

EIXO TEMÁTICO 3 | DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA

CONTROLE SOCIAL E GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO: Reflexões para o debate

SOCIAL CONTROL AND SOCIAL MANAGEMENT IN THE TERRITORY: Reflections for the debate

Renata Schynaider Alves de Sousa¹

Denise Leonilia Barros de Sousa²

RESUMO

O objetivo deste estudo é apresentar reflexões sobre os conceitos de controle social e gestão social no território, abordando reflexões que possibilitem compreender a articulação entre essas dimensões importantes na execução das políticas públicas. A metodologia se baseia na abordagem qualitativa e na pesquisa bibliográfica fundamentada em autores como Santos (2006), Allebrandt, Cançado e Mueller (2023), Tenório (2008) entre outros. O estudo revelou que é imprescindível buscar avanços nas estratégias de aprimoramento das ferramentas que possibilitem a articulação entre o espaço do controle social e das experiências da gestão social com as características dos territórios, considerando-os a partir das suas peculiaridades e potencialidades.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Social, Controle Social e Território

ABSTRACT

The objective of this study is to present reflections on the concepts of social control and social management in the territory, addressing reflections that make it possible to understand the articulation between these important dimensions in the implementation of public policies. The methodology is based on a qualitative approach, on bibliographical research based on authors such as Santos(2006), Allebrandt, Cançado and Mueller (2023), Tenório (2008) among others. The study revealed that it is essential that we seek to advance strategies for improving tools that enables articulation between the space of social control, the experiences of social management with the characteristics of territories, considering them based on their peculiarities and potentialities

KEYWORDS: Social Management, Social Control and Territory

¹ Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: rsch7@ufpi.edu.br

² Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: denisebarross@ufpi.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte dos resultados em atendimento ao Projeto de pesquisa intitulado: Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Pequeno Porte Piauiense: realidade das ações socioassistenciais de enfrentamento a Covid-19. Este projeto ainda está em andamento, o mesmo vincula-se ao Projeto Guarda Chuva: Projeto de Pesquisa Interdisciplinar e Intercontinental, Interfaces do Covid-19: políticas públicas para famílias em situação de vulnerabilidade – Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Famílias e Políticas Públicas – NEF da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP desenvolvido em parceria com o Grupo de Estudo em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social – GEPSS, vinculado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí-UFPI.

Com o objetivo de analisar a realidade dos municípios piauienses de pequeno porte I, quando da implementação de ações da política de assistência social no período da Covid -19, um dos objetivos específicos da Pesquisa “Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Pequeno Porte Piauiense: realidade das ações socioassistenciais de enfrentamento a Covid-19”, refere-se a identificar a participação dos Conselhos Municipais na análise e deliberação das ações socioassistenciais executadas por estes municípios e, nesse sentido se faz necessário compreender a dimensão do controle social como uma categoria essencial para que essa participação seja analisada já que os conselhos municipais, são espaços privilegiados que desempenham o papel de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da maioria da população. Destacamos também a importância de discutir sobre o conceito gestão social, pois é no escopo da gestão social que iremos identificar os impactos que as participações dos conselhos influenciam na ampliação da qualidade da ação estatal e na aproximação da sociedade com o Estado.

Outra categoria também importante, é o território, como uma referência para se compreender as peculiaridades das deliberações resultantes do controle social, pois estas são baseadas nas características das relações sociais entre os agentes, os quais interagem num contexto condicionado pelas dimensões históricas, culturais e socioterritoriais que se mostram nos interesses do local.

Discorrer sobre essas categorias, possibilita articular uma compreensão de como o controle social é importante para que as demandas sociais de um território possam ser validadas pelas instituições que compõem uma gestão social. Assim sendo, na primeira seção traremos reflexões sobre o conceito de controle social, seguindo para a abordagem da gestão social como uma ponte que intermedia políticas e programas públicos, no sentido de viabilizar o acesso a bens, serviços e riquezas societárias, necessários para a construção de um estado de cidadania e, finalizamos discorrendo sobre as características do espaço denominado território, como espaço vivo que recebe os impactos das ações os indivíduos, como também, influencia nessas ações, destacando o controle social como uma estratégia de articulação para que esse território possa alçar o seu desenvolvimento.

2 CONTROLE SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO

O controle social é um conceito fundamental na gestão pública, referindo-se ao conjunto de práticas e mecanismos pelos quais a sociedade exerce influência e fiscaliza as ações do Estado, das instituições e dos grupos sociais. Este conceito advém da ciência política, que entende o controle social como mecanismos, dinâmicas e espaços de controle da sociedade sobre o Estado, sobre as políticas públicas (Ribas, 2017). Essa influência pode ocorrer de diversas formas, como por meio de participação em conselhos, manifestações públicas, fiscalização de políticas públicas, entre outros.

Compreender o controle social como uma ferramenta intrínseca ao exercício da participação é essencial para a democracia e a transparência das instituições, pois permite que os cidadãos e grupos sociais participem ativamente na definição, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Allebrandt, Cançado e Mueller (2023) trazem ainda que:

Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do Estado ou do governo federal. Ou seja, ocorre quando a cidadania ativa pratica a gestão social na esfera pública e quando os governos e os agentes do aparelho estatal praticam a gestão pública numa perspectiva de gestão social. (Allebrandt, Cançado e Mueller, p.24, 2023)

Nesse sentido, o controle social é visto como um dos pilares da governança democrática e do fortalecimento da cidadania. É importante, também, ressaltar a diferença entre participação popular e controle social. Considera-se participação popular aquela que ocorre durante o processo de formulação da política pública, enquanto o controle social acontece posterior à implementação da política pública, e tem como intuito acompanhar e fiscalizar a execução. (Allebrandt, Cançado e Mueller, 2023).

É possível deduzir que o conceito de controle social derivou da gestão social, segundo Tenório(2012), pois esta, no intuito de valorizar a participação da sociedade civil (como protagonista) na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações da gestão pública, sugere que a sociedade deve ter o compromisso de definir diretrizes, realizar diagnósticos indicando prioridade, avaliando processos e resultados obtidos. Essas características seriam essenciais para estabelecer uma representação social sobre as ações da esfera estatal.

Com isto, podemos perceber o quanto os processos que incluem a participação da sociedade nos espaços de poder e decisão sobre a coisa pública, favorece aos cidadãos um papel estratégico na implementação de políticas públicas, tornando-o protagonista da sua própria história. Assim, quanto mais o cidadão vislumbrar o seu potencial em compreender o meio em que vive, mais possibilidades terá em influenciar nas decisões da esfera pública.

Assim, compreender o controle social como uma estratégia que pode viabilizar as condições propícias para que a sociedade assuma o seu papel deliberativo na condução das decisões dos seu modo de viver, se faz importante para que decisões públicas possa cada vez mais está próxima das reais demandas sociais e dessa forma gerando uma melhor qualidade de vida para todos.

3 GESTÃO SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO

Nos dias atuais, há diversos conceitos e uma polissemia no que diz respeito à gestão social (ARAÚJO, 2012). Há semelhanças e diferenças entre os que afirmam e defendem o que é e não é gestão social, no entanto em todos predomina a noção de que a mesma é dialógica

e participativa, voltada a mudança e inovação dos padrões vigentes, promotora do desenvolvimento socioterritorial, do fortalecimento da democracia, da consolidação da cidadania e da governança, como os principais valores ideológicos e elementos estruturantes que possuem (ARAÚJO, 2012).

A gestão social seria o caminho para a emancipação, pois impulsiona a um “[...] gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO 2008b, p. 25-26). Na gestão social “[...] a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Ou seja, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório” (TENÓRIO e SARAIVA, 2006, p. 128). Nesse sentido, para Tenório (2008b, p. 158) a gestão social é compreendida “como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”, ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social, seja público, privado ou de organizações não-governamentais

Segundo Carvalho, “a gestão do social é, na realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a essas necessidades e demandas.” (CARVALHO, 1999, p. 19) Para a autora, a gestão social tem uma função para com a sociedade e os cidadãos, de promover, por intermédio de políticas e programas públicos, acesso pleno aos bens, serviços e riquezas societárias, necessitando ser estratégica e consequente.

Ao fazer uma crítica, Tenório (2008b) diz que o termo gestão social está relacionado mais com a gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que com o debate sobre uma gestão democrática, participativa, seja na elaboração de políticas públicas, ou em atividade de caráter produtivo.

No que diz respeito ao conceito de gestão social proposto por Tenório, (2008a, 2008b) possui uma base fundamentada em quatro pares de categorias, sendo elas, estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, assim como de cidadania deliberativa, uma categoria intermediadora da relação desses termos. O mesmo preconiza uma inversão nos dois primeiros pares de palavras, estado-sociedade e capital-trabalho, para sociedade-estado e trabalho-capital, e se dá por conta da importância de se destacar que a sociedade e o trabalho devem ser os principais personagens dessa relação.

Ao ampliar a discussão a partir desses pares de palavras e usando a mesma justificativa das classificações anteriores, acrescentou-se outro, sociedade-capital, que se refere ao diálogo que a sociedade civil organizada ou terceiro setor estabelece com o segundo setor (capital), assim como com o primeiro setor (Estado), portanto, a sociedade civil deverá torna-se protagonista da relação sociedade-capital (Tenório, 2008b).

Ademais, é importante ressaltar a distinção existente entre a gestão estratégica e gestão social. Diante disso, Tenório (2008b) afirma que, enquanto a gestão estratégica atua orientada pelo mercado, sendo, portanto, um processo de gestão que zela pela competição, uma vez que o concorrente deve ser excluído e o lucro é sua razão de existir, na gestão social é necessário pautar pela solidariedade, primando pela concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade deve ser o seu motivo. Além disso, na gestão estratégica o monólogo (o individual) se sobressai, e na gestão social se destaca o diálogo (o coletivo).

Dessa forma, a definição de gestão social está ancorada na compreensão desses termos supracitados, complementados com o conceito de cidadania deliberativa, que intermedia a relação entre os mesmos, e significa que a legitimidade das decisões devem ter origem nos espaços construídos para o exercício da participação que irá fomentar os atributos necessários para uma intermediação entre Estado e sociedade na construção de estratégias condizentes com as realidades locais e estruturas públicas.

4 TERRITÓRIO: LUGAR DE ARTICULAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL

O conceito de território desempenha um papel fundamental na gestão de políticas públicas, sendo utilizado por diversos governos ao longo dos anos como uma ferramenta central para delinear fronteiras geográficas, estabelecer jurisdições, alocar recursos e tomar decisões estratégicas em áreas tão diversas quanto economia, meio ambiente, planejamento urbano e desenvolvimento social. O território vai além de ser apenas um espaço geográfico delimitado por fronteiras políticas. Ele abrange uma série de elementos interconectados, que incluem não apenas a dimensão física, mas também aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos. Esta abordagem mais holística do território reconhece que as fronteiras físicas muitas vezes não são suficientes para compreender a complexidade das dinâmicas territoriais.

Milton Santos (Santos, 2006), renomado geógrafo brasileiro, desenvolveu uma abordagem profundamente influenciada pelo materialismo histórico e pela dialética marxista em seus estudos sobre espaço, tempo e território. Para Santos, esses elementos eram interconectados e simultâneos, sendo essenciais para compreender as dinâmicas sociais, econômicas e políticas. O pensamento dele enfatizava a historicidade resultante da relação entre a materialidade territorial e as ações humanas, especialmente o trabalho e a política. Ele via o espaço como um elemento histórico e social que determina todos os processos constitutivos de um modo de produção. Nessa perspectiva, o território era concebido como um campo de forças no qual ocorriam dinâmicas e contradições entre o Estado, o mercado e os usos econômicos e sociais dos recursos. Para ele, o território não era apenas um espaço físico delimitado, mas sim o resultado da acumulação de ações em momentos distintos, tornando-o um componente material da vida social que dinamiza o espaço e determina o território.

Para Santos (2006), o território era uma extensão apropriada e usada, implicando um senso de pertencimento. Nesse contexto, o controle social emerge como um mecanismo fundamental para o conhecimento e a gestão do território, permitindo que a comunidade participe ativamente na identificação de demandas, necessidades e problemas locais que podem não ser percebidos pelas autoridades governamentais. A participação da comunidade nos conselhos e outras instâncias de controle social contribui para ampliar o conhecimento sobre o território, suas características, potencialidades e desafios. Essa participação ativa subsidia a elaboração de políticas públicas mais adequadas e eficazes, pois parte de um conhecimento mais próximo e contextualizado da realidade local. Deste modo, o desenvolvimento do território sugere a participação de protagonistas atuando em uma ação integrada, planejando e executando tais ações, promovendo o desenvolvimento deste território o que Dallabrida chama de governança territorial (Dallabrida et al, 2015).

A governança territorial ao se apresentar como um caminho alternativo e eficaz para a prospecção do futuro desejado territorialmente, está intrinsecamente relacionada ao controle social no território. Esse processo envolve a articulação de diferentes agentes, incluindo agentes estatais, representações dos setores sociais, produtivo-empresarial e universitário, em relações pautadas pela horizontalidade e pela prática democrática. No contexto do controle social, a participação ativa da comunidade e a articulação com esses

diversos agentes possibilitam a identificação de demandas, necessidades e problemas locais, que podem ser levados aos conselhos e outras instâncias de controle social.

Essa interação amplia o conhecimento sobre o território e suas características, subsidiando a elaboração de políticas mais adequadas e eficazes. Nesse sentido, a presença ativa do Estado é fundamental. (Dallabrida et al., 2023) Ao aportar políticas públicas que visam preservar os direitos do cidadão e promover a coesão e integração social, o Estado desempenha o seu papel para fortalecer a efetividade da governança territorial, que por consequência, possibilita o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade contribuindo para a construção de uma esfera pública garantidora de direitos e valorizando espaços de construção coletivas.

5 CONCLUSÃO

Com as reflexões travadas ao longo do estudo este trabalho atingiu seus objetivos, que era discorrer sobre os conceitos de controle social, gestão social e território como lugar de articulação para a vivência do controle social, no intuito de trazer a importância de ter o sujeito participando nas discussões que avaliam as ações públicas para o desenvolvimento de um determinado território. Faz-se importante destacar que essas reflexões apresentam-se como pilares para que a gestão pública transforme seus instrumentos e instituições em organismos capazes de valorizar a participação da sociedade nas decisões que influenciam o modo de vida dos sujeitos.

Assim sendo, é imprescindível que busquemos avançar nas estratégias de aprimoramento das ferramentas que possibilitem a articulação entre o espaço do controle social, as experiências da gestão social com as características dos territórios, considerando-os a partir das suas peculiaridades e potencialidades.

Concluindo, destacamos a importância de continuarmos buscando compreender o universo do controle social associado às suas inúmeras possibilidades de avanços para garantia do bem estar da população considerando o seu papel estratégico em na articulação com a gestão social nos territórios.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; CANÇADO, Airton Cardoso; MUELLER, Airton Adelar. GESTÃO E CONTROLE SOCIAL: Uma Relação Entre Sociedade e Estado. **Gestão e Controle Social em Territórios**, p. 43-63, 2023.

ARAÚJO, E. T. **(In)Consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, São Paulo, 2012.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2011.

CARVALHO, M. C. B. **Gestão social: alguns apontamentos para o debate**. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. 19-30p.

DALLABRIDA, Valdir Roque et al. Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. **Gestão e Controle Social em Territórios**, p. 185-206, 2023.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011. p. 15 a 38.

DALLABRIDA, V. R.; MARCHESAN, J.; ROSSETO, A. M.; FILIPPIM, E. S. Governança nos territórios, ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Indicação geográfica e desenvolvimento territorial: reflexões sobre o tema e a potencialidade no Estado de Santa Catarina**. São Paulo : Liberars, 2015. p. 23 a 39.

DA SILVA, Fernanda Rodrigues; CANÇADO, Airton Cardoso; DOS SANTOS, Jeany Castro. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Gestão e Controle Social em Territórios**, p 65-94, 2023.

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo a gestão social**. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. v. 1, p. 26-37.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Sandro Pereira. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. 2013.

TENÓRIO, F. G. **A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs)**. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a. v.1, 147-163

_____. **(Re)visitando o conceito de gestão social**. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b. v. 1, 39-59.

_____.; SARAIVA, H. J. **Escorços sobre gestão pública e gestão social**. In MARTINS, P.

E. M.; PIERANTI, O. P. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2 Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 340p.

