da leitura dos resumos de todos os artigos para seleção qualitativa daqueles relacionados ao tema de interesse, cujo critério de elegibilidade utilizado foi análise de conteúdo, através do entendimento e percepções dos pesquisadores, resultando em 19 (dezenove) artigos científicos a serem analisados em sua integridade.

Por fim, na quinta etapa, sistematização, efetuou-se a segunda filtragem “manual” dos artigos, através da leitura integral dos 19 (dezenove) artigos científicos selecionados. Buscou-se analisar a contribuição de cada um para formação de um resultado consistente a ser apresentado, restando apenas 5 (cinco) artigos científicos que tratavam conjuntamente das temáticas de interesse. Então, procedeu-se a coleta de informações comparáveis para registro em quadro específico para identificação dos artigos e evidenciação das suas contribuições individuais para o estudo. Os cinco artigos selecionados estão apresentados em ordem alfabética por ano de publicação na seção de resultados do presente trabalho, tendo sido categorizados pela dimensionalidade e interseção dos conceitos.

Ressalta-se que não foi possível a distribuição de atividades por equipes, portanto, a seleção dos

artigos foi submetida a revisão de apenas dois pesquisadores, fator limitante e pode influenciar negativamente na escolha dos artigos, dada a possibilidade de ocorrer vieses no entendimento dos pesquisadores.

Outro fator limitante é a seleção da ferramenta de busca, pois algumas apresentam restrições na filtragem das pesquisas e trazem um quantitativo excessivo de resultados, na ordem de milhares, indicando que a seleção da ferramenta de busca pode trazer uma grande variabilidade de resultados e seria improvável a apresentação de um resultado que englobe exhaustivamente todos os trabalhos existentes.

RESULTADOS

Primeiro Artigo

No primeiro artigo, que trata do controle social a partir dos modelos de administração pública, de coprodução dos serviços públicos e dos modos para gestão estratégica e social, o controle social é apresentado em três perspectivas, controle do Estado sobre a sociedade, controle social compartilhado e controle da comunidade sobre a administração pública.

Ao abordar a gestão social, os autores a vinculam ao controle social exercido pela comunidade sobre a administração pública, sem olvidar a possibilidade de o controle social compartilhado apresentar características de aproximação com a gestão social quando alinhado aos pressupostos do novo serviço público.

Segundo o artigo, as características do modo da gestão social estariam relacionadas com os modelos de coprodução representativa com sustentabilidade e ao de automobilização comunitária, pois estes teriam como premissa a participação efetiva da comunidade e dos seus cidadãos.

Por fim, o artigo apresenta uma perspectiva do controle social bem próxima da gestão social, efetivado pela participação do indivíduo, organizado em grupos ou não, na administração pública. Viabilizando a prática da multidimensionalidade humana e o exercício da cidadania, com preponderância da racionalidade substantiva e ética da convicção. Podendo inferir-se que os dois conceitos estariam numa mesma dimensão, pois o controle seria entendido como a capacidade efetiva de realizar a gestão e está como instrumento de efetivação daquele.

Tabela 1: Dados do primeiro artigo.

Autores/Ano	Magalhães et al. (2015)
Título	O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social
Metodologia	A metodologia utilizada para análise dos dados foi a análise qualitativa das entrevistas e documentos, buscando a partir das dimensões da <i>accountability</i> (transparência, imputabilidade, controle, responsabilidade e responsividade) fazer o confronto crítico e reflexivo com os demais pressupostos do escopo teórico.
Objetivos	Identificar características do controle social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis (CMI), Santa Catarina, por meio do diálogo entre as principais características que envolvem os modelos de administração pública, os modelos de coprodução dos serviços públicos e os modos de gestão estratégica e social, ambos como escopo teórico e prático para o controle social.
Resultados	Com base nos confrontos crítico e reflexivo dos pressupostos teóricos evidenciados e na realidade observada constatou-se que na relação administração pública municipal e CMI predomina o controle social da administração pública sobre a comunidade, além das características da gestão estratégica. No entanto, foi identificado que há características do controle social compartilhado entre a administração pública e a comunidade, por meio do CMI, na implementação de algumas políticas públicas realizadas por organizações governamentais e não governamentais. Características da gestão social também foram identificadas no CMI, como o processo de discussão aberto e com incentivo para participação na discussão

acerca das políticas do idoso.

Segundo Artigo

O segundo artigo trata do controle social à luz da gestão social, considerada um paradigma em construção que, ao menos em tese, contrapõe-se ao conceito da gestão estratégica. Destaca-se com a gestão social um maior protagonismo da cidadania nas relações sociais. Tenório (FRITZEN et. al, 2017) assevera que a “gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública”, com destaque para um gerenciamento participativo e dialógico.

Outrossim, o controle social é tratado como papel da sociedade de exigir a prestação de contas dos governantes, diferenciando a participação popular e o controle social, sendo às duas entendidas como formas de exercício da soberania popular, todavia, a primeira se refere ao poder político que favorece a constituição de normas jurídicas, assim como, o poder de influenciar no ciclo das políticas públicas, e o segundo trataria do exercício do direito de controle (fiscalização) exercido pelo cidadão sobre as ações do Estado.

Ao final, evidencia-se que a gestão social e o controle social estariam em diferentes dimensões, tendo em comum o exercício da cidadania e a necessidade da participação popular, mas divergindo quanto à aplicabilidade, direcionando a gestão social para uma aplicação prévia, no planejamento e tomada de decisões, e o controle social no acompanhamento e fiscalização de atividade (eficiência e eficácia) e avaliação de resultados (efetividade).

Tabela 2: Dados do segundo artigo.

Autores/Ano	Fritzen et al. (2017)
Título	O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS
Metodologia	Utilizou-se a hermenêutica de profundidade (HP), no enfoque utilizado por Thompson (1995), sendo que o mesmo entende que a “hermenêutica da vida cotidiana é um ponto de partida primordial e inevitável do enfoque da HP”. Assim sendo, o enfoque da HP deve ser baseado na elucidação das formas simbólicas pela sua interpretação e compreensão pelas pessoas na sua vida cotidiana.
Objetivos	Analisar as dinâmicas do Conselho Municipal de Desenvolvimento - Comude de São Valério do Sul/RS, utilizando a categoria controle social da matriz de categorias e critérios de análise de controle social. Desta forma, o estudo teve como finalidade contribuir com a construção do paradigma da gestão social, observando a atuação nos processos participativos de discussão e deliberação do Comude, relacionados a temática do desenvolvimento local e regional.
Resultados	A gestão municipal vem auxiliando na atuação e no escopo do Comude no nível municipal. Observa-se que existe transparência dos atos da administração pública local, no entanto isso ocorre principalmente pelo fato de que alguns dos Conselheiros serem servidores públicos. O Comude não possui espaço para discussão de temas ligados a transparência e ao combate a corrupção. Constata-se que o Comude acompanha e divulga políticas públicas na sua área de atuação, mas não realiza ações com o intuito de promover o controle social. O prefeito municipal destaca o envolvimento da sociedade civil nas ações desempenhadas pelo Comude. Ressalta ainda que não se utiliza das proposições discutidas pelo Comude. Um ponto negativo ressaltado pelo prefeito é que o Comude vincula sua atuação ao Programa de Participação Popular e Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul.

Terceiro Artigo

O terceiro artigo trata da essencialidade do controle social, mediado pela gestão social, para o fortalecimento da gestão de políticas públicas, inserindo o conceito de capital social que seria o acréscimo de poder que traz a união dos indivíduos se comparada ao simples efeito da soma das ações individuais, atribuindo às ações coletivas o *status* de ativos de capital dispostos ao grupo social.

Apresenta a gestão social como contraposição à gestão estratégica, sendo aquela a expressão da participação em um processo democrático e de exercício da cidadania, onde o grupo de indivíduos passa a

ser ativo na tomada de decisões pela racionalidade participativa, objetivando atender o interesse coletivo.

Por outro lado, para o controle social são expostas diferentes definições. Conforme a teoria política, tanto pode ser entendido como o Estado exercendo controle sobre a sociedade, assim como a sociedade controlando o Estado. Em análise mais moderna, considerando a efetivação dos processos democráticos, o controle social adota a aceção de controle da sociedade sobre o Estado.

Ao relacionar a gestão social e o controle social, os autores asseveram que o controle social é o compartilhamento da gestão pública, ou seja, consideram que o controle social ocorre quando a tomada de decisões em relação à execução de políticas públicas acontece com a participação conjunta do Estado e da sociedade.

Tabela 3: Dados do terceiro artigo.

Autores/Ano	Santos et al. (2017)
Título	Gestão social: considerações da importância em conselhos de políticas públicas
Metodologia	Pesquisa qualitativa, que segundo Minayo (2003) “é o caminho do pensamento a ser seguido”, sustentada em análises bibliográficas.
Objetivos	Pressupondo a relevância do capital social para o fortalecimento do debate nos espaços de discussão coletiva e considerando o controle social como essencial para o fortalecimento da gestão de políticas públicas, o artigo teve como objetivo analisar a importância do capital social para a tomada de decisão no âmbito dos conselhos de políticas públicas.
Resultados	É possível afirmar que os conselhos de controle social são órgãos de relevância para a execução da política pública. São também imprescindíveis na atual conjuntura para garantir a participação da sociedade civil na tomada de decisão. Os Conselhos de Controle Social garantem a discussão paritária das políticas públicas, no entanto o percurso entre o debate e a democratização na tomada de decisão é um caminho ainda a percorrer, pois, nem sempre os espaços de debate são efetivos do ponto de vista da participação popular. Ainda que consideremos os avanços, é importante ressaltar que a participação popular ainda pode ser incipiente, realidade esta que pode ser atribuída à própria construção histórica do Brasil, com recente aproximação com o debate democrático e também ao nível de confiança entre os membros da sociedade.

Quarto Artigo

No quarto artigo, faz-se uma análise do controle social através da dinâmica da manifestação social. São apresentadas quatro concepções de controle social, o controle exercido pela sociedade sobre si mesma, o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, o controle exercido pelo Estado sobre a sociedade e o Controle exercido pelo Estado sobre si mesmo. Ao final, adota-se a compreensão específica da categoria do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado.

Nesse contexto, os autores baseiam-se no entendimento apresentado por Silva et al. (2017) do exercício efetivo da cidadania através do processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante o ato de controlar, na esfera pública, as ações do Estado.

Ao longo do texto, os autores enfatizam a necessidade de utilização da Voz, no âmbito do controle social, como substituto necessário da Saída, sendo esta entendida como o apartidarismo ou apatia e a Voz identificada como a própria gestão social, enfatizando-se a importância da lealdade entre sociedade e Estado para consecução da efetividade da participação social e legitimação das ações do Estado.

Afirma-se que o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Sua abrangência contemplaria todos os canais (formais e informais) e ações implementadas pela sociedade para incrementar o poder local e nas demais escalas, assim como para controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas.

Tabela 4: Dados do quarto artigo.

Autores/Ano	Silva et al. (2017)
Título	Controle Social: a dinâmica da Teoria da Saída, Voz e Lealdade no Contexto da Administração Pública Brasileira
Metodologia	A pesquisa refere-se a um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura.
Objetivos	Trazer para o debate da administração pública, leituras diferenciadas que dialogam com a dinâmica da teoria da Saída, Voz e Lealdade, defendida por Hirschman (1973), vivenciadas no contexto brasileiro do Controle Social, identificadas nas diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, auferidas na revisão de literatura proposta.
Resultados	A utilização da Voz, considerando-se todas as suas formas variadas, encontra-se retraída. A Voz, no âmbito 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, na esfera do Controle Social no Brasil 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.

Quinto Artigo

O quinto artigo apresenta uma análise do controle social sob a ótica da gestão social. Um dos requisitos apresentados para garantir o funcionamento efetivo das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social é a existência de uma sociedade participativa e mobilizada. Mais uma vez o exercício pleno da cidadania é condicionado a possibilidade de concretização da participação social que, no que lhe concerne, viabilizaria a efetivação do controle social.

São apresentados quatro conceitos de controle social, associados à ciência política, o controle da sociedade sobre si mesma, o controle da sociedade civil sobre o Estado, o controle do Estado sobre a sociedade civil, e o controle compartilhado entre Estado e sociedade civil. Sendo considerado o eixo para os demais o controle exercido pela sociedade sobre o Estado.

A gestão social é entendida como processo gerencial de participação, baseado no compartilhamento da autoridade decisória. A junção do termo social à gestão agregaria mais valor do que a simples união dos significados dos vocábulos, pois demandaria a ocorrência de um espaço privilegiado de relações sociais, onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Finalmente, ao tratar das temáticas envolvendo o controle social e a gestão social, os autores dão ênfase à cidadania deliberativa, tendo como critérios a inclusão, a autonomia e o bem comum no exercício do controle social através da gestão social.

Tabela 5: Dados do quinto artigo.

Autores/Ano	Lindemeyer et al. (2018)
Título	Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social
Metodologia	A pesquisa foi realizada de acordo com as diretrizes da abordagem qualitativa e, quanto aos meios utilizados para realizá-la, remeteram à classificação bibliográfica, documental e à utilização de entrevistas semiestruturadas.
Objetivos	Investigar a relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social.
Resultados	Quando a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma forte identidade, sendo um ator coletivo em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual. O grau de escolaridade afeta a relação entre os participantes de uma discussão de forma geral, estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. No entanto, em uma relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes, não existindo “dono da verdade”.

DISCUSSÃO

Os artigos selecionados apresentam definições semelhantes, em quatro deles o controle social é tido como prioritariamente o controle da sociedade sobre o Estado, somente o segundo artigo apresenta o viés

do controle como capacidade de acompanhar e fiscalizar, à semelhança dos controles externo e interno exercidos pela própria administração pública, mas, mesmo assim, é um controle exercido pelo cidadão em relação ao Estado.

A gestão social é tida como a democratização da gestão pública, em regra, vem acompanhada de outros conceitos como compartilhamento da capacidade de decisão, tomada de decisão coletiva, participação social, legitimidade das ações públicas através da participação social, ausência de coação, parceria, lealdade, etc. A tabela 6, apresentada a seguir, demonstra um comparativo entre os achados realizados nos artigos, buscou-se evidenciar as impressões obtidas no presente estudo das semelhanças e diferenças encontradas no material analisado.

Tabela 6: Quadro comparativo.

Artigo	Compatibilidade com a proposta do presente estudo	Simplificação dos conceitos	Dimensões em relação à administração pública
1	A gestão social e o controle social estariam em uma mesma dimensão, o controle social dando suporte para possibilitar a gestão social. Sendo, a priori, conceitualmente o inverso da proposta de o controle social como ferramenta para instrumentalização da gestão social.	controle social ≈ poder de decisão gestão social ≈ exercício do controle social	
2	A gestão social e o controle social estariam em diferentes dimensões, tendo em comum o exercício da cidadania e a necessidade da participação popular. Sendo, a priori, conceitualmente compatível com a proposta de o controle social como ferramenta para instrumentalização da gestão social se considerada a interseção entre os dois conceitos.	controle social ≈ acompanhamento e fiscalização gestão social ≈ planejamento conjunto	
3	A gestão social e o controle social estariam em uma mesma dimensão, o controle social utilizando-se da gestão social para o exercício da gestão compartilhada. Sendo, a priori, conceitualmente o inverso da proposta de o controle social como ferramenta para instrumentalização da gestão social.	capital social ≈ poder da afluência social controle social ≈ participação nas decisões gestão social ≈ exercício do controle social	
4	A gestão social e o controle social estariam em uma mesma dimensão, o controle social utilizando-se da gestão social como via de ação. Sendo, a priori, conceitualmente o inverso da proposta de o controle social como ferramenta para instrumentalização da gestão social.	controle social ≈ participação nas decisões políticas gestão social ≈ mediador do controle social	
5	A gestão social e o controle social estariam em uma mesma dimensão, o exercício do controle social se daria através da gestão social. Sendo, a priori, conceitualmente o inverso da proposta de o controle social como ferramenta para instrumentalização da gestão social.	controle social ≈ poder regulador exercido pela sociedade (utiliza-se de mecanismos) gestão social ≈ exercício do controle social (modo de gestão)	

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que a proposta inicial da pesquisa, sobre o controle social como uma forma de manifestação da gestão social na administração pública, somente terá cabimento se o controle social for compreendido como a viabilização da participação popular no monitoramento da aplicação e gestão dos recursos públicos ou, conforme Silva et al. (2018), como “responsividade direta dos governantes às demandas da sociedade e à capacidade desta em responsabilizá-los em caso contrário”.

Mesmo assim, mostrou-se uma argumentação frágil, pois, apesar do pequeno quantitativo de artigos que compõe a amostra, apenas cinco, mostrou-se bem mais robusta e respaldada a identificação justamente do inverso, da gestão social como ferramenta para instrumentalização do controle social na administração pública brasileira.

Considera-se que os temas tratados são de grande relevância e foram abordados com superficialidade, pois possuem grande potencial para aprofundamentos e diversas possibilidades de desdobramentos, em várias áreas, como Administração Pública, Políticas Públicas, dentre outras, havendo, ainda, a possibilidade de ampliação da pesquisa para outras bases de dados.

Como nova proposta para agenda de pesquisas, mereceu destaque no estudo o conceito de “exercício da cidadania”, sempre presente nas abordagens de controle social, gestão social e participação social, demonstrando ser, talvez, um elo fundamental entre estes e um potencial acréscimo para futuras análises.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. P. B.; CHIM, A. F. M.. evolução do conceito de gestão social (1990-2018): uma análise de Copalavras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.25, n.80, p.1-22, 2020.

FRITZEN, A.; ALLEBRANDT, S. L.; MALAQUIAS, J. F.; SILVA, K. L. M.. O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS. **Revista Estudo & Debate**, v.24, n.2, p.7-22. 2017.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M.. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia Da Informação**, v.6, n.1, p.57-73. 2019.

KEINERT, T. M. M.. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Fapesp, 2000.

KRAEMER, C. F. B.; VILLELA, L. E.; VIANNA, M. A.. Gestão e Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: O caso no município de Paraty (RJ). **NAU Social**, v.10, n.18, 2019.

LIMA, J. A.; BRITO, M. S.. Concepção da gestão social e da cidadania deliberativa na avaliação do controle social do conselho municipal de educação de Grajaú – MA, **Research, Society and Development**, v.10, n.6, 2021.

LINDEMAYER, F. M.; NETO, L. M. Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social. **Revista Grifos**, v.27, n.44, p.54-76, 2018.

MAGALHÃES, F. G. G. P.; XAVIER, W. S. Aspectos de Autonomia e Heteronomia no Exercício do Controle Social em um Conselho Municipal de Saúde. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.23, n.75, p.261-283. 2018.

MAGALHÃES, F. G. G. P.; XAVIER, W. S.. Processo Participativo no Controle Social: Um Estudo de Caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG). **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v.25, n.1, p.179-212, 2019.

MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V.. B. O controle social no conselho municipal do idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social, **Revista de Ciências da Administração**, v.17, p.149-164, 2015.

MAGALHÃES, T.; SOUZA, V.. O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. **Revista de Ciências da Administração**, v.1, n.3, p.149-164. 2015.

MENON, I. O.; COELHO, F. S.. Gestão Social como Campo do Saber No Brasil: Uma Investigação de sua Produção Científica pela Modelagem de Redes Sociais (2005-2015). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.24, n.79, p.1-27,

2019.

PERSSON, E.; MORETTO, L. N.. Desenvolvimento Institucional em Organizações da Sociedade Civil: Gestão Social ou Gestão Estratégica do Social? **Administração Pública e Gestão Social**, v.12, n.3, p.1-28, 2020.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D.. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De) Limitações. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 6. **Anais**, Florianópolis: NAU Social, 2010.

SABIONI, M.; FERREIRA, M. A. M.; REIS, A. O.. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, v.16, n.1, 2018.

SABIONI, M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ALMEIDA, F. M.. Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, v.50, n.3, 2016.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L.. Controle

Social no Brasil: Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, **Administração Pública e Gestão Social**, v.6, n.1, p.35-47, 2014.

SILVA, F. A.; MORETTO, L.. Trajetórias Institucionais, Controle Social e Rejeições de Contas Municipais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v.13, n.2, p.97-108, 2018.

SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. D.. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v.15, n.41, p.24-58, 2017.

SILVA, F.; CANÇADO, A.; RODRIGUES, W.; BATISTA, W.. Controle Social: a dinâmica da Teoria da Saída, Voz e Lealdade no Contexto da Administração Pública Brasileira. **Emancipação**, v.17, n.1, p.108-125. 2017.

SILVA, R. M. P.; GONÇALVES, A. O.; SANTOS, A. C.; PIRKIEL, E. C.. Controle Social: A Atuação dos Conselhos Municipais na Região Nordeste. **Gestão & Regionalidade**, v.34, n.101, p.74-90. 2018.

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561157589998545928193/>