



O CONTROLE SOCIAL E SUAS (RE)SIGNIFICAÇÕES: apontamentos sobre a idéia de controle social sobre a administração pública do Brasil

Saulo Carneiro de Oliveira¹

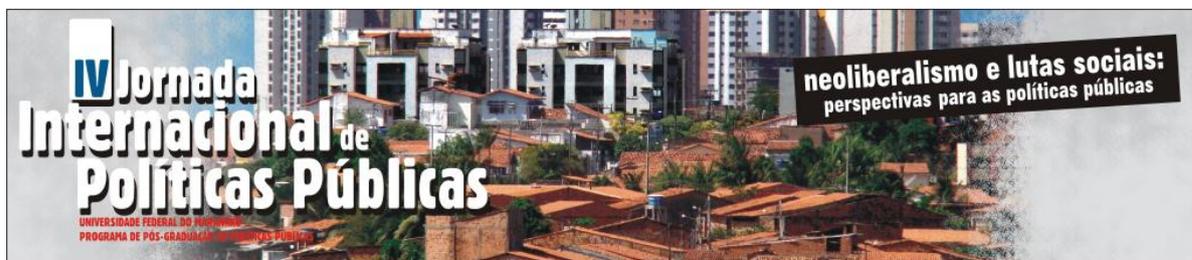
Resumo: O termo controle social tem sido utilizado, dentro das ciências sociais, com diferentes significações, que de algum modo, se refletem no senso comum. No século XIX, Durkheim já empregava o sentido de controle sobre a sociedade, como Foucault, mesmo em diferente perspectiva, na segunda metade do XIX. Esta conotação não está em desuso, mas outra, em sentido diverso, do controle da sociedade sobre a administração pública (Estado), está mais presente. O controle social, enquanto exercício da cidadania, está nos discursos, mas é necessário perceber quais interesses, projetos de sociedade e suas conseqüentes implicações estão em jogo por quem o profere.

Palavras-chave: Controle social, administração pública, cidadania.

Abstract: The social control term is using with different senses in the Social Science, someway, it's reflected in the common sense. In the 19th century, Durkheim already uses the sense of control about the society, like Foucault, although in other view, in the 20th century second half. This inference isn't to fall out of use, but other, with different sense, of control by the society about the public administration (State), it's more present. The social control is on the discourses like citizenship exercise, but we need to perceive with interests, society projects and implications are on play to whom make a speech.

Key words: Social control, public administration, citizenship.

¹ Estudante. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: carneiruslegitimus@yahoo.com.br



1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende discutir a idéia de controle social exercido sobre a administração pública. Isto, a partir do modelo que o Estado Brasileiro vem construindo, notadamente, promovido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso, mas seguindo tendência que iniciara desde o governo Collor, em sintonia com os ditames do neoliberalismo oriundo do Consenso de Washington.

Ressalta-se que o objetivo é realizar uma abordagem para além de aspectos técnicos ou normativos acerca das relações entre controle social e administração pública.

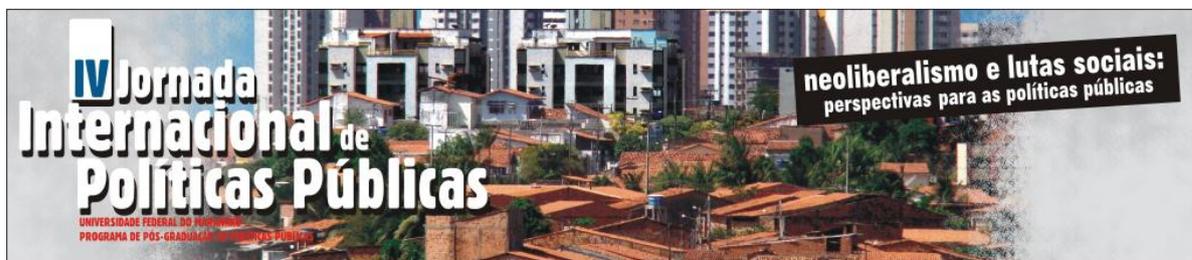
2 CONTROLE SOCIAL: controle do Estado sobre a sociedade

Diante do escopo apresentado na introdução, faz-se necessária uma breve exposição de conceitos sobre a idéia de controle. Como estamos no campo do estudo das ciências sociais, abstermos de alargar a amplitude do conceito para outros campos dos saberes, focalizando significações pertinentes à compreensão do controle nas relações sociais e políticas.

Assim, cumpre resgatar a significação do controle social, mas ciente do alerta feito por Marcos Cesar Alvarez, de que “qualquer tentativa de encontrar o significado unívoco e original de conceitos e noções está previamente condenado ao fracasso ou ao exercício acadêmico estéril”. (ALVAREZ, 2004. p.168).

O alerta foi pronunciado exatamente no seu estudo sobre as noções de controle social, quando buscou recuperar as trajetórias dentro dos debates das disciplinas que constituem as Ciências Sociais.(ALVAREZ, 2004).

Destarte, as primeiras noções de controle social, estão relacionadas aos estudos do sociólogo Émile Durkheim em sua preocupação sobre ordem e integração social, como é possível constatar em obras, como “As Regras do Método Sociológico”, e conceitos introduzidos, como “anomia”, ou ainda, no estudo sobre o crime e a pena. Neste último o controle social se reflete quando analisa que enquanto o crime é uma manifestação individual que ofende a coletividade “a pena é a reação coletiva que, embora aparentemente voltada para o criminoso, visa na realidade reforçar a solidariedade social entre os demais membros da sociedade e, conseqüentemente, garantir a integração social”. (ALVAREZ, 2004, p. 69).



Esta perspectiva sofreu alterações, mas continuou prevalecendo na sociologia até meados do século XX. Como não nos interessa ir às minúcias, é suficiente dizer, *lato sensu*, que a coesão social, antes entendida como resultante da solidariedade e integração social, passou a ser resultante de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas 'classes dominantes'. (ALVAREZ, 2004).

É com esta orientação negativa que a noção de controle social ganha espaço a partir da década de 1960. Nesta época, o filósofo Foucault fulgurou como um dos principais expoentes das ciências sociais. Os seus estudos sobre os sistemas de exclusão, presentes na sociedade, relacionados a esferas básicas da vida individual e coletiva, influenciou bastante a concepção de controle social.

Os sistemas de exclusão seriam relacionados:

[...] com o **trabalho**, uma vez que toda a sociedade há sempre aqueles que não fazem parte do circuito da produção econômica. Há também o sistema de exclusão que se dá em relação à **família**, na medida em que há sempre aqueles em uma dada sociedade que estão à margem em relação á reprodução desta mesma sociedade. Ao lado destes, se organiza, ainda, um sistema de exclusão em relação à **palavra**, que marginaliza e exclui alguns indivíduos do sistema de produção dos símbolos. E, por fim, há um sistema de exclusão que se forma em torno da **produção lúdica**, na medida em que coloca certos indivíduos à margem daquilo que é da ordem do jogo, do lúdico. (grifos nossos (FONSECA, 1997 p.125. Grifo nosso).

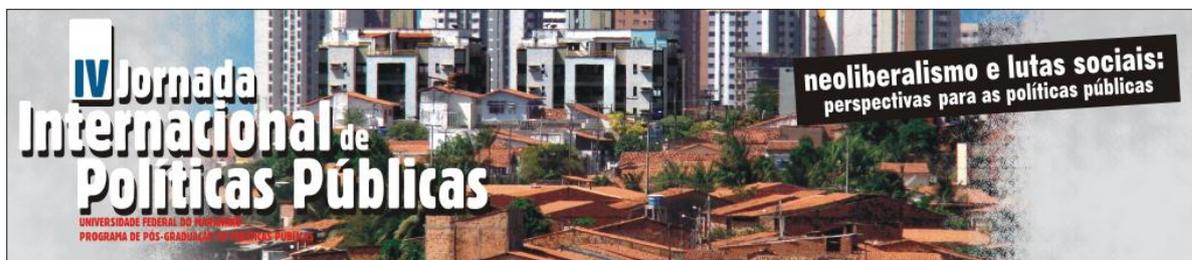
Para reforçar esta aproximação entre sistemas de exclusão e sistemas de controle social, recorreremos novamente ao sociólogo e estudioso do controle social, Marcos Cesar Alvarez, afirma que Foucault, apontado pelos demais como autor de referência nos estudos acerca dos mecanismos de controle social, na verdade não usava a este termo de modo significativo. O foco foucaultiano se dava em uma perspectiva mais complexa, ou seja, pensar as práticas de poder. (ALVAREZ, 2004).

Entretanto, se este termo era eivado de sentido pejorativo, como limitador da liberdade, inclusive por violência, ou senão, de castrador da espontaneidade, de exclusão, passou a ter sentido totalmente diverso.

Existem embates teóricos e políticos na apropriação de signos e significados, que têm a potencialidade de inverter conceitos, como Bourdieu explicitou em suas análises. Este processo mostra-se presente na (re)significação dada ao controle social.

O referido processo é permeado de interesses que não se restringem a aspectos epistemológicos, posto que a academia não é tão autônoma assim como querem crer ou querem mostrar muitos que nela se acham envolvidos. (BOURDIEU, 2002. p.110).

Bourdieu (2002. p.112-113) alerta, ainda, como os usos de propriedades simbólicas, em classificações ou conceituações, podem ser utilizadas estrategicamente em



função de interesses materiais para impor uma visão de mundo social através de uma realidade produzida pelo discurso científico. Ou seja, “ao dizer as coisas com autoridade [...] publicamente e oficialmente, [...] subtrai ao arbitrário, sanciona-as, santifica-as, consagra-as, fazendo-as existir, como conformes à natureza das coisas ‘ naturais’”.

De forma bem mais incisiva, Evelina Dagnino, reconhece o embate presente na construção de (re)significações da cidadania e da democracia, declarando que “a luta por significados e por quem tem o direito de atribuí-los não é apenas, em si mesma, uma luta política, mas é também inerente e constitutiva de toda política”. (DAGNINO, 2000. p.75).

Portanto, é com bastante atenção que devemos observar a metamorfose conceitual que o controle social sofreu, sem desconsiderar que os sentidos anteriormente existentes ainda continuam em uso.

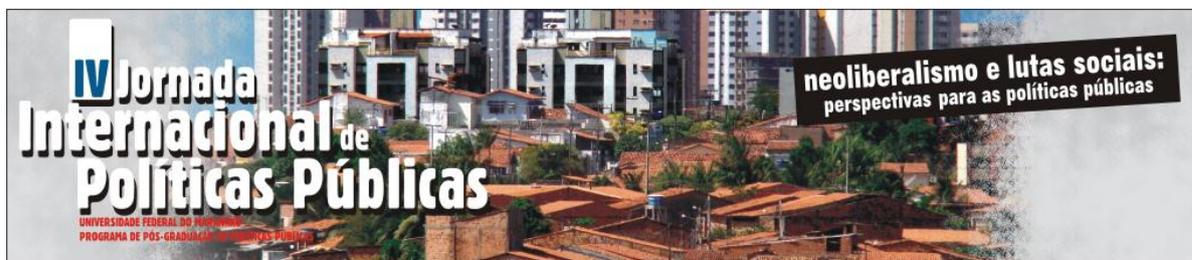
3 CONTROLE SOCIAL: controle da sociedade sobre o Estado

A guinada de sentido no controle social, fez com que, de “conceito descritivo do processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais), transforma-se em conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado.”(DUARTE,200_, p.08-09). De tal modo, o controle social é entendido como exercício de poder pelos cidadãos, membros da sociedade civil, inclusive em deliberações sobre aplicação de recursos, obrigando as autoridades públicas a cumprir tais deliberações. (DUARTE, 200_).

Indubitavelmente, se pesquisarmos na internet, em “sites” governamentais relacionados à transparência, bem como aqueles mantidos pelos tribunais de contas da união ou estaduais, (<http://www.brasil.gov.br/transparencia>; <http://www.portaltransparencia.gov.br>; <http://portal2.tcu.gov.br>; <http://www.tce.ma.gov.br>, entre outros), ou ainda, qualquer ONG que atue no eixo de participação e cidadania, ou que se refira aos conselhos de políticas públicas, a exemplo dos conselhos de saúde, criança e adolescente, idoso, orçamento participativo, encontraremos a expressão “CONTROLE” SOCIAL, empregada neste sentido positivo.

Não se trata apenas do discurso oficial, governamental, emana também de diversos setores das sociedades.

Para balizar mais este conceito, apresentamos Teixeira (2000. p.59) em estudo sobre participação cidadã no poder local. Ele definiu o controle social tendo como pressuposto que “a participação é um instrumento de controle do estado pela sociedade,



portanto, de controle social e político, [na qual, há] possibilidade dos cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”.

Assim, de modo bem didático e simples, define controle social sob dois entendimentos, um “corresponde ao que atualmente se denomina *accountability*, ou seja, a obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito de o cidadão exigí-lo e avaliá-lo, [o outro, na] responsabilização dos agentes políticos”.(TEIXEIRA, 2000. p.59-60)

Estes entendimentos, como aponta Teixeira, coadunam-se com a noção de soberania popular dado ao controle social, sob o fundamento do amadurecimento da democracia, que demanda relações mais horizontais entre os representantes políticos e a sociedade. Ou seja, a participação mais ampla desta última, não restrita aos momentos de exercitar o poder de eleger mandatários, através das eleições de representantes políticos, como também o prolatado acompanhamento da gestão, com o poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente. (TEIXEIRA, 2000. p.60)

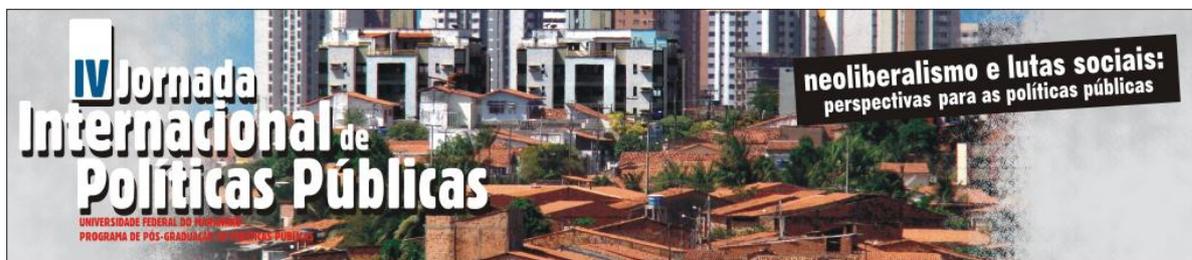
É necessário fazer algumas ressalvas sobre elementos que compuseram a apropriação oficial do discurso e quais os interesses de mantê-lo e reforçá-lo.

4 A REFORMA ADMINISTRATIVA E O CONTROLE SOCIAL

Como afirmamos no início, houve reformas na administração pública brasileira, que seguiram os postulados neoliberais emanados pelos governantes dos países centrais da economia mundial. Para emplacar tais reformas, evidentemente foram respaldadas em justificativas muito convincentes.

É interessante pesquisar as monografias vencedoras do “Prêmio Serzedello Correa 2001”, promovido pelo Tribunal de Contas da União. A temática escolhida foi “perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública”. (PREMIO, 2000) As cinco premiadas trabalham eminentemente aspectos jurídicos e institucionais, valorizando as reformas administrativas ocorridas no estado brasileiro.

Os trabalhos premiados, além da qualidade técnica dos discursos, são sintomáticos, em seus diversos argumentos acerca do controle social, apresentado como fator fundamental para: fortalecer a democracia, estimular a participação cidadã, exigir maior eficiência dos governos, e conseqüentemente, propiciar maior racionalidade nos gastos públicos, evitar o desperdício, bem como o desvio de recursos decorrentes de corrupção.



Para ampliar mais a compreensão da “necessidade” de reformas, remontamos à própria Constituição de 1988, que sofreu inúmeras alterações por meio de emendas constitucionais, em nome da do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A tônica destas alterações constitucionais incluiu o conceito de controle social, desenvolvido nos movimentos sociais, porém, com (re) significações feitas em um projeto neoliberal.

Ou seja, o questionamento acerca das relações entre Estado e sociedade é utilizado pelo discurso neoliberal, que aponta o controle social não no sentido de “gestão e implementação de políticas sociais, mas na direção de transferir para a esfera da sociedade civil [...] o enfrentamento das desigualdades sociais”. (DURIGUETTO, 2007. p. 168-169)

De modo mais concreto, seguindo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, o governo brasileiro implementou a reforma administrativa, concebida, segundo Nogueira, para

[...] promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante **introdução de formas inovadoras de gestão** e de iniciativas destinadas a quebrar as ‘amarras do modelo burocrático’, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma **redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado**, tendo como objetivo alcançar um estado mais ágil, menor e mais barato.”(NOGUEIRA, 2005. p. 41, grifo nosso).

Além de Leis e Decretos, muitas Emendas Constitucionais serviram para redesenhar institucionalmente o Estado. Como exemplo, temos as EC Nº 06, 07, 08 e 09, todas de 1995, que extinguiram determinadas restrições ao capital estrangeiro e flexibilizaram os monopólios estatais, abrindo espaço para a aceleração do processo de privatizações, já iniciada pela da Lei Nº 8.031/90 e ampliada com o Programa Nacional de Privatizações, instituído pela Lei 9.491/97 (BARROSO, 2002. p. 111-112).

Estes exemplos apontam bem a diminuição do Estado acompanhada de uma valorização do controle social, que se refletirá, conforme Mattos, na

[...] **descentralização do poder** do presidente da República e de seus ministros, **ao mesmo tempo** em que se tentaram criar **novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira.**(MATTOS, 200_. p. 111-112, grifo nosso).

A (re) significação do controle social por parte do discurso oficial, portanto, ocorreu em meio a esta reforma. E como a idéia de controle social está imbricada à de participação, de um modo geral, sua valorização decorre da percepção do potencial legitimador de sua apropriação, como sustentáculo da referida reforma administrativa do Estado.



Neste sentido, Nogueira observou que anteriormente, a participação dos cidadãos, através do controle social, era concebida como processo obstaculizador, visto que dificultariam a tomada de decisões. Mas houve um processo de deslocamento para prevalecer opinião completamente diversa, reconhecendo-se que a participação passaria a ser relevante para fornecer sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento.(NOGUEIRA, 2005. p. 117-118)

De tal maneira, ao controle social pode ser dado um perigoso caráter de despolitização, tornando-se eminentemente técnico, consensual, fiscalista ou administrativo, que nega a natureza essencialmente contraditória que a sociedade possui.(LIMA, 2000. p.96)

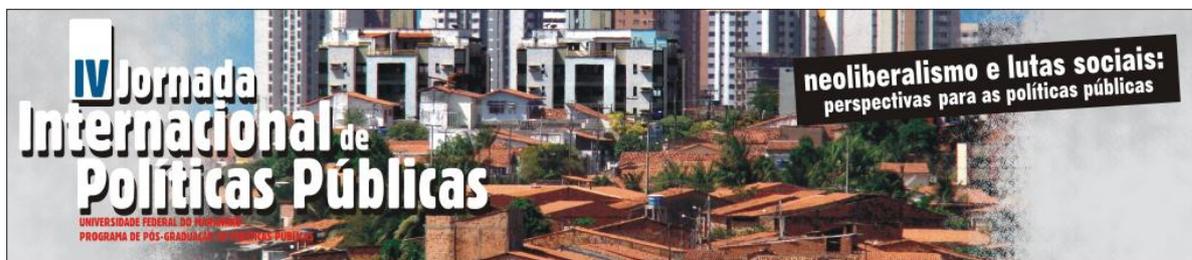
5 CONCLUSÃO

Através dos apontamentos feitos sobre os diversos caminhos que as (re) significações do controle social percorreram e ainda continuam a percorrer, a análise realizada, mesmo não tendo sido exaustiva, denota as disputas pela prevalência de determinado sentido.

É possível afirmar que, atualmente, até mesmo como decorrência da implementação da reforma administrativa pelo governo brasileiro, como vimos, o sentido mais usual, mais próximo ao senso comum e da linguagem popular, é aquele relacionado ao exercício da cidadania e da participação.

Ademais, tal compreensão se assenta também em pesquisas anteriormente realizadas, a dizer, sobre a internet como mecanismo de controle social (OLIVEIRA, 2006), sobre o exercício ao direito da participação popular (OLIVEIRA, 2007), participação popular na gestão de políticas públicas (OLIVEIRA, 2008), entre outras. Em todas elas, trabalhou-se o controle social enquanto possibilidade de cultura cidadã criativa não limitada à institucionalidade legal e constitucional. Esta perspectiva, senão unívoca, mostra-se destituída de reflexão mais profunda acerca da construção do sentido posto nos discursos.

O que a presente pesquisa permite alcançar é maior criticidade e radicalidade, não apenas no cerne do embate discursivo em torno do controle social, mas principalmente, da luta política que disso decorre. Vale dizer que se relaciona, ainda, com as discussões e referentes lutas pela cidadania, democracia e contra as desigualdades e opressões.



Espera-se que o caminho a seguir tome a direção apontada por Vera da Silva Teles(1999. p. 158), que enxerga no controle social “uma forma de sociabilidade política que se abre a um jogo de reconhecimento que permite um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos”.

Em grande medida, isto depende da ocupação dos espaços de fala, bem como dos espaços de atuação concreta, da capacidade de organização e de aglutinação de forças por setores da sociedade que reivindiquem seus direitos e demandas. De tal modo, quando há estas posturas, evidencia-se, também a preocupação com o desafio da emancipação, Conseqüentemente, a ruptura com a subalternidade e a recusa à manipulação, são postos em debate como elementos imprescindíveis para uma efetiva democratização política e social. (NOGUEIRA, 2005. p. 144)

Nesta acepção, as inúmeras iniciativas governamentais e não-governamentais de promover o controle social, a exemplo de audiências públicas, conferências, fóruns de debate, conselhos de políticas públicas, em níveis federal, estaduais ou municipais, não podem ser encaradas sem ressalvas. Afinal, podem servir para amainar ou esvaziar discursos de contestação, dada a lógica de repartição de responsabilidades (que apresenta a complexidade de problemas e pergunta como “nós” podemos resolver), em compasso com a lógica neoliberal que amplia o papel da sociedade face o Estado, eximindo este último de seus deveres e responsabilidades, o que abre espaço para a atuação do mercado.

O controle social, deste modo, traz em si, a possibilidade de emancipação ou de legitimação de um sistema excludente e promotor da miséria e de desigualdades sócio-econômicas violentas. Algumas palavras de Vera Telles trazem significativas reflexões acerca das experiências do controle social, pois, malgrado a sua imprevisibilidade:

[...] por maiores que sejam as ambivalências e contradições, limites e fraquezas, essas experiências **permitem - e isto não é pouco - o pensamento e a imaginação políticas, pelos horizontes que descortinam para a invenção histórica** [...] pois o que estas experiências **colocam como questão e problema é que a possibilidade de que, nesse país possa se construir uma noção de bem público, de coisa pública e de responsabilidade pública que tenham como medida o direito de todos.**(TELLES, 1999. p. 159, grifo nosso)

Diante de todo o acima exposto, não se pode escusar que nós, sujeitos existentes deste momento histórico, membros da academia, de movimentos sociais, trabalhadores, estudantes, ou ainda, empresários, políticos, todos somos atores desta arena discursiva e política. E, somente a construção histórica a partir do desenrolar dos embates entre estes atores envolvidos nos dirá qual sentido de controle social prevalecerá, não



somente no seu aspecto simbólico, discursivo, mas principalmente na concretude das realidades materiais.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.01, p.168-176, jan./mar. 2004.

BARROSO, Luis Roberto. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

DAGNINO, Evelina. "Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana". In: Alvarez, Dagnino e Escobar (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais Latinoamericanos**: Novas Leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

DUARTE, Marisa R. T. **Conceitos de controle de social e a vinculação de recursos à educação**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2087--Int.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

DURIGUETTO, Maria Lucia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FONSECA, Márcio Alves. Direito e exclusão: uma reflexão sobre deficiência. In: **Direitos a pessoa com deficiência**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LIMA, Terezinha Moreira. "Descentralização e Controle Social". In: **Rev. Políticas Públicas**, São Luis v. 4. n. 1-2. p. 71-96, jan/dez. 2000.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A formação do estado regulador**. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Saulo Carneiro de. A internet com mecanismo de controle social da gestão pública, segundo o princípio da publicidade, nos municípios de São Luís e Curitiba. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 58., 2006, Florianópolis. **Anais Eletrônicos...** Florianópolis, 2006. Disponível em: <www.sbpnet.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2009.

_____. O Processo de Revisão do Plano Diretor no Município de São Luís - MA: análise de uma experiência participativa em espaços de decisão e gestão municipal. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., São Luís, 2007, **Anais ...** São Luís: EdUFMA, 2007. 1 CD-ROM.



_____. Participação popular na gestão de políticas públicas: um debate necessário. In: Encontro Nordeste dos Grupos PET, 7., Fortaleza, 2008. **Anais...** Fortaleza, 2008. 1 CD-ROM.

PRÊMIO Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

TELLES, Vera da Silva. "Sociedade civil e espaços públicos: caminhos (incertos) da cidadania atual". In: _____. **Direitos sociais**. Afinal do que se trata?. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade Civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.