

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

O CONTROLE SOCIAL À LUZ DA GESTÃO SOCIAL: A ANÁLISE DO COMUDE DE SÃO VALÉRIO DO SUL/RS¹

Jenifer Friedrich Malaquias², Sérgio Luís Allebrandt³, Adriano Fritzen⁴, Karla Leticia Morais Da Silva⁵.

¹ Projeto de pesquisa realizado no curso de administração da Unijuí

² Bolsista PROBIC-FAPERGS, aluna do Curso de Administração da Unijuí. E-mail: jenny.malaquias@hotmail.com

³ Professor Titular do PPGDR/Unijuí, doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC, orientador. E-mail: allebr@unijui.edu.br

⁴ Bacharel em Ciências Contábeis e Mestrando em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí, professor de graduação na Faisa Faculdades. E-mail: adrianofritzen@gmail.com

⁵ ex-bolsista PROBIC-FAPERGS (2015), aluna do curso de Administração da Unijuí. E-mail: karla.oi@bol.com.br

Introdução

O controle social sobre o desenvolvimento regional, o qual constitui tema deste estudo, é entendido como aquele exercido por meio da participação do cidadão sobre as ações do Estado que resultam no desenvolvimento regional. O controle social é abordado à luz da gestão social, considerada um paradigma em construção, sendo trabalhado principalmente a partir do final dos anos 80 do século 20, por diferentes autores, como Tenório (1998, 2005, 2008, 2012a, 2012b, 2016), Fischer (2006), Cançado (2012), França Filho (2008), Kliksberg (1988, 1989), Esquivel-Corella (2004, 2005), Singer (1999), Paula (2005). Allebrandt (2002, 2010, 2016).

O objetivo deste estudo consiste em analisar as dinâmicas do Conselho Municipal de Desenvolvimento (Comude) de São Valério do Sul/RS, utilizando a categoria controle social da matriz de categorias e critérios de análise de controle social, conforme consta na Figura 1.

Além desta introdução, este estudo divide-se nos seguintes itens: procedimentos metodológicos, uma breve revisão teórica dos conceitos de gestão e controle social, os resultados e discussão, em que se apresenta breve caracterização do lócus da pesquisa e se apresenta a análise e discussão dos resultados em conformidade com a categoria controle social, finalizando-se com as considerações e referências utilizadas no estudo.

Procedimentos Metodológicos

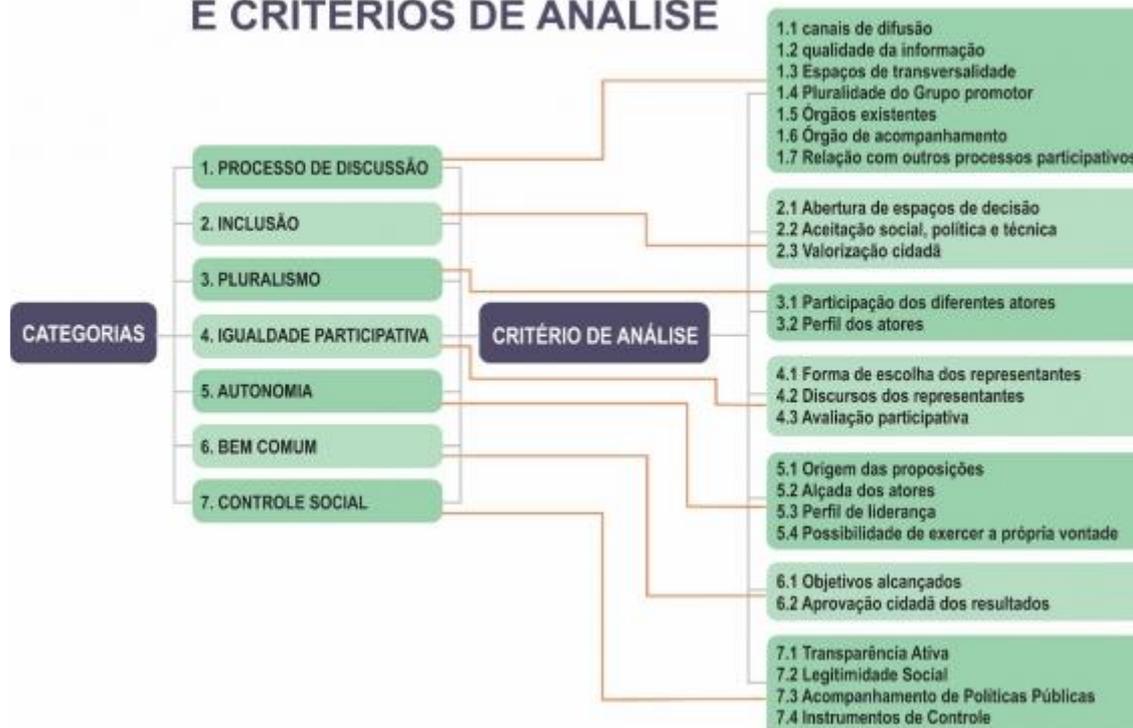
Neste estudo foi utilizada a hermenêutica de profundidade (HP), no enfoque utilizado por John B. Thompson (1995). Para Thompson (1995, p. 363), a “hermenêutica da vida cotidiana é um ponto de partida primordial e inevitável do enfoque da HP”. Assim sendo, o enfoque da HP deve ser baseado na elucidação das formas simbólicas pela sua interpretação e compreensão pelas pessoas na sua vida cotidiana.

Para a análise e interpretação dos dados, foi utilizada a categoria de análise controle social e seus critérios (Figura1), incorporada pelo GPDeC à matriz de categorias e critérios de análise proposta por Tenório (2012a, 2012b).

Figura 1: Matriz de categorias e critérios de análise de controle social

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

MATRIZ DE CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Tenório (2012b), Villela (2012).

Esta matriz foi originalmente elaborada por Tenório (2012b). Acrescentou-se à matriz original a categoria 7: controle social e seus critérios, a partir de pesquisas e discussões do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação, e Cidadania (GPDeC), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí),

Gestão social e controle social

De forma mais ampla, segundo Tenório (2016, p. 38) a “gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública”.

As discussões no tocante a sociedade estão calcadas na relação entre Estado-sociedade e capital-trabalho. O conceito de gestão social é construído a partir de uma inversão destes termos, propositalmente, passando para sociedade-Estado e trabalho-capital (TENÓRIO, 2016).

Neste intuito, Tenório (2016, p. 16) argumenta que

aparentemente esta mudança de posição dos temas não contribui, substantivamente, para uma análise dos fenômenos políticos, sociais e econômicos por eles gerados. Ao tomar como premissa, no entanto, que o estudo deve partir da ótica da sociedade e da ótica do trabalho, acreditamos mudar o enfoque de quem deve ser o protagonista no processo dessas relações – a cidadania.

Contrapondo-se a gestão estratégica, a gestão social na concepção de Tenório (2008, p. 24-25) “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Assim sendo, a gestão social é orientada pela racionalidade comunicativa habermasiana, pois no processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (TENÓRIO, 2016, p. 29).

Resumidamente, a gestão social consiste em uma proposta de processo democrático de decisão, no qual deve existir a possibilidade de uma gestão participativa e deliberativa, ao contrário de um processo de implementação de políticas públicas com o intuito de atender demandas sociais. Outro fator relevante para o processo de tomada de decisão é que o mesmo deve permitir a participação de diferentes atores sociais, observando como finalidade precípua se alcançar o bem comum para a sociedade (TENÓRIO, 2012a).

A sociedade tem como papel o de determinar a prestação de contas dos governantes, bem como o poder de influenciar no ciclo de políticas públicas. O controle social conforme leciona Gomes (2015, p. 903-904), se refere:

[...] a um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isso implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, entre outras prerrogativas. Tal controle pode ser empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

O controle social para Bergue (2012, p. 7), é

[...] uma relação dialógica. É um processo de aprendizagem, no qual, ao temo em que o cidadão toma ciência de dados e informações, demanda um conjunto de conceitos prévios que o autorize a conferir significado a esses elementos e o permita agir. Essa aprendizagem conduz o cidadão a um novo patamar de conhecimento e de apropriação e comprometimento com os problemas públicos – outra condição de cidadania. Entre as resultantes da ação do controle social deve estar, também, o repensar político-institucional das organizações que configuram a administração pública.

Para que ocorra o processo de participação popular e de controle social, faz-se necessário a existência de espaços públicos que possibilitem a participação cidadã, que segundo Laisner e De Mario (2014, p. 625), são importantes, os quais:

[...] dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de um cidadão cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece quando em relação com a instituição.

Em síntese, para Serra e Carneiro (2012, p. 47), o controle social “[...] é a participação da sociedade no acompanhamento das escolhas de interesse público, verificação dos planos orçamentários de governos e das ações da gestão pública, da execução de suas políticas, avaliando atos, cumprimento de objetivos, processos e resultados”.

Resultados e Discussão

Nesta seção, após uma breve caracterização do lócus do estudo, analisa-se a categoria controle social, que se divide em seis critérios de análise: transparência, legitimidade social,

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

acompanhamento de políticas públicas, instrumentos de controle, inteligibilidade e promoção do controle social.

O município estudado é o de São Valério do Sul, o qual está situado na região do Conselho de Desenvolvimento Regional (Corede) Celeiro, no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. O município possui uma população de 3.067 habitantes em 2014, área aproximada de 108 km², densidade demográfica 25,20 (FEE, 2014), e um IDH em 2010 de 0,642 (PNUD, 2013), conforme Quadro 1.

Quadro 1: População, área, IDH e PIB de São Valério do Sul

| Município | População (2014) | Área KM ² | Densidade Demográfica | Expectativa de vida ao nascer (2010) | IDH 2010 | PIB (2013) em milhares de R\$ | PIB per capita (2013) | Data de Criação |
|--------------------|------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------------------|----------|-------------------------------|-----------------------|-----------------|
| São Valério do Sul | 3.067 | 108,00 | 25,20 | 73,97 | 0,642 | 47.201,00 | 17.207,65 | 20/03/1992 |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FEE, PNUD (2013)

O Corede Celeiro é um dos atuais 28 Coredes gaúchos. Foi criado em 2008, a partir do desmembramento do Corede Noroeste Colonial, e é integrado por 21 municípios. Todos os municípios do Corede Celeiro, como os municípios dos demais Coredes, possuem organizados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes).

O Comude de São Valério do Sul/RS foi instituído por meio da Lei Municipal nº 443, em 1º de julho de 2003. Esta Lei foi substituída recentemente pela Lei Municipal nº 876, de 22 de junho de 2010.

O Comude é um espaço público que proporciona a possibilidade de discussão sobre temáticas relacionadas ao desenvolvimento local, do qual participam diversas entidades com o intuito de melhorar a qualidade de vida no município. Os objetivos do Comude, de acordo com o artigo 2º da Lei Municipal nº 876/2010, é a

promoção do desenvolvimento local, harmônico e sustentado, através da integração das ações do poder público com as organizações privadas, as entidades da sociedade civil organizada e os

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

cidadãos, visando a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição harmônica e equilibrada da economia e a preservação do meio ambiente.

Coredes e Comudes possuem um papel fundamental no processo de promoção do desenvolvimento local e regional. Da mesma forma, ou até por isso mesmo, exercem um papel preponderante no processo de controle social das políticas públicas.

Por esse motivo, está sendo realizada esta pesquisa no âmbito de todos os municípios do Corede Celeiro. Este artigo apresenta um recorte desta pesquisa, ainda em andamento, analisando aspectos do controle social a partir da percepção de agente de desenvolvimento local e ator social que atua junto ao Comude de São Valério do Sul. A entrevista foi realizada no dia 06 de maio de 2016, com o Presidente do Comude do município de São Valério do Sul, e os dados analisados a partir dos critérios da categoria controle social conforme a matriz da Figura 1.

No critério transparência da matriz de categorias de análise, um dos pontos que se constatou é que o acesso às informações dos membros do conselho acontece pelo fato de que alguns conselheiros fazem parte da administração pública, como pode-se confirmar pelo trecho da entrevista: “[...] em informações, que muitas vezes os membros do conselho são servidores públicos, informações desses servidores, se fosse conselho externo não teria informações tão privilegiadas”. Existem mecanismos que disponibilizam informações ao Conselho de forma privilegiada.

O critério legitimidade social analisa a importância do Comude no controle social do desenvolvimento regional, no qual o Conselho necessitaria do auxílio de outros órgãos, pois “[...] ele [Comude] sozinho não. Dependeria de vários fatores, o conselho é só um meio participativo, mas não teria o poder de fazer isso sozinho”.

No critério legitimidade social também se verificou sobre a percepção dos atores envolvidos no Conselho, os quais “[...] deveriam ser, mas acho que não são”. No Comude, por meio de suas dinâmicas não são discutidos temas vinculados ao combate a corrupção.

Para o critério acompanhamento de políticas públicas, o Conselho realiza tal análise e acompanhamento das políticas públicas relacionadas à temática do desenvolvimento local e regional.

O quinto critério se refere aos instrumentos de controle. No Comude de São Valério do Sul não foi apresentado nenhum tipo de instrumento utilizado pelo Conselho com a finalidade de efetuar controle social do desenvolvimento regional.

Quanto ao critério inteligibilidade, constatou-se que as informações acessadas ou disponibilizadas ao Conselho são de fácil compreensão pelos conselheiros na percepção de seu presidente, o que auxilia no processo fiscalizatório das ações realizadas pelo poder público.

Por último, o critério promoção do controle social investiga se o Comude tem a capacidade de promover o controle social. De acordo com o entrevistado, “[...] sozinho não, pode auxiliar no processo”. Portanto, o Conselho pode auxiliar no controle social, desde que conte com a assistência de outras entidades no processo.

Nas ações que o Conselho realiza ou pode vir a realizar, pode-se evidenciar pelo trecho da entrevista que “[...] mas isso não é só o conselho que decide, toda comunidade, nas audiências públicas e nas votações [participa]”.

O Quadro 2 apresenta uma síntese dos resultados obtidos a partir da entrevista realizada, no tocante a categoria de análise de controle social, e seus respectivos critérios de análise.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Quadro 2: Resumo da categoria de análise controle social

| | | |
|---|---|--------------------------------|
| 7.1 - Transparência (informações governamentais abertas aos cidadãos, propiciando o acesso as informações possibilitando uma maior fiscalização pela sociedade) | 7.1.1 - O Conselho tem acesso as informações do setor público? De que forma? | Sim, conselheiros funcionários |
| | 7.1.2 - Existem mecanismos que permitam ao Conselho, acesso direto as informações governamentais? Quais? | Sim |
| 7.2 - Legitimidade Social (reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social) | 7.2.1 - O Conselho, como promotor do desenvolvimento local regional, tem condições de assumir o protagonismo do controle social na sua área de atuação? | Não, depende de outros fatores |
| | 7.2.2 - Os atores que compõem o Conselho são reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum? | Deveriam, mas não são |
| | 7.2.3 - A dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção? | Não |
| 7.3 - Acompanhamento de Políticas Públicas - (julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas) | 7.3.1 - O Conselho acompanha e divulga análises das políticas públicas? | Sim |
| 7.4 - Instrumentos de Controle - (utilização dos meios de controle governamental de forma independente) | 7.4.1 - Quais instrumentos de controle são utilizados pelo Conselho? | Não utiliza |
| 7.5 - Inteligibilidade (capacidade de perceber e compreender as informações) | 7.5.1 - As informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são compreendidas pelos conselheiros? | Sim |
| 7.6 - Promoção do controle social - (Capacidade do Conselho promover o controle social) | 7.6.1 - As ações do Conselho tem a capacidade promover o controle social? | Não sozinho |
| | 7.6.2 - Quais ações o Conselho realiza e pode realizar para a promoção do controle social? | Não realiza |

Fonte: elaborado pelos autores a partir da entrevista

Considerações finais

Por meio deste estudo pode-se verificar, avaliar e analisar as dinâmicas existentes no âmbito do Conselho municipal de Desenvolvimento (Comude) de São Valério do Sul, no tocante ao controle social sobre as ações voltadas ao desenvolvimento local e regional.

A transparência no âmbito do Comude, de acordo com a percepção do entrevistado está ocorrendo, principalmente pelo fato de ter funcionários públicos que participam do mesmo, situação que deveria ocorrer independentemente da condição dos representantes do Conselho.

No intuito de aperfeiçoar e qualificar a atuação do Conselho na comunidade local e regional, o mesmo deve dispor de espaços para discussão de temas ligados a transparência e o combate a corrupção, pois no momento inexistente tal espaço. Constatou-se que o Conselho acompanha e divulga políticas públicas, sendo este um objetivo de grande importância ao funcionamento do mesmo.

O Comude não realiza ações com a finalidade de promover do controle social, e conforme a entrevista também não possui capacidade de promover, sem o auxílio de outras entidades.

Apesar deste artigo ter efetuado sua análise apenas na percepção de um entrevistado do Comude de São Valério, os resultados apontam para a importância dos conselhos no processo de controle social, mas também evidenciam necessidade de qualificar estes processos e espaços públicos. Como a pesquisa está em andamento, novas evidências reforçando as aqui trazidas ou contradizendo-as certamente contribuirão para atingir o objetivo de compreender e analisar a controle social do desenvolvimento regional na região e no estado gaúcho.

Referências

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

- ALLEBRANDT, S. L. A participação da sociedade na gestão pública. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.
- _____. Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 302 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.
- _____. Os conselheiros municipais. In.: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S (Orgs.). Gestão Social e Conselhos gestores. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 207-230.
- BERGUE, S. T. Escolas de governo e fomento ao controle social: o caso do programa É da Nossa Conta. 2012. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/artigos/Artigo%20CLAD%202012.pdf>. Acesso em 21 jan. 2016.
- ESQUIVEL-CORELLA, F. Gerencia Social: un análisis crítico desde el Trabajo Social. 1. ed. Buenos Aires: Espacio, 2005.
- ESQUIVEL-CORELLA, F. Trabajo Social y Gerencia Social: una revisión teórico-crítica de sus vínculos. Política Social y Trabajo Social, San Juan, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, n. 2, 2004. p. 120-134.
- FEE, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. FEE Mapas. Disponível em <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Celeiro>>. Acesso em 08 abr. 2016, 2011.
- FISCHER, T. et al. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 789-808, Set./Out. 2006.
- FISCHER, T. et. al. Perfis Visíveis na Gestão Social do Desenvolvimento. RAP. Rio de Janeiro, 40(5):789-808, set./out. 2006.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.
- GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. Cadernos Ebape, v. 13, nº 4, 2015.
- KLIKSBERG, B. ¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias. In: KLIKSBERG, B.; FALETTO, E. ¿Como enfrentar la pobreza?: estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Buenos Aires, Ar.: Grupo Editor Latinoamericano, 1989. p. 131-145.
- KLIKSBERG, B. Gerencia social: una revisión de situación. Administración y Desarrollo, n. 29, Santa Fe de Bogotá, Dez. 1988, p. 9-23.
- LAISNER, R. C.; DE MARIO, C. G. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. Revista de Políticas Públicas, vol. 18, núm. 2, p. 619-630, 2014.
- PAULA, A. P. P. de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano. Disponível em < <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx> >. Acesso em 02 jul. 2016, 2013.
- SÃO VALÉRIO DO SUL. Portal de legislação. Disponível em < <http://www.saovaleriodosul.rs.gov.br/137/Legislacao/>>. Acesso em 02 jul. 2016.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

SERRA, R. de C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, vol. 15, núm. 34, p. 43-64, mai./ago. 2012.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999. p. 55-66.

TENÓRIO, F. G.. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. 1998. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>. Acesso em 26 out. 2015.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, RS, v. 3, n. 5, jan./jun. 2005. p. 101-124.

_____. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. 3. Ed. Revista e ampliada. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

_____. *Gestão social, um conceito não idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento*. In: CANÇADO, Airton C.; SILVA JR, J. T.; TENÓRIO, Fernando G. (Orgs) *Gestão social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012a.

_____. *Escopo teórico*. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.) *Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012b.

_____. *Gestão social: conceito*. In.: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S (Orgs.). *Gestão Social e Conselhos gestores*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 13-34.

THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura Moderna - teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Tradução do Grupo de Estudos sobre Ideologia, comunicação e representações sociais da pós-graduação do Instituto de Psicologia da PUCRS. Petrópolis: Vozes, 1995.

VILLELA, Lamounier E. *Escopo metodológico*. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.) *Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.