



gestão social

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®



Fascículo

3

Gestão Social, Participação e Controle Social

João Martins
Rosélia Mesquita

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência
João Dummar Neto

Direção Geral
Marcos Tardin

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (Uane)

Coordenação Geral
Ana Paula Costa Salmin

CURSO CONTROLE CIDADÃO

Concepção e Coordenação Geral
Cliff Villar

Coordenação de Conteúdo
**João Martins de Oliveira Neto e
Jeová Torres Silva Júnior**

Coordenação Pedagógica
Ana Cristina Pacheco de Araújo Barros

Coordenação Executiva
Rebeca Sabóia

Edição de Design e Projeto Gráfico
Amaurício Cortez

Editoração Eletrônica
Cristiane Frota

Ilustrações
Carlus Campos

Catologação na Fonte
Kelly Pereira

Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.

C975 Curso gestão social / coordenação geral, Cliff Villar;
coordenação de conteúdo; João Martins de Oliveira Neto
e Jeová Torres Silva Júnior. – Fortaleza: Fundação Demócrito
Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017.
288. il. color; (Curso em 12 Fascículos)

ISBN xxxx-xxxx-xxx-xx

1. Curso – gestão social I. Villar, Cliff. **II.** Oliveira Neto, João
Martins. **III.** Silva Júnior, Jeová Torres. **IV.** Título

CDU 304(813.1)

Todos os direitos desta edição reservados à:



**Fundação
Demócrito Rocha**

Fundação Demócrito Rocha
Av. Aguanambi, 282/A – Joaquim Távora
CEP 60.055-402 – Fortaleza-Ceará
Tel.: (85) 3255.6180 – 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br

sumário

1. Introdução.....	52
2. Um breve percurso da evolução do modo de gerir as organizações	53
3. Governança e Gestão Social.....	56
3.1 Conceituando governança	56
3.2 Conceituando Gestão Social	57
4. Participação e controle social.....	58
4.1 Participação e seu constructo	58
4.2 Sentidos da participação	60
4.3 Participação e controle social no Brasil	62
5. Exemplos de conselhos municipais que fazem o controle social no Brasil	66
5.1 Conselho de Assistência Social	66
5.2 Conselho do Fundo de Educação Básica (Fundeb)	67
5.3 Conselho Municipal de Saúde.....	68
5.4 Conselho de Alimentação Escolar	69
Síntese do Fascículo	70
Perfil dos Autores.....	70
Referências Bibliográficas	70

OBJETIVOS

1. Apresentar os principais conceitos operacionais das escolas de gestão, gestão social, participação e controle social;
2. Estabelecer conexões entre os conceitos operacionais e suas práticas a fim de demonstrar as suas utilizações no ambiente da gestão de políticas públicas; e
3. Oportunizar o acesso ao conhecimento e a discussão sobre a gestão social das políticas públicas.





1. Introdução

As discussões sobre a Gestão Social (GS) e sua aplicação no campo das organizações sociais, públicas e estratégicas têm evoluído muito nas últimas décadas do Brasil, aliando a teorização de conceitos teóricos com o estudo aplicado de suas práticas.

Essa discussão, para além do adjetivo social agregado ao substantivo gestão, resgata o sentido sociológico das organizações e as percebem como organismos sociais complexos orientadas por objetivos (Etzione, 1967). Ou seja, entende que as organizações não operam apenas em termos de sua racionalidade instrumental, mas, sobretudo, pela racionalidade substantiva.

Uma racionalidade é complementar a outra e não há organização exclusivamente racional e nem substantiva.

As organizações são, portanto, organismos de relações sociais em que os indivíduos, além de ajudarem a cumprir os objetivos organizacionais, procuram atingir os seus particulares. O homem é social e, nessa condição, para além do reconhecimento técnico e/ou financeiro, quer ser valorizado enquanto ser humano.

Nesse sentido, o resultado das relações sociais dentro das organizações deve se pautar pelo diálogo, pela participação, pelo controle e pelo aprendizado dos envolvidos nos processos de produção de bens e/ou serviços.

Neste fascículo, o cursista terá a oportunidade de fazer um percurso conceitual sobre as diversas escolas de gestão que, ao longo dos tempos, vem influenciando o nosso modo moderno de produzir. A intenção de percorrer esse caminho histórico da gestão é fornecer ao(a) leitor(a) conhecimentos de como as organizações são importantes enquanto espaço de socialização humana.

Em seguida, os demais tópicos dos fascículos que abordam gestão social, participação e controle social introduzem o(a) leitor(a) no universo substantivo das organizações com o fito de auxiliá-los(las) em suas análises e compreensões sobre a importância da conjugação das duas racionalidades no fazer histórico da gestão de organizações sociais, públicas e estratégicas.

2.

Um breve percurso da evolução do modo de gerir as organizações

A Revolução Industrial nos possibilitou sair do modo de produção artesanal para o de produção em série e de massa. Esse feito, além de reinventar a forma de como se produzia, modificou o modelo de gestão dos negócios e as relações de trabalho até então prevalente.

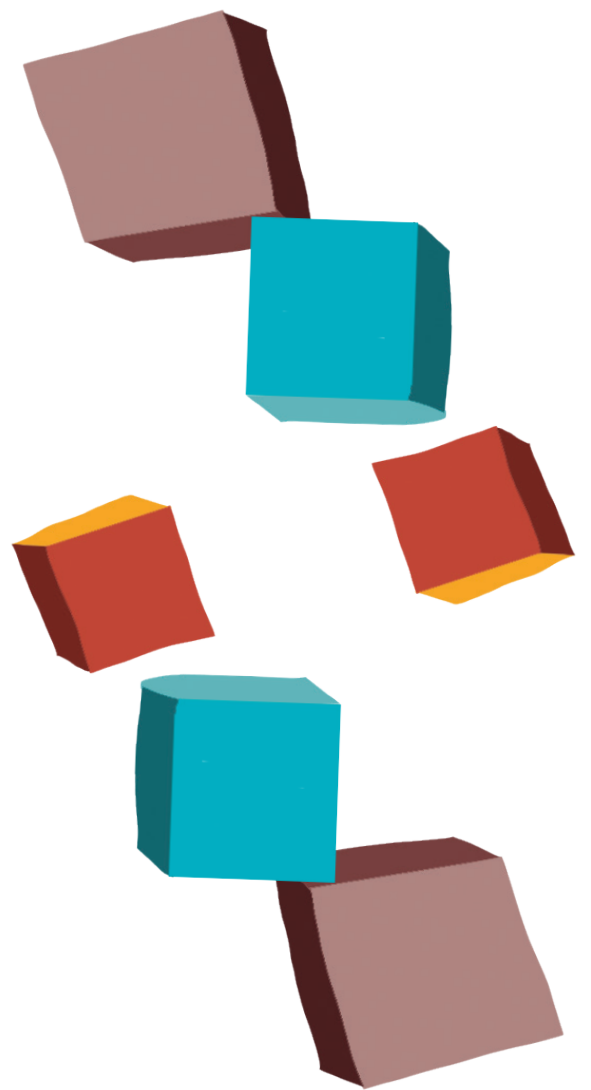
Na era da produção artesanal, havia a fusão do trabalhador e proprietário, não sendo possível separar quem produzia de quem comandava a produção e seus meios. O artesão realizava todo o processo produtivo do bem de consumo e, ao mesmo tempo, era o proprietário dos meios de produção.

No que se refere aos avanços tecnológicos, a primeira geração da automação da produção na era da Revolução Industrial significou um ganho de eficiência exponencial na manufatura de bens em série para a época, permitindo um ganho de escala nunca antes experimentado.

Com isso, o modo de produção se tornou mais especializado e o ambiente organizacional mais complexo, exigindo uma reorganização na cadeia de controle e comando a fim de garantir um aproveitamento necessário dos meios e pessoas disponíveis no processo para produzir bens de consumo.

Com o evoluir dos anos, o acúmulo de conhecimentos empíricos sobre a arte de produzir e atingir o(s) objetivo(s) da organização, e a necessidade de responder de forma organizada e racional como as organizações evoluem e contribuem para o bem-estar humano, surgem no início do século XX as teorias científicas para estudar e compreender os ambientes organizacionais compostos de processos, manufatura e pessoas.

Para um melhor entendimento desse percurso, o quadro abaixo apresenta uma síntese das principais escolas, suas caracterizações e seus principais idealizadores:



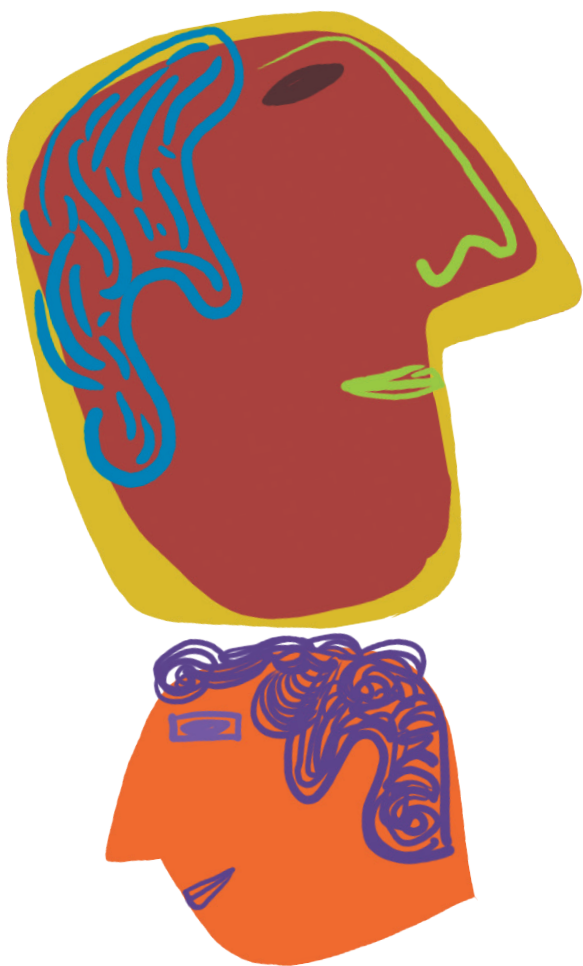
1. A expressão Revolução Industrial é usualmente empregada para assinalar mudanças sociais e econômicas que marcam a transição de um modo de vida centrado em atividades estáveis na agricultura e no comércio, para outro centrado na velocidade das descobertas mecânicas e no emprego de máquinas complexas em amplas instalações fabris, submetendo o campo à cidade. Esse período está compreendido entre as metades dos séculos XVIII e XIX. (Fonte: Washington José de Souza & Marcos Dias de Oliveira. *Fundamentos da Gestão Social na Revolução Industrial: Leitura e Crítica aos Ideais de Robert Owen*. o&s - v.13 - n.39 - Outubro/Dezembro - 2006) <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v13n39/a04v13n39.pdf>

Teorias Administrativas		
Teorias	Caracterização	Principais idealizadores
Teoria da Administração Científica	Fundamenta-se na aplicação de métodos da ciência positiva, racional e metódica aos problemas administrativos, a fim de alcançar a máxima produtividade. Essa teoria provocou uma verdadeira revolução no pensamento administrativo e no mundo industrial. Para o aumento da produtividade, propôs métodos e sistemas de racionalização do trabalho e disciplina do conhecimento operário colocando-o sob comando da gerência; a seleção rigorosa dos mais aptos para realizar as tarefas; a fragmentação e a hierarquização do trabalho. Investiu nos estudos de tempos e movimentos para melhorar a eficiência do trabalhador e propôs que as atividades complexas fossem divididas em partes mais simples facilitando a racionalização e a padronização. Propõe incentivos salariais e prêmios pressupondo que as pessoas são motivadas exclusivamente por interesses salariais e materiais, de onde surge o termo “homo economicus”.	Frederick W. Taylor, Henry Ford
Teoria Clássica	Propõe a racionalização da estrutura administrativa, em que a empresa passa a ser percebida como uma síntese dos diversos órgãos que compõem a sua estrutura. A preocupação maior é com a direção da empresa dando ênfase às funções e operações no interior dela. Estabeleceu os princípios da boa administração, sendo dele a clássica visão das funções do administrador: organizar, planejar, coordenar, comandar e controlar.	Fayol
Teoria Burocrática	Identifica certas características da organização formal voltada exclusivamente para a racionalidade e para a eficiência. Em suas dimensões essenciais, muitos dos aspectos do modelo burocrático podem ser encontrados em Taylor e Fayol: a divisão do trabalho baseada na especialização funcional; hierarquia e autoridade definidas; sistema de regras e regulamentos que descrevem direitos e deveres dos ocupantes dos cargos; sistema de procedimentos e rotinas; impessoalidade nas relações interpessoais, promoção e seleção baseadas na competência técnica, dentre outros.	Max Weber
Teoria das Relações Humanas	Surge da crítica à Teoria da Administração Científica e a Teoria Clássica, porém o modelo proposto não se contrapõe ao taylorismo. Combate o formalismo na administração e desloca o foco da administração para os grupos informais e suas inter-relações, oferecendo incentivos psicossociais, por entender que o ser humano não pode ser reduzido a esquemas simples e mecanicistas. A Escola das Relações Humanas depositou na motivação a expectativa de levar o indivíduo a trabalhar para atingir os objetivos da organização. Defende a participação do trabalhador nas decisões que envolvessem a tarefa, porém essa participação sofre restrições e deve estar de acordo com o padrão de liderança adotado.	Maslow, Herzberg
Teoria Estruturalista	Parte da análise e limitações do modelo burocrático e declínio da teoria das relações humanas, de quem na verdade aproxima-se conceitualmente. Inaugura um sistema aberto das organizações. Avança em relação às demais teorias ao reconhecer a existência do conflito nas organizações, assumindo que este é inerente aos grupos e às relações de produção.	Max Weber, Robert K. Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner, Amitai Etzioni e Peter M. Blau.

Teorias Administrativas		
Teorias	Caracterização	Principais idealizadores
Teoria Comportamentalista	Tem sua ênfase mais significativa nas ciências do comportamento e na busca de soluções democráticas e flexíveis para os problemas organizacionais, preocupando-se mais com os processos e com a dinâmica organizacional do que com a estrutura. Amplia a discussão sobre a motivação humana com base nas teorias da motivação de Maslow e a teoria sobre os fatores que orientam o comportamento das pessoas de Herzberg. Esta abordagem ganha impulso no início da década de 1980 quando começa a aparecer um conjunto de ideais, experiências e princípios provenientes do estilo japonês de administração, que se preconizou chamar Teoria Z da administração. A Teoria Z fundamenta-se nos princípios de: emprego estável; baixa especialização; avaliação permanente do desempenho e promoção lenta; democracia e participação nas decisões; valorização das pessoas.	Maslow, Herzberg
Teoria dos Sistemas	Surge de estudos do biólogo alemão Ludwig Von Bertalanfly publicados entre 1950 e 1968 e busca formulações conceituais passíveis de aplicação na realidade empírica. Para este autor, “um sistema pode ser definido como um complexo de elementos em interação”. Interação significa que os elementos estão em relação. E que o comportamento destes elementos se modifica quando há mudança na relação.	Ludwig Von Bertalanfly
Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Surge de um conjunto de ideias a respeito do ser humano, da organização e do ambiente na perspectiva de propiciar o crescimento e o desenvolvimento organizacional, de acordo com suas potencialidades. Volta-se para estratégias organizacionais planejadas por meio de modelos de diagnóstico, intervenção e de mudanças envolvendo modificações estruturais ao lado de modificações comportamentais para melhorar a eficiência e a eficácia das empresas.	Lawrence e Lorsch
Teoria da abordagem Contingencial	Este modelo, dotado de grande flexibilidade, descentralização e desburocratização, é colocado como opção para ambientes em constante mutação e condições instáveis, contrapondo-se, de certa forma, ao modelo mecanicista que prevalece em situações e ambientes relativamente estáveis. No que se refere à organização do trabalho, esta abordagem privilegia a análise tecnológica, entre as diversas contingências, no sentido de limites à reorganização do trabalho. Está associada à participação do trabalhador, sendo que os estudos desenvolvidos colocam a participação relacionada às variáveis de condições estruturais, que facilitam ou dificultam a interação trabalhador/gerência e a propensão dos trabalhadores para buscar a participação. Desmitifica a administração científica do trabalho e reconhece os fatores contingenciais que interferem nas organizações e nas relações funcionais. É conhecido também como modelo orgânico nas organizações.	Alfred D. Chandler; T. Burns; G.M. Stalker; F. E. Emery; E.L. Trist; P.R.Laurence e J.W. Lorsch
Teoria da Abordagem Sóciotécnica	Com ênfase nas relações entre o funcionamento dos subsistemas social (os indivíduos e suas relações, relações sociais no trabalho e cultura) e técnico (tecnologia, máquinas e equipamentos, procedimentos e tarefas); princípio da otimização conjunta; escolha organizacional; desenvolvimento de trabalho em grupos semiautônomos; preocupação com evolução e aprendizado contínuo. Coloca-se numa lógica distinta e oposta de organização do trabalho em relação ao modelo taylorista-fordista.	Robert Katz; Daniel Kahn

FONTE: ELABORADO A PARTIR DE ELIANE MATOS E DENISE PIRES (2006, P. 509-510).





3. Governança e Gestão Social

3.1 Conceituando governança

A teoria da Gestão Social, como visto no fascículo 1, é um conceito em construção e de aplicação ainda restrita às organizações públicas não estatais e que, aos poucos, as organizações públicas estatais começam a utilizar como forma de aprimoramento dos seus procedimentos de gestão de processos e pessoas.

A seguir, retomaremos alguns dos conceitos de Gestão Social e também de Governança para compreendermos as diferenças básicas entre os termos que geralmente confundimos.

Toda e qualquer organização, seja ela uma empresa, seja uma organização social, se preocupa em coordenar seus processos para obter uma maior eficiência e conseguir os resultados almejados. Entende-se isso como uma forma de incluir e responsabilizar os participantes da organização em dispositivos de coordenação e decisões que levem ao alcance e melhoria dos resultados de forma transparente. Em síntese, uma forma de como governar bem.

Nessa perspectiva, originalmente, a partir da década de 1970, o termo governança surge no ambiente empresarial para, de acordo com Oliver Williamson (*apud* DALLABRIDA, 2003, p.76), designar “os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes”.

No âmbito das organizações sociais, o termo governança está ligado à ideia de partilhar e dividir poder (SCHIAVINATO, 2012; FERRÃO, 2010;

DALLABRIDA, 2003; PIRES *et al.*, 2011), com o intuito de exercer suas habilidades de gestão dos espaços públicos, com transparência. Portanto, uma forma de outros atores, não apenas os agentes do Estado (da governabilidade)², exercerem funções político-sociais para o alcance de objetivos comuns e coletivos.

Nesse sentido, para Le Galés (1999 *apud* BONNAL & MALUF, 2009, p.220), a “governança pode ser entendida como processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições com vistas a realizar objetivos definidos e discutidos coletivamente”.

Corroborando com esse pensamento de parceria entre atores sociais e os agentes do Estado, Sachs *et. al.* (2012, p. 241) nos guiam para a governança participativa ou *responsive governance*, pelo qual:

pressupõe que no espaço público a boa gestão se consegue por meio da

articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados no desenvolvimento, os chamados atores interessados, ou *stakeholders*. É uma gestão que busca 'responder', ou 'corresponder' aos interesses que diferentes grupos manifestam, e supõe sistemas amplamente participativos, e em todo caso mais democráticos, na linha da 'governança participativa', além da ampliação da transparência de todos os processos. (Sachs et. al. 2012, p. 241)

Também os organismos multilaterais³, a exemplo do Banco Mundial, possuem suas conceituações sobre governança. Borges (2003, p.126) nos diz que esse organismo multilateral define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p.1).

Dessa maneira, no percurso dos conceitos aqui expostos, a governança se revela como uma forma de conduzir eficientemente práticas de partilhar poder e governar. Sejam elas em corporações empresariais, espaços públicos, órgãos governamentais ou países. Dessa forma, o conceito de governança pode ser considerado polissêmico e ser utilizado para diversos meios e fins com o intuito de descrever como vários atores se relacionam em busca de eficiência na gestão, na tomada de decisões e na partilha de poder.

3.2 Conceituando Gestão Social

Como vimos anteriormente, os espaços de decisão constituídos para a governança sejam em uma empresa, seja em uma organização social, são espaços livres para o exercício da participação. Essa participação pode ser efetiva no sentido da tomada de decisão ocorrer depois do processo dialógico em que todos têm o mesmo espaço de voz e poder de decisão ou não.

Nesse sentido, o conceito de Gestão Social acrescenta e ao mesmo se diferencia do conceito de governança, já que reconhece que todas as organizações possuem racionalidades instrumentais e substantivas, e as decisões não poderão ser tomadas por apenas um dos indivíduos do grupo representativo gestor, mas pelo conjunto dos participantes ao fim do processo dialógico.

A racionalidade instrumental (ou funcional) orienta a conduta humana como um meio para atingir determinado fim, ou seja, a ação é estimulada por uma estimativa utilitária das consequências. Por sua vez, a racionalidade substantiva é inerente ao homem, pelo que toda a ação orientada por uma razão substantiva se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos, atestando o ser humano como criatura dotada de razão. (Ramos, 1983, p. 39).

Portanto, a Gestão Social entende os processos e práticas gerenciais

como os que se aproximam do conceito de Guerreiro Ramos (1983, p.39), citado por Severo e Pedrozo (2008, pp. 64-65), de racionalidade instrumental e substantiva, pois na realidade não há organizações puramente instrumentais.

Em consequência disso, define-se Gestão Social como sendo:

O 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 – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais na qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. (Tenório, 2008 *apud* Cançado, 2010 p.135)

1. O termo governabilidade, nesse contexto, significa o conjunto de atributos essenciais da autoridade formal para o exercício do governo.

2. Para Schiavinato (2012, p. 6), “as instituições multilaterais tornaram-se as grandes disseminadoras do conceito de governança com uma visão bastante a-histórica, acrítica e fortemente baseada nos princípios neoliberais.”



4. Participação e controle social

4.1 Participação e seu constructo

O termo participação e seus congêneres participar e participante, descritos em dicionários da língua portuguesa, têm consecutivamente os significados de “ato ou efeito de participar”, “ter ou tomar parte em”, “associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento”, “solidarizar-se”, “compartilhar”, “que, ou pessoa que participa”. Portanto, apresenta-se textualmente com ampla significância na vida cotidiana dos sujeitos na sociedade.

Significância nos modos de ser e agir em interação com outros, na família, no trabalho, no convívio social ou mesmo no seu estado de ser passivo ou ativo na tomada de decisões das mais simples as mais complexas.

Assim, a participação tem por natureza um enfoque social e político, porque os sujeitos de quaisquer partes deste planeta vivem e convivem em sociedade, em verdadeiras coletividades humanas. E neste âmbito, todos se interagem num afluxo contínuo de participação social, uns mais ativos, outros mais passivos, não importa. Todos, de alguma forma participam para a performance dos contextos históricos, social, econômico e político donde habitam e, de alguma forma, nos derredores.

Neste cenário, os sujeitos podem utilizar formas de participação das mais variadas, de forma direta ou indireta, por meio de seus representantes, com desempenho mais ativo ou passivo, aliados a condição de estar como voluntário, coagido, dentre outras situações diversas.

Escorel e Moreira (2008: 979-1008) tratam da temática participação social e citam três formas ou níveis de participação a partir das definições de Bobbio, Matteuci & Pasquino (1991):

1. A “presença”, ou seja, a forma menos intensa e mais marginal que engloba comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, situação em que o indivíduo não dá qualquer contribuição pessoal.

2. A “ativação”, em que o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades, que lhe foram confiadas por delegação permanente (envolvimento em campanhas eleitorais, participação em manifestação de protestos).

3. A “participação”, quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Prosseguindo, salienta que os indivíduos, ao participarem, têm propósitos egoístas, individuais, solidários e ou coletivos, com objetivos que visam à manutenção, ao aprimoramento, à reforma ou à transformação total da situação em questão. Ao mesmo tempo em que podem ser condicionados por fatores culturais, grau e tipo de instrução, e psicossociais, como normas e valores, bem como por elementos simbólicos como a esperança de um futuro melhor, a

ponderação sobre os custos e os benefícios da sua participação e do regime políticos em que se inserem.

Destacam que o papel das instâncias participativas é permitir que os sujeitos atuem em conjunto e potencializem seus esforços participativos e a consecução de seus objetivos. Além de dar oportunidades de atuar e deliberar, ter acesso a informação, a qualificação, a capacitação e as possibilidades de intercâmbio com outras redes, e troca de experiências.

Enfatizam que as instituições mais permeáveis à participação são aquelas que valorizam o espaço público e reconhecem a necessidade que as relações pessoais, sociais, econômicas e políticas sejam, pelo menos, mais debatidas. Contudo, quando ela própria gera o espaço de participação, é mais provável que este seja reconhecido e legitimado, mas poderá vir reconhecer a participação de sujeitos que conseguem construir uma rede participativa forte.

Com base no acima exposto, podemos inferir que as formas de participação têm uma dinâmica histórica ao se efetivar nos espaços de inter-relações humanas em processos temporais. Isso é perfeitamente observado ao analisarmos as dinâmicas dos estilos do viver social humano por ciclos de vida, pelas estruturas culturais e ambientais, econômicas e políticas.



4.2 Sentidos da participação

As diversas e divergentes posições teóricas reportadas ao tema participação e seu âmbito de intervenção oscilam e se intercambiam no sentido dos seguintes eixos: a) da esfera política de representação partidária e democrática; b) das decisões de naturezas de cunho cultural, social, administrativa etc.; c) das de defesa de interesses particulares ou coletivos, de forma estimulada ou espontânea, de forma que, direta ou indiretamente, todas acabam interferindo nas ações de governos.

Num sentido etimológico, o termo participação significa “fazer parte de”, “parte em qualquer coisa”. Nesta acepção, poder-se-ia afirmar que a noção de participação política remete a ideia de alguém “tomar parte na vida política”. (Pateman, 1970).

A participação política é entendida como instrumento da realização plena do cidadão na comunidade social e política, ao passo que as concepções mais moderadas sustentam novas formas de concretização do ideal participativo, defendendo o uso do referendo, a dinamização das pequenas comunidades, o governo local e a descentralização política e administrativa (Barber, 1984).

Sem o envolvimento ativo dos cidadãos e sem a preocupação dos governantes em consultar o povo, não existe verdadeira participação, sendo que o contrário só pode configurar uma democracia aparente, sem substância, marcada pela encenação e pelo espetáculo da consulta aos cidadãos após a tomada das decisões (Arblaster, 1987).

O pensamento político liberal ainda no século IX alicerçava nos primórdios do sistema capitalista a liberdade do mercado autorregulável e a competição pelo lucro. Quanto à liberdade dos indivíduos, indicava que a democracia representativa ou parlamentar seria a forma compatível com o Estado Liberal, ou seja, o poder do cidadão é delegado ao representante escolhido pelo povo.

Portanto, nos dias atuais, a concepção liberal de participação social e democracia configura-se intrinsecamente com o Estado e o mercado. Contudo, a participação social e política dos cidadãos contribuíram para a ampliação dos direitos democráticos para além das classes proprietárias e das liberdades econômicas.

Nesse sentido, Osvaldo Coggiola (2003, p. 311-318), ao escrever a temática da autodeterminação social, discorre que no século XX a luta pela cidadania se confundia com a luta pelos direitos sociais.

Cita que, desde as Revoluções de 1848, a luta pela “República do Trabalho” (grifo do autor) foi o desdobramento principal das revoluções democráticas de toda a história europeia e mundial posterior. Assim, à época, a democracia era identificada como movimento de luta pelos direitos dos oprimidos, ou seja, “o poder do povo” (grifo do autor). Aliado a isso, junta-se o problema da independência ou autodeterminação nacional, ou seja, a criação de Estados independentes.

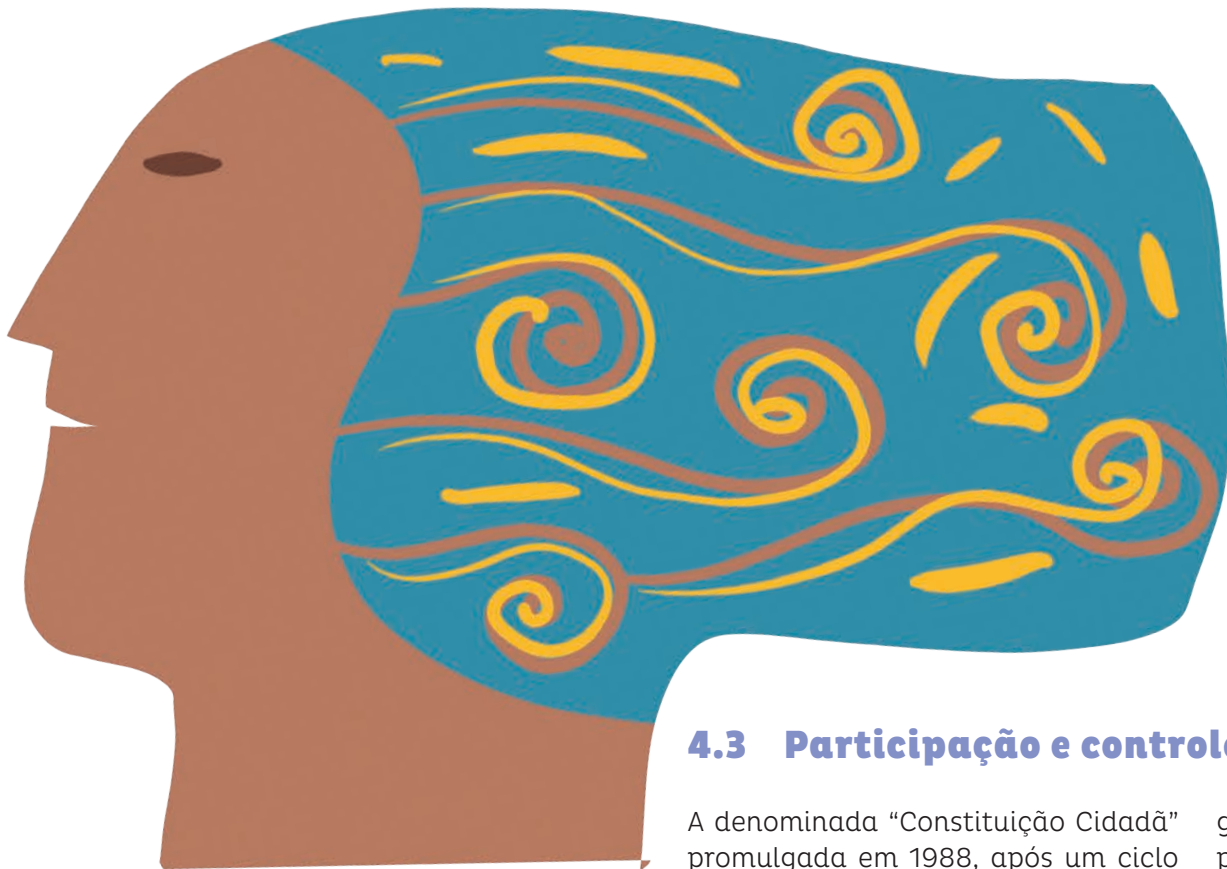
Exemplifica a Comuna de Paris, de 1871, como o grande antecedente histórico das lutas do século XX. Como um organismo proletário, seus membros eleitos formavam um único coletivo sem presidente e eram revogáveis a qualquer momento. Dividiam-se

em nove comissões (militar, trabalho, ensino etc.). Para Karl Marx, (...) a Comuna foi o ressurgimento da autêntica vida social do povo, foi uma revolta contra o poder executivo e as formas parlamentares.

Síntese das dimensões de análise da participação política		
Dimensões	Atributos	Caracterização
Grau	Ativa	Participação intensa (ação)
	Equilibrada	Participação ativa e passiva (ação)
	Passiva	Ausência de participação (inação)
Visibilidade	Comportamentos	Ações manifestas (observáveis)
	Atitudes	Predisposições para agir (não observáveis)
Enquadramento Normativo	Legal	Atos previstos e consentidos
	Semilegal	Atos não previstos e consentidos
	Ilegal	Atos não previstos e não consentidos
Objetivos da Ação	Influência	Determina os sentidos das decisões
	Não influência	Não determina os sentidos das decisões
Agentes	Profissionais	Atividade permanentes
	Não profissionais	Atividades ocasional
Formas	Convencionais	Tradicionais/formais
	Não convencionais	Não tradicionais/informais
Âmbito	Político (geral e particular)	Decisões autoritárias gerais no âmbito estrito da esfera política
	Social (geral e particular)	Decisões autoritárias gerais no âmbito da esfera política e da esfera social
Iniciativa dos Agentes	Espontânea	Despoletada por iniciativa do próprio
	Estimulada	Despoletada ou condicionada por terceiros
Relação com outros fenômenos	Independente	Variável independente
	Dependente	Variável dependente

FONTE: MANUEL MEIRINHO MARTINS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – TEMAS E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE – CAPÍTULO 1, PÁG. 47





4.3 Participação e controle social no Brasil

A denominada “Constituição Cidadã” promulgada em 1988, após um ciclo de ditadura militar iniciado no ano de 1964, garantiu a participação social por meio das seguintes instâncias:

- Eleições diretas para presidente, governadores, prefeitos, deputados federais e estaduais, e vereadores por meio de sufrágio universal direto e secreto, sendo obrigatório para aqueles entre 18 e 70 anos de idade.
- Plebiscito – ocorre quando a população é chamada a decidir sobre algo que ainda não foi transformado em ato legal.
- Referendo – nos casos em que a população é chamada a decidir sobre a confirmação ou a desaprovação de um ato legislativo.
- Iniciativa popular – quando 1% da população do país, distribuída em, pelo menos cinco estados da federação, encaminha projeto de lei ao Congresso Nacional, que tem de apreciá-lo.

Destacam-se outras modalidades de participação no setor público, merecendo destaque o orçamento participativo, que define as prioridades para alocação de recursos pelos

governos com a participação da população, e os conselhos gestores, formalizados em vários órgãos com a participação de instâncias colegiadas com caráter deliberativo referentes às políticas sociais, como os de saúde, criança, adolescente, educação etc.

A Constituição Federal de 1988, no seu bojo de “Constituição Cidadã”, estabelece a participação popular nas políticas públicas que atendam os interesses da população e ao exercício do controle social tanto no Sistema Único da Assistência Social (Suas) como no Sistema Único de Saúde (SUS).

O Suas e o SUS são normatizados com os mesmos princípios de enfoque social, participativo e universal. Ambos são regulados por Lei Orgânica, respectivamente a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e a Lei Orgânica da Saúde (LOS). São organizados de forma descentralizada com a presença de conselhos por âmbitos de governos: no Suas, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e os Conselhos Municipais de Assistência

Social (CMAS); e no SUS, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Estadual de Saúde (Cesau) e os Conselhos Municipais de Saúde (CMS). Possuem também Lei Municipal de Criação dos seus respectivos Conselhos e do Fundo Municipal.

Portanto, podemos dizer que o controle é uma forma de exercício democrático de acompanhamento da gestão com foco nos interesses da sociedade, e dos recursos financeiros destinados à sua implementação. Competem aos conselhos acima tratados: a) a convocação das suas respectivas conferências por âmbito de governos; b) a fiscalização das ações e a utilização dos recursos, incluindo as prestações de conta.

A composição desses conselhos é paritária. No caso do Suas, por meio da representação do governo e da sociedade (com a participação de usuários); e no caso do SUS, com a participação dos usuários, governo e trabalhadores de saúde.

O controle social é realizado de forma compartilhada a partir das suas conferências, de audiências públicas; por meio de ações populares, ação civil pública e sociedade civil, dentre outros. Acrescenta-se a isso o controle interno institucional dos órgãos, a exemplo das ouvidorias e das procuradorias, e do controle externo, por meio do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Para o funcionamento regular desses conselhos, faz-se necessária a presença de uma diretoria (eleita entre seus membros), plenária com pautas definidas e previamente divulgadas, grupos de trabalho e secretaria executiva. Para tanto, faz-se

premente a vontade política institucional dos governos, como dar condições à participação plena, investir em capacitação e propiciar as estruturas de gestão permeáveis à sociedade.

Concomitante ao exposto logo acima, faz-se necessária a participação ativa da população e dos segmentos dela representados, no sentido de se fazer efetivamente a mobilização, a organização dos atos processuais inerentes a suas funções, a representação ativa para a defesa dos interesses públicos e a qualificação de seus membros para a tomada de decisões deliberativas.





Há outras diversas modalidades em termos participativos. Pode-se destacar duas que vêm sendo utilizadas na atualidade por iniciativas de governos específicos: em termos participativos, pode-se ressaltar duas potencialidades: o Orçamento Participativo (OP), no qual os sujeitos se organizam para definir as prioridades de alocação de recursos; e os conselhos gestores, que representam a participação dos sujeitos em instâncias colegiadas com caráter deliberativo sobre determinados setores das políticas sociais, como os de saúde, criança, adolescente, educação etc.

Para demonstrar situações da participação e do controle social no Brasil, a seguir expomos pesquisas

organizadas por Serapione e Matos (2016), que trata de experiência sobre a participação em saúde.

Dentre essas, destacamos a experiência em que analisaram a participação em Saúde no município de Fortaleza-CE, cujos resultados apontam para a necessidade de reforçar, além do Conselho Municipal de Saúde (CMS), novos espaços e participação em articulação com os movimentos sociais atuantes na cidade e que defendam um projeto de reforma do sistema de saúde.

Além dessa, a pesquisa sobre o CES do Estado do Rio de Janeiro, ressaltando: a) a falta de definições no que concerne ao papel das diversas representações conselheiras, e a



burocracia do controle social; b) os conselheiros enfrentam o desafio de atuar em uma arena política hegemônica e dirigida politicamente pelos gestores; c) o critério de paridade adotado na composição do CES/RJ e a maior pluralidade de instituições que participam das arenas não permite avaliar sobre como se delineia o processo deliberativo na análise das decisões; d) identificou aspectos de conflito entre as demandas da sociedade e as decisões tomadas pelos representantes do governo.

Santos & Avritzer (2002) alerta que, em diversos países do mundo, até mesmo em sociedades europeias, nas quais a história da valorização

institucional foi mais forte, os processos eleitorais e parlamentares estão cada vez mais desacreditados. Em situações como esta, verifica-se também a “patologia da representação” em que os cidadãos se sentem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Continuando, diz que o desencanto com a democracia seria decorrente da proposta de democracia que se tornou hegemônica ao fim das duas guerras mundiais – a democracia de baixo impacto –, que implicou uma restrição das formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos.



Democracia de Baixo Impacto

“O modelo de democracia liberal foi se impondo como modelo único e universal e a sua consagração foi consumada pelo Banco Mundial e o FMI ao transformá-lo em condição política para a concessão de empréstimo e ajuda financeira. Com isso, perdeu-se ‘demodiversidade’, entendida como a coexistência (pacífica ou conflituosa) de diferentes modelos e práticas democráticas.”

FONTE: SANTOS & AVRITZER, 2002:72





5.

Exemplos de conselhos municipais que fazem o controle social no Brasil

5.1 Conselho de Assistência Social

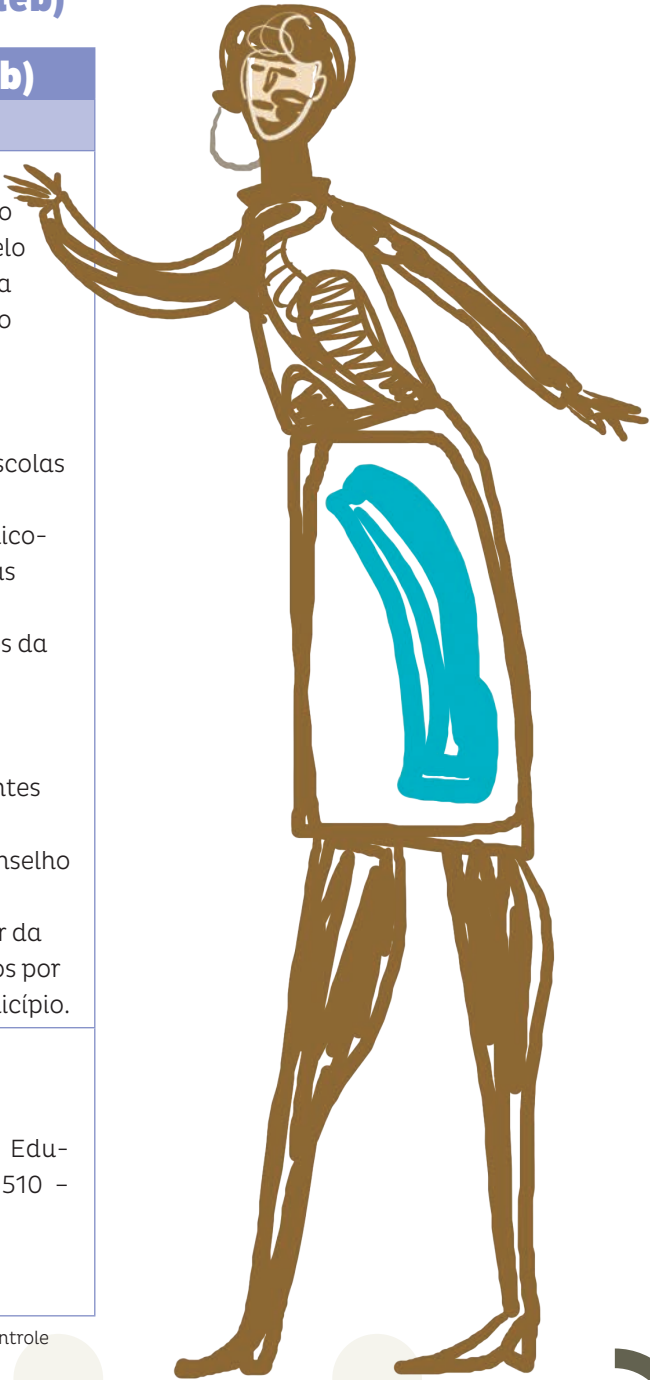
Conselho de Assistência Social (Os programas são voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas)	
O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none">• Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social.• Aprova o plano de assistência social feito pela prefeitura.	<ul style="list-style-type: none">• Representantes indicados pela prefeitura e pelas entidades que fazem assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias.
<p>Para saber mais:</p> <ul style="list-style-type: none">• Prefeitura• Conselho Estadual de Assistência Social (funciona na capital do seu estado). O conselho Nacional de Assistência Social, em Brasília, informa os telefones dos conselhos estaduais: (61) 3433-2431/3433-2422.• Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - www.mds.gov.br.• Conselho Nacional de Assistência Social - www.mds.gov.br/cnas.• MDS - 0800 707 2003 (ligação gratuita)	

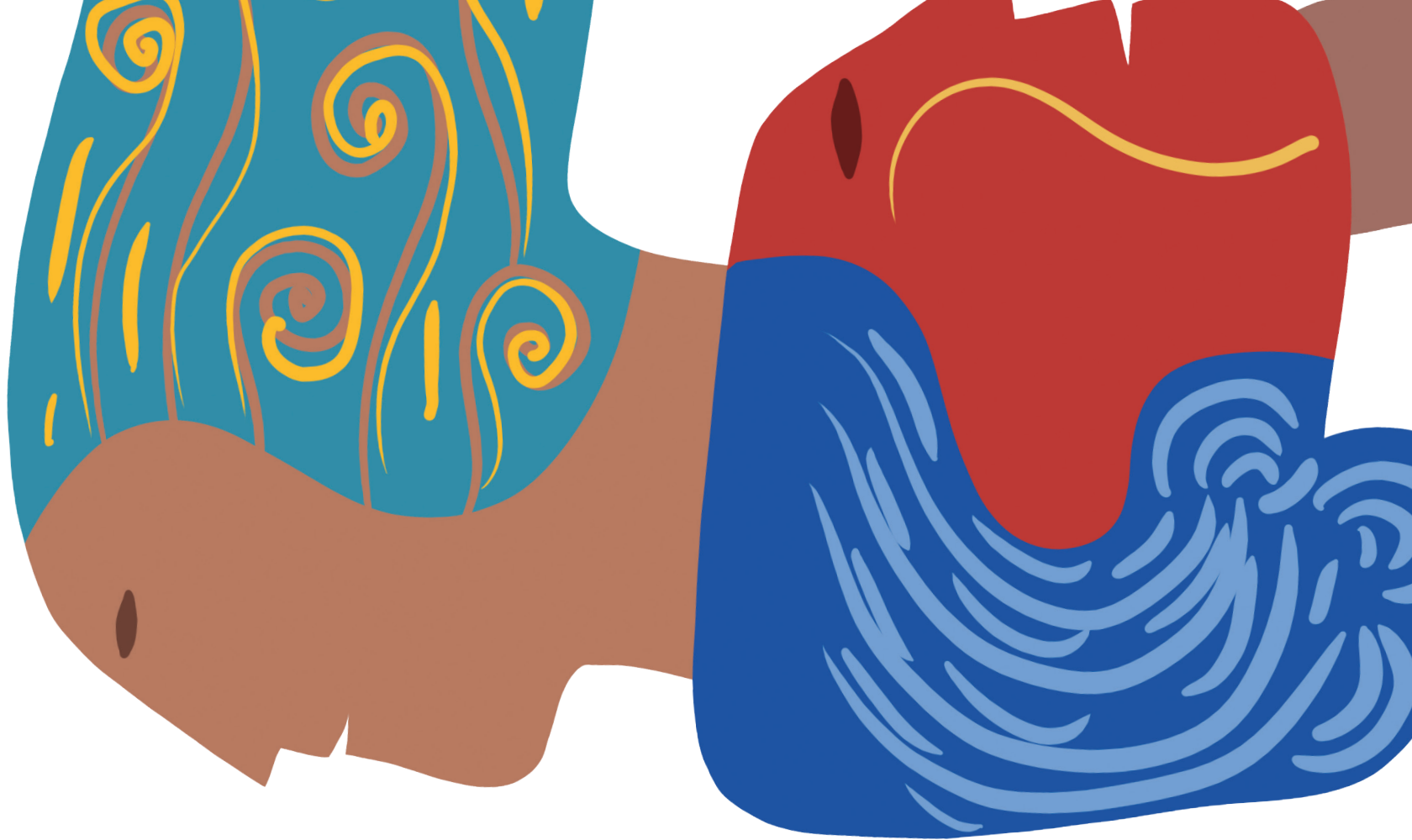
Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. (2012, p.24)

5.2 Conselho do Fundo de Educação Básica (Fundeb)

Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb)	
O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none">• Examina os gastos realizados com recursos do Programa.• Supervisiona o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros.• Acompanha a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens Adultos, e, ainda recebe e analisa as prestações de contas referentes a esses Programas, formula pareceres conclusivos sobre a aplicação desses recursos e encaminha-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	<ul style="list-style-type: none">• Representantes do Poder Executivo Municipal (Prefeitura), dos quais pelo menos 1 (um) deve ser da Secretaria Municipal de Educação ou de órgão educacional equivalente.• Representante dos professores da educação básica pública.• Representante dos diretores das escolas básicas públicas.• Representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas.• Representante(s) dos pais de alunos da educação básica pública.• Representante(s) dos estudantes da educação básica pública, um é indicado pela entidade de estudantes secundaristas.• Representante(s) do respectivo Conselho Municipal de Educação.• Representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, indicados por seus pares, quando houver no município.
<p>Para saber mais:</p> <ul style="list-style-type: none">• Prefeitura de sua cidade.• Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica – Defineb Esplanada dos Ministérios, bloco L, 5º andar, sala 510 – CEP 70047-900 – Brasília/DF• Ligação gratuita: 0800-616161• Endereço eletrônico: fundeb@mec.gov.br	

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. (2012, p.23)

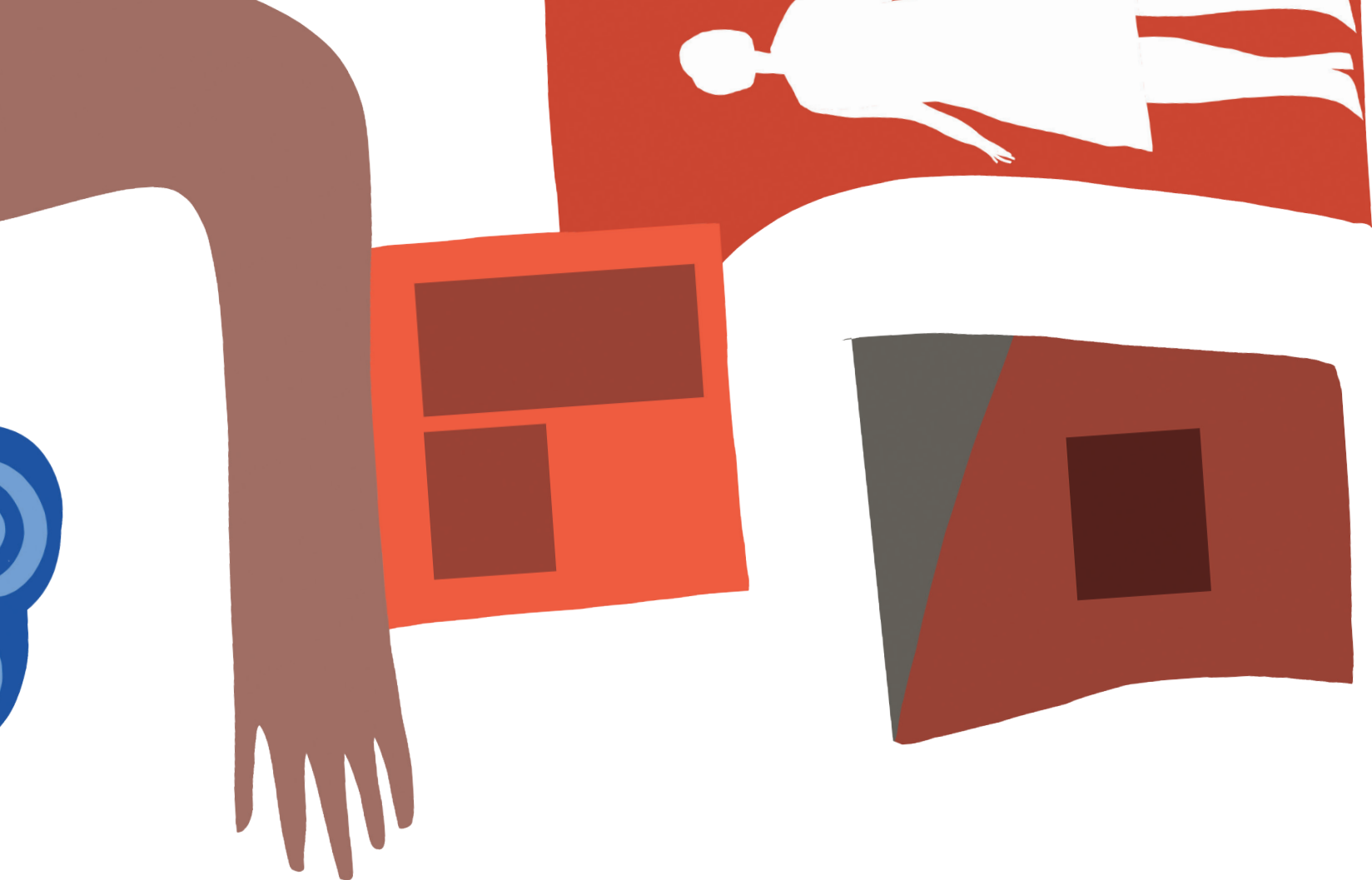




5.3 Conselho Municipal de Saúde

Conselho Municipal de Saúde	
O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none">• Controla o dinheiro destinado à saúde.• Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais.• Participa da elaboração das metas para a saúde.• Controla a execução das ações na saúde.• Deve se reunir frequentemente.	<ul style="list-style-type: none">• Representante(s) das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde.• Profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras).• Representante(s) de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares).• Representantes da prefeitura.
<p>Para saber mais:</p> <ul style="list-style-type: none">• Disque-Saúde – 0800 61 1997	

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. (2012, p. 22)



5.4 Conselho de Alimentação Escolar

Conselho de Alimentação Escolar	
O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none">• Controla o dinheiro para a merenda. Parte da verba vem do Governo Federal. A outra parte vem da prefeitura.• Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas.• Analisa a qualidade da merenda comprada.• Examina se os alimentos estão bem guardados e conservados.• Deveria se reunir frequentemente.	<ul style="list-style-type: none">• Representante(s) da prefeitura.• Representante(s) da câmara municipal.• Representante(s) dos professores.• Representante(s) de pais de alunos.• Representante(s) de um sindicato ou associação rural (cada órgão ou entidade indica seu representante).
<p>Para saber mais:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministério da Educação – 0800 61 6161	

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. (2012, p. 22)



Síntese do Fascículo

Ao término da leitura deste fascículo, percebemos que as diversas escolas de gestão tinham como ênfase a organização ou a gestão e que buscaram tornar arte de produzir e gerir em ciência.

Para tanto, estabelecerem parâmetros verificáveis e passíveis de replicação em qualquer da organização com a finalidade de atingir os objetivos das organizações no que refere à eficiência econômica, por meio do envolvimento social de todos os envolvidos no ambiente organizacional.

Outros aspectos aprendidos neste fascículo foi a conceituação e a diferença entre governança e gestão social e de como cada conceito desse se aplica às diversas organizações sociais, públicas e estratégicas. O homem social não quer ser reconhecido apenas economicamente/tecnicamente, mas também como ser humano capaz de participar e contribuir nos processos decisórios.

No que se refere à participação e ao controle social, o envolvimento cidadão na definição, no planejamento e no monitoramento das políticas públicas e organizacionais determina a qualidade das ações implementadas. No Brasil, com o advento da Constituição de 1998, essa participação não só foi incentivada, mas garantida por meio dos diversos espaços públicos e instituições criadas para permitir o exercício da cidadania.

Perfil dos Autores

João Martins

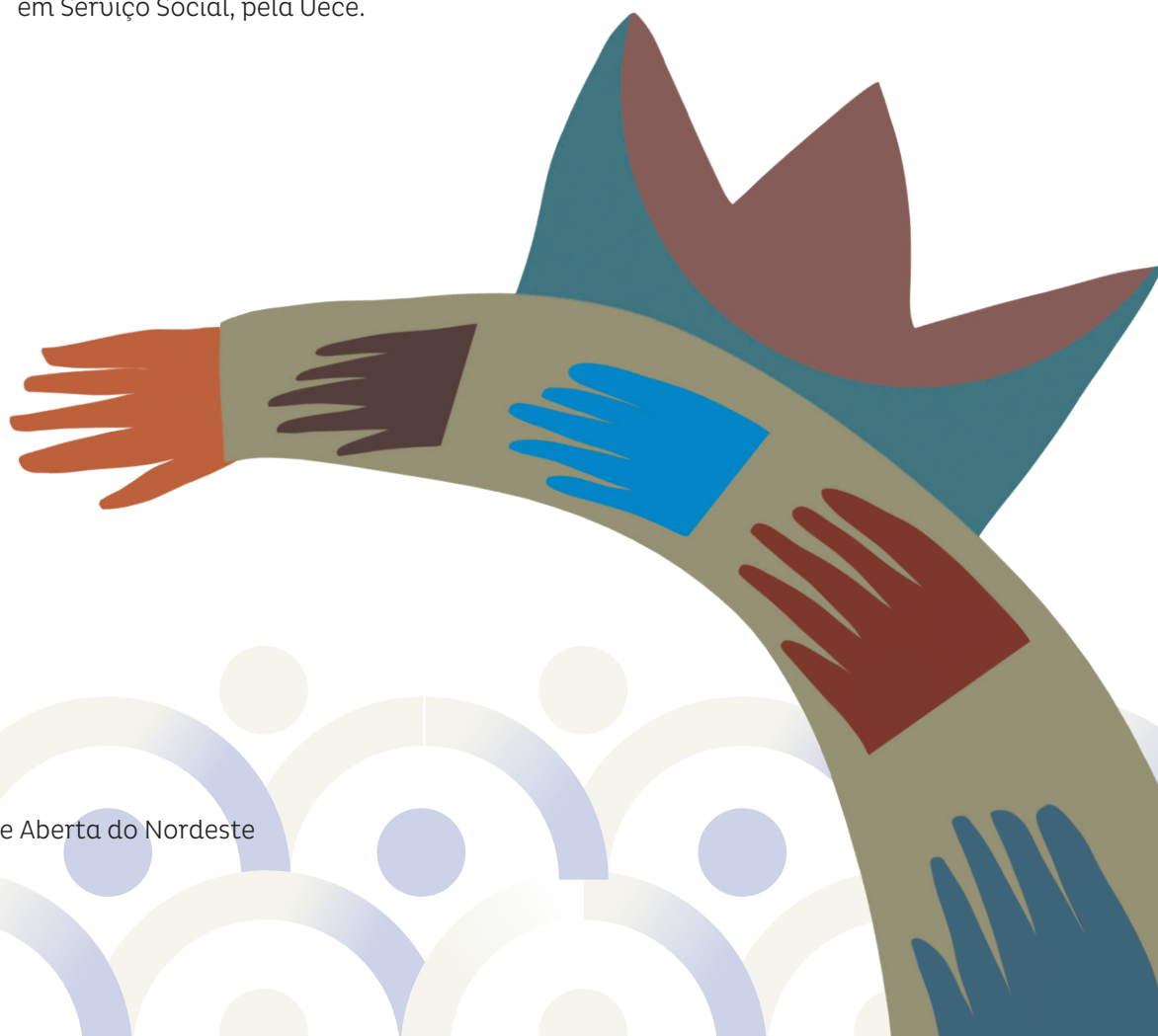
Doutorando em Ciência Política pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), Portugal (2016/cur-sando). Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pelo CIAGS/Universidade Federal da Bahia-UFBA (2015). Graduado em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (Uece – 2001).

Rosélia Mesquita

Mestre em Saúde Coletiva, pela Universidade de Fortaleza (Unifor); especialista em Atenção Primária em Saúde e em Gestão de Sistemas Locais de Saúde, pela Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP); especialista em Planejamento e Gestão de Políticas Públicas, pela Universidade Estadual do Ceará (Uece); graduada em Filosofia (licenciatura) e em Serviço Social, pela Uece.

Referências Bibliográficas

1. BOBBIO, N.; MATTEUCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB**, Sarah Escorel, MarCarcelo Rasga \moreira – Participação Social in Política e Sistema de Saúde no Brasil. Organizado por Lúcia Giovanelha, Sarah Escorel,, ET AL – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008
2. Participação e Controle Social no SUAS. Acesso em 04/10/2017: <https://pt.slideshare.net/alavieira/o-que-con-trole-social-no-suas>
3. BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política e Sociedade**, n. 14, abr., 2009.
4. BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, 2003.



5. COGGIOLA, Osvaldo. Auto determinação Nacional. In Jaime Pinsky E Carla Bassanez Pinsky (org), História da Cidadania. São Paulo. Editora Contexto. 2003.

6. CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social: por onde anda o conceito? In: FERREIRA, Marcos Aurélio; *et. al.* (Org.). **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios.** Viçosa, MG, 2010.

7. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília-DF. 2012

8. DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Ferminiano Dinizar. Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí, ano 1, n. 2, jul./dez., 2003.

9. ESCOREL, Sarah; MOREIRA, Marcelo Rasga – Participação Social in Política e Sistema de Saúde no Brasil. Organizado por Lígia Giovanelha, Sarah Escorel et al. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

10. ETZIONI, Amitai. Organizações Modernas. Pioneira. São Paulo. 1967.

11. FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planejamento**, Lisboa, v. 17, 2010.

12. LE GALÉS, P. Régulation, Gouvernance et Territoires. In: COMMAILLE, J. & JOBERT, B. (Dir.). **Les Métamorphoses de la régulation politique.** Paris: LGDJ, coll. Droit et Société, 1999.

13. MARTINS, N. MARINHO. Cidadania e Participação Política – temas e perspectivas de análise. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, coleção Instituto pedagógico, outubro de 2010.

14. MATOS, Eliane; PIRES, Denise. Teorias administrativas e organização do trabalho: de Taylor aos dias atuais, influências no setor Saúde e na Enfermagem. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006 Jul-Set; 15(3):508-14.

15. Osvaldo Coggiola. Autodeterminação Nacional. In História da cidadania/ Jaime Pinsky, Carla Bussanezi Pinsky. (org). – São Paulo: Contexto, 2003

16. PIRES, Elson L. S. et al. A governança territorial no Brasil: conceitos e modalidades. In: Circuito de Debates Acadêmicos, 1, Ipea, **Anais...** 2011.

17. RAMOS, A. G. Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

18. SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos; DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança. In: CANÇADO, Airton C.; SILVA JR., Jeová Torres; TENÓRIO, Fernando G. Gestão Social (Orgs.). **Aspectos teóricos e aplicações.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

19. SCHIAVINATO, Mônica. Governança territorial e novos processos de desenvolvimento: um Estudo de caso do Território da Cidadania Vale do Jamari – Rondônia. In: ENANPPAS, 6, **Anais...** Setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT2-1381-1178-20120629150505.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

20. SANTOS, B. de.S. & AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático, in Sarah Escorel, Marcelo Rasga Moreira – Participação Social in Política e Sistema de Saúde no Brasil. Organizado por Lígia Giovanelha, Sarah Escorel, ET AL – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

21. SERAPIONE, Mauro; MATOS, Ana Raquel (organizadores); Participação em saúde: experiências brasileiras e do Sul da Europa – a modo de apresentação. 2016.

22. TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado. 3.ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

23. WASHINGTON, José de Souza & OLIVEIRA, Marcos Dias de. Fundamentos da Gestão Social na Revolução Industrial: Leitura e Crítica aos Ideais de Robert Owen. o&s - v.13 - n.39 - Outubro/Dezembro – 2006). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v13n39/a04v13n39.pdf> . Acesso: 30 de setembro de 2017.

Apoio



Realização



Promoção

