

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

## **GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL<sup>1</sup>**

**Daniel Hinnah<sup>2</sup>, Sérgio Luís Allebrandt<sup>3</sup>, Taciana Angélica Moraes Ribas<sup>4</sup>.**

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa realizado no Mestrado em Desenvolvimento da Unijuí

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUÍ. Professor no IF Farroupilha Campus Panambi.

Email: danielhinnah@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNISC. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUÍ).

<sup>4</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNIJUÍ. e-mail: taciana.ribas@yahoo.com.br

### Introdução

O contexto histórico e a conjuntura atual, onde se destacam nos noticiários sérias denúncias de corrupção, má aplicação dos recursos públicos, cooptação entre governantes e empresas públicas ou privadas, gerando desvios de verbas públicas e governabilidade forjada às custas da sociedade, leva grande parte da população a se posicionar distante da política, optando por não se envolver nas discussões. Porém, ao mesmo tempo, nota-se uma parcela da população ciente da necessidade de sua participação política, buscando instrumentos que ampliem a gestão e o controle social.

Há necessidade de ampliar o processo de empoderamento dos diferentes atores, sejam eles federais, estaduais e, especialmente, locais, para fortalecer o exercício do controle social, na busca do bem comum, entendido como o bem-estar social alcançado através da prática republicana, por meio da identificação dos benefícios tangíveis e/ou intangíveis refletidos nas melhorias das condições de vida da comunidade (TENÓRIO, 2012).

Considerando esse contexto, este ensaio apresenta avanços e críticas em relação à gestão social e controle social e propõe uma delimitação inicial para este estudo. Para tanto, foi realizada uma revisão de literatura acerca dos aportes teóricos sobre o tema.

### Metodologia

O estudo consistiu na revisão bibliográfica de livros e artigos sobre o tema gestão social e controle social, a partir de orientações e levantamento bibliográfico apresentados pelos professores Sergio Luis Allebrandt e Fernando Guilherme Tenório no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Unijuí, além das pesquisas do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), inserido na pesquisa interinstitucional “Gestão Social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”.

### Gestão Social

A institucionalização acadêmica dos estudos sobre gestão social, com a organização de redes de pesquisas, eventos científicos e cursos superiores de Gestão Social, englobando suas interfaces com a Gestão Pública (PIRES et al., 2014), colocaram a gestão social como um campo de saber em construção, voltados para os estudos sociopolíticos de organizações a partir de uma orientação sociocêntrica (COELHO, 2015).

A gestão social, apesar de ser um conceito em construção na academia, já apresenta importantes avanços (TENÓRIO, 2012; CANÇADO, 2013a; 2013b). Neste estudo é entendida como a tomada

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência e inteligibilidade, promovendo emancipação da sociedade (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO, 2011). Segundo estes autores, esta caracterização pode ser considerada como tipo ideal weberiano e não tem a intenção de “engessar” a terminologia, mas sim apresentar um possível caminho para evitar a banalização do termo, conforme alertado por França Filho (2008).

A partir dos anos 1980, a participação social foi assumindo formas distintas e, em muitos casos, se institucionalizou. Uma das mais festejadas experiências foi a instituição do Orçamento Participativo (OP) em mais de uma centena de municípios brasileiros (SOUZA, 2001). Outra forma de participação social que se fortaleceu foi a constituição de conselhos setoriais em áreas como saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento rural, entre outras, com participação social e, quase sempre, composição paritária entre Estado e sociedade (IBGE, 2010).

No decorrer dos anos noventa e na primeira metade da década de 2000, foram publicados alguns artigos, no Brasil, que procuravam definir a gestão social, a partir de referenciais teóricos e objetos de estudos distintos. Estas reflexões, posteriormente, passaram a constituir subáreas da gestão social, na organização dos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), a partir de meados dos anos 2000.

De lá para cá, o diálogo da gestão social com outros campos de saber, flexibilizou o seu conceito e ampliou suas sobreposições. No tocante à ampliação das sobreposições, sobressai a inter-relação entre gestão social e os modelos de administração pública e a análise de políticas públicas, considerando a redefinição das relações entre Estado e sociedade no Brasil e os debates sobre esfera pública, cidadania deliberativa e emancipação dos indivíduos.

Voltando-se para a academia, percebe-se a busca por alternativas teóricas no campo da Administração. O esgotamento das teorias organizacionais tradicionais, que desde a década de 1980 vem sendo anunciado por Guerreiro Ramos e Prestes Motta, dentre outros, demonstra que a literatura anglo-saxônica na área pouco tem feito além de reeditar em novas embalagens os mesmos preceitos do taylorismo-fordismo (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). No Brasil, especialmente nos cursos de Administração, retransmite-se este conhecimento monológico anglo-saxônico em disciplinas como Teoria Geral da Administração com seus best sellers. Os alunos dos primeiros períodos na graduação “absorvem” este conhecimento e podem passar a acreditar que a Administração é praticamente uma ciência exata: diagnóstico-prescrição-solução.

O que vem mudando na prática de gestão parece ser mais o conteúdo de cada processo do que a definição em si. Pensada, portanto, sob essa ótica de processo (e enquanto formulação em si), a ideia de uma “gestão social” convida para sua própria desconstrução, pois há uma interrogação primordial que segue tal formulação: qual gestão não é social? (FRANÇA FILHO, 2008). Evidentemente que se trata aqui de um questionamento contemporâneo em administração, pois não se imagina hoje uma gestão sem o envolvimento das pessoas ou sem relacionamento humano. Toda gestão pressupõe, portanto, uma dimensão necessariamente social, o que torna redundante uma formulação do tipo “gestão social”. Porém, o mesmo texto afirma que se trata de uma gestão voltada para o social. Dessa forma, a gestão social se definiria pela sua finalidade. Ele reforça a ideia de que é uma inovação no campo da teoria e da prática administrativa porque a compreensão de gestão não é orientada para a finalidade econômica.

De acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011), a delimitação do campo da gestão social é para criar fronteiras para serem modificadas com os estudos e a prática na área. Para eles o conceito pode

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

ser apresentado como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (2011, p. 697). Os autores não consideram a teoria como a “salvação” para o esgotamento conceitual na área da administração, mas como “uma alternativa teórica e prática ao pensamento organizacional hegemônico” (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p. 698).

A gestão social busca a democratização das relações sociais, com ênfase na busca do entendimento negociado mais do que no resultado. Tenório (2008b, p. 158) trabalha o conceito de gestão social como um “processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. [...] É um espaço onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”. Tenório utiliza pares de palavras com as quais procura estabelecer relação com a gestão social: sociedade-Estado e trabalho-capital. Mais tarde, com o intuito de ampliar a discussão, Tenório acrescenta mais um par de palavras: sociedade-mercado. De acordo com o autor, este novo par “tem a ver com os processos de interação que a sociedade civil organizada, contemporaneamente denominada de terceiro setor, desenvolve com o segundo setor, bem como com o primeiro setor” (2008a, p. 160).

#### Controle Social

Atualmente, a expressão controle social tem sido usada por vários segmentos da sociedade – movimentos populares e sindicais, partidos políticos, gestores das três esferas de governo e entre estudiosos e pesquisadores da área social – com sentidos diferentes a partir da concepção de Estado e sociedade civil adotada e da interpretação diferenciada das suas relações.

Na Sociologia, a expressão controle social é utilizada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Mannheim (1971, p. 178) a define como “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”.

Nas Ciências Política e Econômica a expressão controle social é ambígua, podendo ser concebida em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade distintas. Neste âmbito, a definição de controle social se constrói no eixo da relação entre o Estado e a sociedade civil, tanto é empregada para designar o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados da sociedade) sobre as ações do Estado. Mesmo nessas acepções existem diferenças, devido ao entendimento da função do Estado e da extensão do seu poder e/ou devido à forma como se concebe a sociedade civil e a relação desta com o Estado.

Nos clássicos da política, expoentes do contratualismo moderno, Hobbes, Locke e Rousseau, cujos fundamentos estão guiados pela razão abstrata – o ponto em comum é o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social –, diferem quanto à concepção de ‘contrato social’ que funda o Estado. Hobbes atribuiu ao Estado poder absoluto de controlar os membros da sociedade, os quais lhe entregariam sua liberdade e se tornariam voluntariamente seus ‘súditos’ para acabar com a guerra de todos contra todos e para garantir a segurança e a posse da propriedade. Locke limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade. O ‘povo’ – que, para Locke, era a sociedade dos proprietários – mantém o controle sobre o poder supremo civil, que é o legislativo, no sentido de que este cumpra o dever que lhe foi confiado: a defesa e a garantia da propriedade. Na

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

obra de Rousseau – O Contrato Social – perpassa a ideia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. O autor defendeu o governo republicano com legitimidade e sob controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral).

Nesta perspectiva, o ‘controle social’ é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. Para algumas análises marxistas, “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p. 108).

Na economia capitalista, o Estado tem exercido o controle social sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital. Esse controle é realizado por meio da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais iminentes da reprodução do capital, implementando políticas sociais para manter a atual ordem, difundindo a ideologia dominante e interferindo no “cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p. 109).

Segundo CORREIA (2003), a temática do controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização na década de 80, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores: os conselhos gestores e as conferências setoriais que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para as políticas específicas nas três esferas de governo. Esta participação adquiriu uma direção de controle social posta pelos setores da sociedade, ou seja, de controle por parte dos segmentos organizados sobre as ações do Estado, no sentido deste, cada vez mais, atender aos interesses da maioria da população, sem interlocução que pudesse cercear suas expressões.

Portanto, o significado de controle social caracteriza-se por ter origem nos direitos fundamentais e diversos são os significados para este tipo de direito: liberdades públicas, direitos humanos e direitos públicos subjetivos. De acordo com Vanderlei Siraque, o que contribui para a discussão do controle social são os direitos que

abarcam os direitos individuais e políticos cujo escopo é resguardar as liberdades individuais oponíveis ao Estado e instrumentalizar a participação popular. É nesta geração de direitos que se encontram os fundamentos da participação popular [participação cidadã] e do controle social das atividades do Estado (SIRAQUE, 2009, p. 23).

Ainda segundo Siraque, o controle social seria o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo (SIRAQUE, 2009, p.103).

Tenório (2012, p. 30) afirma que o ato de controlar mostra como a sociedade se posiciona perante as ações originadas nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Enquanto no controle institucional os agentes públicos têm o poder e o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la, com animus sindicandi, e submetê-la à soberania popular. O cidadão apresenta apenas o

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

dever cívico e de consciência política e cidadã de fazer controle, como membro da polis, mas não tem obrigação jurídica de fazer o controle social. (SIRAQUE, 2009, p. 104)

Para Demo (2001, p. 13), o controle social pode ser definido como a “[...] capacidade da população de manter sob seu controle o Estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum”.

Implícito à gestão social, o controle social é uma necessidade para a efetivação da democracia e o combate efetivo à corrupção. Os conselhos gestores de políticas públicas são meios para a realização deste controle social, como fortalecimento de instituições democráticas intermediárias. Tais conselhos têm sido tema de inúmeros estudos (ALLEBRANDT, 2002, 2006, 2010; PINHO, 2010; BATISTA; MUNIZ; FERREIRA NETO; COTTA, 2010; GURGEL; JUSTEN, 2013; GOMES, 2014) que evidenciam avanços, porém apontam que eles ainda não realizam plenamente esse papel.

#### Considerações Finais

No Rio Grande do Sul, no início da década de noventa, foram propostas regionalizações para fins de implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento (FÓRUM, 2010). Desta forma, a atual regionalização do Estado, para fins de planejamento e para fins orçamentários, deu-se através da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), definidos como fóruns de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional e têm como principais atribuições promover a participação da sociedade civil junto ao Estado no diagnóstico de necessidades e potencialidades para a formulação e implementação das políticas integradas de desenvolvimento, bem como elaborar planos estratégicos de desenvolvimento (FÓRUM, 2010).

Estudos desenvolvidos por Allebrandt (2002, 2003) têm orientado para o entendimento de que os Conselhos, apesar de terem sido instituídos pelos governos, portanto sendo instâncias do Estado, pelas suas características e constituição, são (ou devem ser) assumidos e dinamizados pela sociedade civil. Os conselhos constituem-se em conquista da sociedade civil, que lutou pela sua inclusão na Constituição e nas Leis Orgânicas, como resultado da influência das discussões em nível macro no país na busca da ampliação dos espaços públicos necessários à ainda incipiente democracia em processo de construção (ALLEBRANDT, 2010).

Ainda na década de 90, em consequência das discussões e decisões das constituintes municipais e das demandas dos Coredes, já em processo de construção, muitos municípios criaram seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) (ALLEBRANDT, 2010). Em 2003, o Fórum dos Coredes e o Governo Estadual propuseram a criação dos Comudes como exigência para participar das Consultas Populares por meio das quais as regiões definem demandas que integram o orçamento estadual anual. No caso do Rio Grande do Sul, os Coredes e os Comudes oportunizam a participação direta da sociedade civil sobre os processos de gestão dos recursos públicos, por meio de planejamento, fiscalização e análises das ações e resultados.

Verifica-se assim que gestão social e controle social mantém uma relação muito próxima. No entanto, aprofundar o entendimento de como se dá a prática do controle social do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, à luz a gestão social é importante tendo em vista a consolidação da experiência dos Coredes. Neste sentido, entender como ocorre o controle social do desenvolvimento regional, à luz da gestão social, no âmbito do Corede Noroeste Colonial está sendo objeto de pesquisa no âmbito do PPGDR, cujos resultados serão elemento comparativo com experiências de outros países latino-americanos.

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

### Referências

- ALLEBRANDT, S. L. A cidadania e o processo de desenvolvimento local e regional: um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2007. Tese, Santa Cruz do Sul, 2010.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, Set. 2002. Disponível em <<http://goo.gl/gTkbbf>>. Acesso em: 16 Nov. 2015.
- CANÇADO, A. C. Gestão Social: aprofundando a discussão. Relatório estágio pós-doutoral em Administração. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Gestão Social: um debate para a construção do campo. NAU – A Revista da Resistência Social, v.4, n.6, p.191-209, mai./out. 2013b.
- \_\_\_\_\_. Fundamentos teóricos da gestão social. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 681-703, 2011.
- COELHO, F. S. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: epistemologia de um paradigma, 2. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.
- CORREIA, M. V. C. Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.
- DEMO, P. Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 80).
- FRANÇA FILHO, G. C. Definindo Gestão Social. In: JUNIOR, J. T. S.; MÂSIH, R. T. (org) et al. Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014. Passo Fundo: Passografic, 2010.
- GOMES, G. da S. et al.;. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In: CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. Os desafios da formação em gestão social. Palmas-TO: Provisão, 2008.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 6.ed. São Paulo: Cortez/Celats, 1988.
- MANNHEIM, K. Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1971.
- PIRES, V. et al.. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/719>>. Acesso em: 17 Nov. 2015.
- SIRAQUE, V. Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1998. São Paulo: Editora Saraiva. 2º edição. 2009.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva, vol.15 n.4, São Paulo, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/feh2Yz>>. Acesso em: 09 out. 2015.
- TENÓRIO, G. F. (Org.). Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise. – Rio de Janeiro: FGV, 2012.

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XXI Jornada de Pesquisa

\_\_\_\_\_. Tem razão a administração: ensaios de teoria organizacional. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008a.

\_\_\_\_\_. Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 3 edi. rev. e ampl. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.