



## **SESSÃO TEMÁTICA Nº 08 – ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA**

### **O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA PARA INSTRUMENTALIZAÇÃO DA GESTÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

Roberto Leopoldo Nogueira Brilhante/UFPI  
João Luiz Trindade de Azevedo/UFPI  
Flávia Lorenne Sampaio Barbosa/UFPI  
Fabiana Pinto de Almeida Bizarria/UFPI

#### **Resumo:**

O Controle Social de caráter deliberativo, paritário, autônomo e democrático foi incorporado na Constituição Federal através do princípio da participação (MAGALHÃES; XAVIER, 2019). A Gestão Social, por sua vez, envolve ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da participação e do diálogo no processo de decisão (AGUIAR-BARBOSA; CHIN-MIKI, 2020). A interação entre as concepções Controle Social e Gestão Social representa etapa relevante ao processo de teorização deste. Assim, a pesquisa analisa a interação entre os dois conceitos por meio de revisão sistemática narrativa da literatura e posterior metanálise com dados coletados no 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. Após todas as etapas, com a leitura dos 19 (dezenove) artigos, restaram 5 (cinco) artigos científicos que abordam conjuntamente as temáticas de interesse. Nestes, as definições semelhantes aparecem aproximadas, em quatro deles o controle social é tido como prioritariamente o controle da sociedade sobre o Estado. A gestão social, por sua vez, é compreendida como a democratização da gestão pública, 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.

**Palavras chave:** Controle Social. Gestão Social. Cidadania

## *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, em que os cidadãos participam das decisões das políticas públicas, e o controle social, no qual os governantes prestam contas dos seus atos diretamente à população.

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; CANÇADO; SANTOS, 2017). Desse modo, esse trabalho pretende analisar a interação existente entre os dois conceitos, a fim de 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 ao longo do tempo 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. Buscou-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.

### *1 REFERENCIAL TEÓRICO*

#### *1.1 CONTROLE SOCIAL*

O controle social pode ser definido como o processo pelo qual o povo participa da definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, que foi incorporado na Constituição Federal

através do princípio da participação (MAGALHÃES; XAVIER, 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 e Boeira (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 dentro da 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 cumpra os compromissos assumidos (SILVA; GONÇALVES; SANTOS; PIRKIEL 2018).

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

A ideia de controle social propiciou mudanças na comunidade, uma vez que alterou o papel anterior de recebedora passiva das políticas para colaborador e participante das decisões políticas. No entanto, 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, assim como, a participação direta da sociedade aumenta a demanda por transparência (SILVA; GONÇALVES; SANTOS; PIRKIEL, 2018; SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

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; XAVIER, 2019). O controle social é a sociedade fiscalizando as políticas públicas. No entanto, ela pode participar da elaboração destas políticas. Isso é o que será visto no tópico seguinte.

## 1.2 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 meio de estruturas descentralizadas e participativas e possui a forte presença de valores como democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social (AGUIAR-BARBOSA; CHIN-MIKI, 2020; MENON; COELHO, 2019). Seus principais elementos constitutivos são: empoderamento como resgate político pela sociedade; ator social que tem interesse em uma determinada decisão; *advocacy*, que é 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-BARBOSA; CHIN-MIKI, 2020). Em vez de se basear na lógica de mercado, a gestão social busca atender o bem comum da sociedade (PERSSON; MORETTO NETO, 2020).

Persson e Moretto Neto (2020) citam ainda que a gestão tradicional quer apenas o consentimento das pessoas, uma vez 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.

Menon e Coelho (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, que é 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, em que 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 aconteceu com o decorrer do tempo 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.

### *1.3 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; GONÇALVES; SANTOS; PIRKIEL 2018).

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

Sabioni, Ferreira e Reis (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, Gonçalves, Santos e Pirkiel (2018), ao analisar 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.

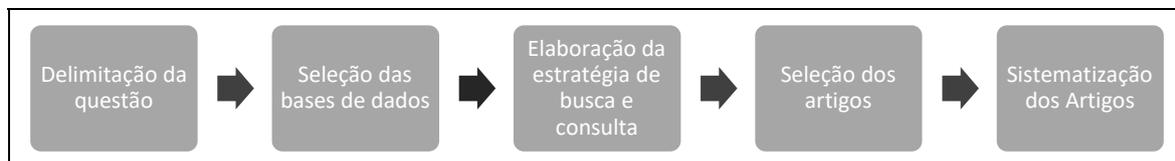
Magalhães e Xavier (2018) propõem discutir a autonomia do Conselho de Saúde de Juiz de Fora – MG através de entrevistas com os conselheiros. Os autores concluíram pela incompletude na autonomia do referido conselho, inclusive encontraram traços de heteronomia, que os autores conceituam como conduta ou 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. Esses 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.

## 2 *PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS*

Adotou-se a técnica de revisão sistemática narrativa que, segundo Siddaway, Wood e Hedges (2019), como citado em Galvão e Ricarte, (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 e Ricarte (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, a seguir.



**Figura 1.** Etapas para seleção de artigos

Fonte: Elaborada pelos autores

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 (disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt>), o Microsoft *Academic* (disponível em: <https://academic.microsoft.com/home>), o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (disponível em: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez358.periodicos.capes.gov.br/>), a *Scientific Electronic Library Online* – SciELO (disponível em: <https://scielo.org/>) e a *Scientific Periodicals Electronic Library* - Spell (disponível em: <http://www.spell.org.br/>).

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. No geral, 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 palavra público e pública, resultando em:

públic?, sem aspas, para realização de uma busca única, independentemente do gênero da palavra, e que 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 públic?.

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 públic?**. Do resultado excluiu-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 públic?**. Do resultado excluiu-se as opções de tipos de documentos que não se referiam a artigos científicos e foi 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 integralidade.

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 que 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 que seria improvável a apresentação de um resultado que englobe exhaustivamente todos os trabalhos existentes.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 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 de 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. Se acordo com o trabalho, as características do modo de 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, sendo 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 esta como instrumento de efetivação daquele.

Tabela 1

#### Dados do primeiro artigo

<b>Autores/Ano</b>	Magalhães, T., & Souza, V. (2015)
<b>Título</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
<b>Metodologia</b>	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.
<b>Objetivos</b>	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.
<b>Resultados</b>	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.

Fonte: Elaborada pelos autores

### 3.2 *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 de gestão estratégica. Destaca-se com a gestão social um maior protagonismo da cidadania nas relações sociais. Tenório (2016, p. 38, *apud* FRITZEN *et al.*, 2017, p. 10) 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 as 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**

<b>Autores/Ano</b>	Fritzen, A., Allebrandt, S. L., Malaquias, J. F., & Silva, K. L. M. da. (2017)
<b>Título</b>	O controle social à luz da gestão social: a análise do COMUDE de São Valério do Sul/RS
<b>Metodologia</b>	Utilizou-se a hermenêutica de profundidade (HP), no enfoque utilizado por Thompson (1995,

	p. 363), 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.
<b>Objetivos</b>	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.
<b>Resultados</b>	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.

Fonte: Elaborada pelos autores

### 3.3 *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 acepção 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**

<b>Autores/Ano</b>	Santos, S. T. G., & Pinheiro, C. E. F. (2017)
<b>Título</b>	Gestão social: considerações da importância em conselhos de políticas públicas
<b>Metodologia</b>	Pesquisa qualitativa, que segundo Minayo (2003, p. 16-18) “é o caminho do pensamento a ser seguido”, sustentada em análises bibliográficas.
<b>Objetivos</b>	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.
<b>Resultados</b>	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.

Fonte: Elaborada pelos autores

### 3.4 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 (2015 *apud* 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

<b>Autores/Ano</b>	Silva, F., Cançado, A., Rodrigues, W., & Batista, W. (2017)
--------------------	---

<b>Título</b>	Controle Social: a dinâmica da Teoria da Saída, Voz e Lealdade no Contexto da Administração Pública Brasileira
<b>Metodologia</b>	A pesquisa refere-se a um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura.
<b>Objetivos</b>	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.
<b>Resultados</b>	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.

Fonte: Elaborada pelos autores

### 3.5 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, por sua vez, 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

<b>Autores/Ano</b>	Lindemeyer, F. M., & Neto, L. M. (2018)
<b>Título</b>	Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social

<b>Metodologia</b>	A pesquisa foi realizada de acordo com as diretrizes da abordagem qualitativa e, quanto aos meios utilizados para realiza-la, remeteram à classificação bibliográfica, documental e à utilização de entrevistas semiestruturadas.
<b>Objetivos</b>	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.
<b>Resultados</b>	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”.

Fonte: Elaborada pelos autores

### 3.6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

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, não deixa de ser 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.	<p>controle social ≈ poder de decisão</p> <p>gestão social ≈ exercício do controle social</p>	

Artigo	Compatibilidade com a proposta do presente estudo	Simplificação dos conceitos	Dimensões em relação à administração pública
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.	<p>controle social ≈ acompanhamento e fiscalização</p> <p>gestão social ≈ planejamento conjunto</p>	
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.	<p>capital social ≈ poder da afluência social</p> <p>controle social ≈ participação nas decisões</p> <p>gestão social ≈ exercício do controle social</p>	
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.	<p>controle social ≈ participação nas decisões políticas</p> <p>gestão social ≈ mediador do controle social</p>	
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.	<p>controle social ≈ poder regulador exercido pela sociedade (utiliza-se de mecanismos)</p> <p>gestão social ≈ exercício do controle social (modo de gestão)</p>	

Fonte: Elaborada pelos autores

#### 4 CONCLUSÃO

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, p. 76), 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 que 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-BARBOSA, A. P.; CHIM-MIKI, A. F. 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, 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.
- LINDEMEYER, F. M.; MORETTO NETO, L. 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; 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 NETO, L. 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.
- 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, F. A.; MORETTO NETO, 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, 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.