

# Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016



Ministério da Transparência, Fiscalização e  
Controladoria-Geral da União

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016

Ministério da Transparência, Fiscalização e  
Controladoria-Geral da União

Torquato Jardim

**Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**

Wagner de Campos Rosário

**Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**

Antônio Carlos Bezerra Leonel

**Secretário Federal de Controle Interno**

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

**Corregedor-Geral da União**

Gilberto Waller Júnior

**Ouvidor-Geral da União**

Claudia Taya

**Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção**

---

Revista da CGU / Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União  
Semestral

[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

---

**Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905– Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

# Índice

## Como o cidadão avalia o Portal?

### Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal

*How do users evaluate the Portal?*

*A study with the users of the Federal Government Transparency Portal*

*Felipe Ribeiro Freire*

*Carlos Marcos Batista*

373

## Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?

### Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado

*Society and State: who controls whom?*

*Different approaches of Social Control and the evolution of Society-State relationships*

*Rodrigo De Bona da Silva*

404

## Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros

*Internal control and special accountability process in brazilian municipalities*

*Lincoln Augusto Santana Telhado*

424

## A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno

*The importance of discretion partisan as selection benchmark of officers of the Federal Secretariat for Internal Control*

*Djalma Peçanha Gomes*

447

## Uma proposta de releitura do julgamento das contas de governo à luz do accountability

*A proposal of reviewing government audit by the accountability*

*Marco Aurélio Souza Mendes*

473

# **Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?\***

## **Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado.**

*Society and State: who controls whom?*

*Different approaches of Social Control and the evolution of Society-State relationships.*

**Rodrigo De Bona da Silva\*\***

### **Resumo**

Este artigo analisa três interpretações do conceito de *controle social* sob duas diferentes abordagens utilizadas ao longo da história nas ciências sociais. Para tanto, são identificados alguns dos principais autores e conceitos associados a cada entendimento, bem como os modelos de administração pública vigentes nesses contextos históricos. A abordagem mais antiga surgiu na sociologia no século XIX, representando um controle do Estado sobre a Sociedade, positivo e até necessário para garantir coesão, integração e ordem social. Em sentido negativo, o termo também era usado pela teoria social crítica, especialmente na segunda metade do século XX, ao tratar das relações de poder e dominação ideológica a serviço de interesses de classes dominantes, um controle social mais amplo que inclui o uso da máquina estatal. Esses entendimentos, embora opostos entre si, representam um *controle sobre a Sociedade*, seja por organizações, classes sociais, ou pelo Estado, especialmente no contexto da velha administração pública, patrimonialista e burocrática. A nova abordagem, como um *controle da Sociedade sobre o Estado*, surgiu no início da década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, bem como sobre a participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, a partir do modelo da nova gestão pública, gerencialista e neoliberal. O controle social da antiga relação Estado-Sociedade e da teoria crítica traz consigo termos como ordem social, poder, dominação, estado, ideologia e burocracia. Já na nova relação Sociedade-Estado, destacam-se conceitos como movimentos sociais, democracia deliberativa, ação comunicativa, participação e *empowerment* social, temáticas ligadas à busca por um novo serviço público neste século XXI, legitimado, coproduzido e compartilhado entre poder público e cidadão.

*Palavras-chaves: Controle Social. Sociedade. Estado. Administração Pública.*

### **Abstract**

This article analyzes three interpretations of the concept of *social control* under two different approaches used throughout history in the social sciences. To that purpose, some of the major authors and concepts associated with each understanding are identified, as well the models of public administration in force in those historical contexts. The oldest approach emerged in sociology in the 19th century, representing a State control over

the Society, in a positive sense and even necessary to ensure cohesion, integration and social order. The term was also used in a negative sense by critical social theory, especially in the second half of 20th century, when dealing with power relationships and ideological domination, to serve the interests of ruling classes, a broader social control that includes usage of state apparatus. These understandings, though opposed to each other, representing a *control over the Society*, either by organizations, social classes, or the State, specially in the context of the old public administration, patrimonial and bureaucratic. The new approach, as a *control from Society over the State*, emerged in the early 1990s, in studies of social organizations and movements, as well as on the participation of society in planning, implementation and evaluation of public policies, within the model of the new public management, managerial and neoliberal. The social control of the old State-Society relationship and of the critical theory brings together terms like social order, power, domination, state, ideology and bureaucracy. The new society-State relationship highlights concepts such as social movements, deliberative democracy, communicative action, participation and social empowerment, themes related to the search for a new public service in this 21th century, legitimized, coproduced and shared between government and citizen.

*Keywords: Social control. Society. State. Public Administration.*

\* *Artigo enviado em 26/09/2016 e aceito em 22/12/2016.*

\*\* Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Auditor Federal de Controle Interno da CGU. Coordenador de Capacitação do Núcleo de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção da CGU-Regional Santa Catarina (NAOP/CGU-R/SC).

# I. Introdução

Este artigo tem por objetivo principal identificar e analisar duas diferentes abordagens do conceito de **controle social** que surgiram ao longo da história nas ciências sociais. O uso mais recente do termo, como um *controle da Sociedade sobre o Estado*, surgiu na literatura de administração pública e outras ciências sociais na década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, bem como sobre a participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

A abordagem mais antiga do conceito, porém, surgiu na sociologia a partir do século XIX, quando era estudado o controle do Estado sobre a Sociedade como algo positivo e mesmo necessário para garantir coesão, integração e ordem social. Na mesma linha de um controle sobre a Sociedade, porém em sentido negativo, o termo também era usado como crítica das relações de poder e dominação ideológica a serviço de interesses de classes, uma forma de controle mais amplo, que incluía o uso da máquina estatal enquanto instrumento de controle. Contudo, ambos os entendimentos mais antigos, ainda que conflituosos entre si, representavam um *controle sobre a Sociedade*, seja pelo Estado, por organizações ou grupos sociais, entendimento contrário ao que parece predominar no século XXI.

Como se vê, há pelo menos três possibilidades de interpretação do termo controle social, o que pode confundir os neófitos em ciências sociais. Esta pesquisa se justifica, assim, pela necessidade de compreensão de alguns dos principais autores e conceitos que permitam ao pesquisador iniciante identificar as origens de cada abordagem, para que seja possível delimitar e utilizar adequadamente as diferentes interpretações dessa terminologia. Dentre seus objetivos específicos, este ensaio teórico visa:

- a) Conhecer alguns dos principais autores e identificar os conceitos fundamentais que contextualizam esses significados divergentes do termo ao longo da história, no campo das ciências sociais e da administração pública.
- b) Conhecer o cenário do entendimento mais recente a partir da perspectiva da redemocratização brasileira (década de 1980), intrincada com os movimentos sociais emergentes desde os anos de 1960.
- c) Correlacionar a inversão na abordagem do conceito de controle social com as mudanças nos modelos de administração pública propostos nas ciências sociais: a velha administração patrimonialista e burocrática; a nova gestão pública, gerencialista e que tem o cidadão como cliente; e o novo serviço público, societal e coproduzido com os cidadãos – esses dois últimos contemporâneos à utilização do termo como controle da Sociedade sobre o Estado.
- d) Estimular, no meio acadêmico, a produção de estudos sobre o controle social, a partir da evolução histórica de seu entendimento especialmente no Brasil, para que o espaço público de produção de conhecimento prepare futuros administradores e futuros ocupantes de cargos políticos, a partir de uma racionalidade voltada para valores humanos universais, com ética, responsabilidade e sustentabilidade.

Com base nisso, as questões centrais de pesquisa são: (1) como um mesmo termo pode ter duas abordagens opostas, com até três formas de interpretação nas ciências sociais, ora como controle do Estado ou de classes privilegiadas sobre a Sociedade, ora como controle da Sociedade sobre o Estado? (2) Quais os principais conceitos e autores que podem contribuir para uma adequada identificação de cada abordagem?

## 2. Referencial teórico: A relação Sociedade/Estado

Embora possa aparentar uma simples análise dicotômica, é preciso destacar que não existe apenas uma ou outra forma de controle social conforme aqui será debatido, e sim uma intrincada teia de relações de controles mútuos, cooperativos e conflitantes entre Estado e Sociedade em diversas dimensões e enclaves sociais. Para fins específicos de delimitação desta pesquisa, a terminologia será classificada conforme três diferentes linhas de estudo ao longo do tempo, que repousam sob duas abordagens opostas:

- I. O controle social enquanto **controle sobre a Sociedade**, sob duas óticas: por um lado como necessário para garantia, pelo Estado, da ordem e coesão social; por outro, como instrumento de **dominação** e exercício de **poder** de uma minoria sobre a maioria, visando à manutenção de um modelo hegemônico ideologicamente instalado, seja na esfera privada (sistema de mercado, na relação capital-trabalho) ou na esfera pública (sistema estatal, na relação Estado-Sociedade).
- II. O controle social enquanto **controle da Sociedade**, organizada ou não, sobre o Estado, como expressão da capacidade de exercício da **cidadania**, mediante participação, sendo o cidadão uma instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica, social etc., além dos controles institucionais externos e internos (no Brasil, Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.) também previstos em um regime democrático.

A fim de compreender a evolução do conceito de **controle social** ao longo dos últimos dois séculos, primeiramente será apresentada a análise realizada sobre a acepção do termo como *instrumento para garantia de ordem e coesão social*, e como *instrumento de dominação e poder entre classes sociais e do Estado sobre o indivíduo e a Sociedade*, a partir da teoria social crítica. Em seguida, será analisada a utilização mais recente da terminologia nas ciências sociais, como expressão da capacidade de articulação de atores da sociedade civil, que exige parcelas crescentes de espaços para exercício da cidadania; ou seja, como *forma de empoderamento da Sociedade sobre o Estado*, esta enquanto sujeito ativo a construir sua realidade coletiva em um sistema democrático republicano. Para tanto, adotou-se o critério de revisitar e delimitar, de modo didaticamente compreensível, os conceitos associados às diferentes abordagens do termo, amparado em alguns de seus principais autores identificados e apresentados no resultado desta revisão bibliográfica.

Os conceitos de Sociedade Civil e do Estado, sempre presentes em se tratando do controle social sob as abordagens aqui trazidas, serão adotados a partir de Marilena Chauí (2008), que traz o surgimento do Direito a partir da necessidade de regulação contratual das relações entre proprietários – pessoas, enquanto indivíduos livres, com direito à sua esfera privada – e o surgimento da Moral como base relacional entre sujeitos, indivíduos livres mas conscientes. Essa contradição entre o particular e o coletivo, o privado e o público, entre os interesses do proprietário e os deveres do sujeito moral, é solucionada historicamente “em dois momentos: no primeiro surge a família e no segundo surge a sociedade civil” (CHAUÍ, 2008, p. 44). Porém, o conflito reaparece, entre as famílias ou na própria sociedade, como, por exemplo, a luta entre as classes.

Surge assim o Estado, que “sintetiza numa realidade coletiva a totalidade dos interesses individuais, familiares, sociais, privados e públicos” (p. 44). Somente no Estado, o cidadão (como “unidade ou síntese do proprietário, do sujeito e do membro da família”) poderia tornar-se “verdadeiramente real”, definir sua “existência social e moral” (p. 46). A sociedade civil é, então, “um sistema de relações sociais” organizado “na produção econômica, nas instituições sociais e políticas” e representado ou interpretado “por um conjunto sistemático de ideias jurídicas, religiosas, políticas, morais, pedagógicas, científicas, artísticas, filosóficas.” (CHAUÍ, 2008, p. 69).

### 3. Procedimentos metodológicos

O artigo está dividido em cinco blocos. Na introdução, foram definidos os objetivos e contextualizado o problema de pesquisa, incluindo sua apresentação e justificativa, enquanto no segundo bloco apresentou-se de forma sintética a fundamentação teórica do trabalho, que será detalhada na exposição dos resultados da análise sobre a bibliografia utilizada. Aqui são detalhados os procedimentos metodológicos aplicados.

Este trabalho compreende um estudo qualitativo, incluindo a leitura, análise interpretativa e triangulação da bibliografia coletada a partir de pesquisa na base de dados Scielo.br com a palavra-chave controle social em todos os índices, o que resultou em um retorno de 108 artigos. Reconhecendo a complexidade do estudo do termo, que decorre da complexidade própria de cada palavra que o compõe, controle e sociedade, a análise buscou coletar evidências visando responder às questões da pesquisa, identificando alguns dos principais autores e conceitos associados a cada abordagem do controle social.

A quarta parte traz a análise da bibliografia pesquisada, separadamente conforme as diferentes abordagens do termo controle social. Primeiro, são identificados conceitos associados à abordagem de um controle sobre a Sociedade, com revisão, ainda que em passant, de termos como sociedade, estado, poder, dominação, controle, ideologia e burocracia, com ênfase na teoria crítica, identificando diversos autores ao longo de mais de um século. Em seguida são revisitados, com a profundidade aplicável a esta pesquisa, os conceitos associados à abordagem do controle da Sociedade sobre o Estado, como movimentos sociais, democracia deliberativa,

neoliberalismo, ação comunicativa, racionalidade, participação social e empowerment, nominando alguns dos principais autores da temática, especialmente no Brasil.

Por fim, no quinto bloco, serão retomados os objetivos iniciais para exposição das conclusões da pesquisa, identificando as diferentes abordagens do conceito de controle social e os principais autores e termos relacionados em cada momento histórico, bem como os modelos de administração pública estudados no período.

## **4. Resultado da análise bibliográfica sobre os conceitos associados às duas abordagens do controle social**

### **4.1 Instrumento de dominação sobre a sociedade**

A primeira abordagem de **controle social** remonta, de certa forma, às origens da própria sociologia no século XIX, nos estudos dos autores clássicos sobre dominação e poder: Karl Marx em *O Capital* (publicado entre 1867 e 1894), Max Weber em *Economia e Sociedade* (lançado em 1922), e Durkheim, que em suas obras estudou o controle como mecanismo de manutenção da ordem e para a integração social<sup>1</sup>. Os três autores, ainda que por caminhos diversos, dedicaram-se à busca da emancipação da Sociedade diante do Estado moderno.

O conceito há muito estudado, todavia, parece ter sido cunhado somente em 1901, no livro intitulado *Social Control: A Survey of the Foundations of Order*, de Edward Ross<sup>2</sup>. Segundo Crubelatte (2004, p. 4), Ross foi “um dos primeiros sociólogos a definir controle social”, “a partir de sua crença na necessidade de ordem para a existência ou conservação da sociedade.” O controle social seria, assim, legítimo e necessário, referindo-se a “processos de conformação do comportamento humano por meios diretos ou por meio das atitudes e significados que lhe são subjacentes.” (CRUBELATTE, 2004, p. 4)

#### *4.1.1 Ideologia, burocracia e teoria crítica*

As “justificativas” para um controle sobre a sociedade são confrontadas na teoria social crítica, que tem como epicentro a Escola de Frankfurt, “um instituto criado, no início da década de 1920, para investigação de uma teoria crítica da sociedade – procuraram expor as raízes da dominação social na vida moderna” (DENHARDT, 2012, p. 233), e tem como grande destaque o sociólogo Habermas e sua crítica à razão instrumental, utilita-

1 Por não se tratar da questão central de pesquisa, este ensaio teórico não se aprofunda nos estudos clássicos de poder e dominação de Marx, Weber, Durkheim e outros. Para tanto recomenda-se a leitura de suas principais obras. O objetivo aqui é contextualizar a temática anterior ao início da adoção do termo controle social propriamente dito.

2 O livro *Social Control: A Survey of the Foundations of Order* (ROSS, 1901), foi localizada como a primeira obra publicada com esse conceito cunhado no título.

rista, à redução da esfera pública e à relação entre conhecimento, comunicação efetiva e interesses humanos (p. 232). A terminologia passou a ser utilizada pela Escola de Chicago com forte estigma, sentido negativo fortalecido após a Segunda Guerra Mundial, a partir das críticas de Foucault (1975) ao tratar de poder (CRUBELATTE, 2004).

Na teoria crítica, o conceito de controle social inclui uma relação de superioridade do Estado sobre a Sociedade, mas vai muito além: é tratado como um fenômeno das organizações modernas, sejam públicas ou privadas, derivado das relações de desigualdade e conflitos de poder. Ao discutir o poder disciplinar nas organizações formais, Prestes Motta, por exemplo, um dos principais autores críticos brasileiros, apresenta-as como “instrumentos de reprodução de uma sociedade de classes” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 33), e por isso considera central para os estudos organizacionais a temática do controle social, mas como dominação entre classes sociais (PRESTES MOTTA, 1979, p. 11).

A ideologia, para Chauí (2008), é um instrumento de dominação e controle social, pois “por seu intermédio, os dominantes legitimam as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras” (CHAUÍ, 2008, p. 24). Freitas (2011), ao discutir a questão ideológica da Teoria Geral da Administração segundo Tragtenberg, outro importante autor crítico, sintetiza que a TGA de Taylor, Fayol e outros, “se constrói como uma ideologia, na medida em que é um estudo do pensamento coletivo conforme os interesses e situações existentes” à época de sua concepção (FREITAS, 2011, p. 111), considerando o contexto social e histórico em que estavam inseridos seus principais autores. Para Tragtenberg, ainda segundo Freitas (p. 112), a Teoria Geral foi uma resposta “ante problemas e dilemas sociais [...], representando interesses de determinados setores da sociedade que detêm o poder econômico e político, que pretende ser o bem comum”.

O mesmo Tragtenberg, ao criticar o fenômeno que chama de burocracia flexível, segundo Prestes Motta (2001), trata a burocracia no sentido weberiano, a partir de um tipo ideal de organização que o Estado deve adotar para garantir equidade e impessoalidade. Mas critica que a mesma burocracia é também forma de dominação, seja na área pública ou na área privada: “em uma sociedade capitalista avançada a dominação aparece como administração” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 33). Faria confirma (2011, p. 428): “para Tragtenberg (1974, p. 22), ‘a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado’.” E vai além: “A concepção de burocracia enquanto poder e dominação vai fazer parte constitutiva, ainda que não exclusiva, das análises de Tragtenberg e Prestes Motta.” (FARIA, 2011, p. 427)

Ou seja, segundo a teoria crítica, o Estado, com seu poder coercitivo decorrente do aparato institucional-legal, tem o poder de exercer controle social, seja pelo dever de manter a ordem coletiva, seja pela necessidade de organização da máquina administrativa, aplicação de controles internos e externos. Mas também pelo potencial ideológico da burocracia e pela ideologia de uma sociedade centrada no mercado, racionalidade que predomina como linha central de atuação do próprio Estado, focado muito mais no crescimento econômico do que no crescimento do bem-estar social. Um controle social exercido em nome da ordem (social) ou do progresso (econômico).

Os instrumentos de controle social explícitos ou disfarçados, sob essa abordagem crítica, são aplicados por um grupo ou classe social minoritária sobre outros grupos ou classes de uma sociedade, utilizando seu poder inclusive via aparato burocrático do Estado, a fim manter sua posição privilegiada de propriedade dos meios de produção (capital). *O estado, a ideologia e a burocracia* são, assim, os principais instrumentos dessa dominação racional de classes, usados para garantir a manutenção do poder e do próprio controle social, na esfera privada, via sistema de mercado, com uma relação de poder capital-trabalho, e na esfera pública, via sistema estatal, com uma relação Estado-Sociedade.

Em paralelo, a burocracia foi característica marcante de um dos principais modelos de administração pública. Paula (2005) indica que, até o século XIX, ainda predominava o modelo de administração patrimonialista, em que o Estado defendia apenas os interesses dos proprietários dos meios de produção. Mas no caso do Brasil, a partir de 1930 com Getúlio Vargas, iniciou-se a estruturação de uma máquina estatal, com a ideia de que a impessoalidade da burocracia seria o modelo ideal de Estado, como forma de garantir um maior controle sobre suas próprias atividades (GUERREIRO RAMOS, 1946).

No final do século XX, esse modelo de administração burocrática passou a ser chamado de velha administração pública, conforme os importantes referenciais de Denhardt e Denhardt (2003 e 2012), porque, embora já representasse um avanço no papel do Estado, previa apenas um controle deste por si próprio via burocracia, como se fosse uma máquina fechada a produzir o bem coletivo, sem levar em conta a participação dos interessados no planejamento, implantação e avaliação dos serviços públicos, razão de ser de um Estado democrático.

## **4.2 Participação cidadã e o poder da sociedade**

Mais de 100 anos separam as origens dos entendimentos de controle social discutidos na presente pesquisa, desde quando ainda não se adotava esse termo, nos estudos de poder e dominação dos autores clássicos do século XIX, até um novo entendimento já no final do século XX, quando a concepção então vigente passa a entrar em descrédito (CRUBELATTE, 2004, citando COHEN, 1989). Na segunda metade do século XX, se fortalece a teoria social crítica, ante a incapacidade das teorias organizacionais hegemônicas de solucionarem os complexos problemas que cresciam na sociedade moderna. Com propostas de novas abordagens, além dos mestres Tragtenberg e Prestes Motta, uma das mais importantes contribuições teóricas para uma nova epistemologia nos estudos organizacionais em busca da “emancipação do homem através do desenvolvimento de suas potencialidades de auto-reflexão”, foi o modelo multicêntrico de análise dos sistemas sociais proposto por Guerreiro Ramos no livro *A nova teoria das organizações* (1989, p. 12).

Nele, o autor oferece modelos de sistemas sociais baseados na chamada racionalidade substantiva, que leva em conta valores coletivos universais e o bem-estar social como referência para as ações humanas, em contraposição à racionalidade instrumental, característica do sistema de mercado, sempre determinada por uma expectativa de resultado, um cálculo utilitarista pré-determinado que não leva em consideração a totalidade

dos resultados das relações sociais afetadas pela ação humana. “A teoria de organização atual é, portanto, teoricamente incapaz de oferecer diretrizes para a criação de espaços sociais em que os indivíduos possam participar de relações interpessoais verdadeiramente gratificantes” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 23). Na teoria da delimitação dos sistemas sociais, o autor propõe o modelo paraeconômico, ao defender que a economia e o crescimento econômico não devem ser o único eixo da vida em sociedade, ou o único sistema social possível, e propõe formas de organizações sociais participativas e cooperativas, características do novo entendimento de controle social aqui estudado.

Um dos mais importantes autores da teoria crítica, o sociólogo e filósofo alemão Jürgen Habermas tem como um dos elementos centrais de seus estudos a democracia, discutindo filosoficamente as esferas pública e privada. Habermas (1995) define e diferencia a democracia liberal da democracia republicana: a primeira como o espaço público onde se pode garantir liberdade e direitos individuais; a segunda como espaço público em sentido mais amplo, o único onde se pode discutir questões que ultrapassem os interesses privados, que tratem de interesses coletivos e universais. É na esfera pública que a atividade política, enquanto exclusivamente humana, se desenvolve, ou seja, é nesta esfera em que a humanidade enquanto tal se reconhece.

O sociólogo constrói a teoria da ação comunicativa, pautada na racionalidade substantiva, ou seja, fundamentada em valores universais, como base para a vida comunicativa, única forma de sustentar a máxima universalização de interesses na esfera pública republicana. Para isso, seria necessário um espaço ideal, sem pressões exteriores e com igualdade de condições de poder, garantindo condições perfeitas de liberdade, verdade e justiça (ética discursiva de HABERMAS, 1995) para a arguição deliberativa, isto é, uma discussão aberta em busca de um ponto de equilíbrio, um consenso racional. Esse espaço público ideal é a democracia deliberativa: para Habermas, a democracia se funda no entendimento entre as pessoas, que só é possível se os indivíduos estiverem abertos para ouvir, entender, debater, deliberar e buscar aquilo que seja racionalmente o melhor para todos. Isso pressupõe um indivíduo honesto quanto a seus reais interesses, expectativas e necessidades, e transparente em sua argumentação, priorizando o entendimento do que é justo e melhor para o coletivo.

Essas premissas de uma sociedade comunicativa verdadeiramente republicana se encaixam em muitos estudos empíricos no último quarto de século. Algumas das pesquisas citadas ao longo deste ensaio tratam dessa nova abordagem do controle social tendo como sujeitos: os conselhos fiscalizadores em instâncias variadas, o envolvimento do cidadão em audiências públicas, as políticas de fomento e qualificação, por agentes governamentais, da sociedade civil para o controle participativo, bem como o fenômeno recente da rede de observatórios sociais de fiscalização dos gastos municipais, presente em mais de 100 cidades (OSB, 2016). Não à toa, Guerreiro Ramos e Habermas têm sido autores frequentemente citados nesses estudos sobre o novo controle social, estando entre as principais fontes teóricas de praticamente todos os trabalhos citados neste artigo.

#### 4.2.1 Movimentos sociais, participação e empowerment

A fim de compreender a composição do termo controle social sob a abordagem de *empoderamento popular sobre o Estado em um sistema democrático*, é preciso revisitar os conceitos de movimentos sociais, *empowerment* e participação, assim como as transformações implementadas no Estado brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, cenário aqui utilizado como pano de fundo do novo entendimento que se difundiu. Para Kauchakje (2008), ao longo da segunda metade do século XX, o campo teórico dos movimentos sociais vai se alterando, acompanhando as transformações sociais da época. O debate no período de 1970 e 1980 tratava da mobilização de trabalhadores e dos movimentos populares urbanos, depois se transforma a partir das modificações socioculturais e político-econômicas e do debate acadêmico, “que não ignorou a ‘explosão de movimentos espontâneos que sacudiram a Europa no final dos anos 1960’ ” (KAUCHAKJE, 2008, p. 3, citando DOIMO, 1993, p. 19).

Segundo a autora, no Brasil, os movimentos sociais, emergentes desde a década de 1960, se unem no processo de redemocratização ocorrido a partir de 1980, levando à promulgação da Constituição de 1988, focada no alargamento da participação da sociedade civil. Nesse contexto, emerge no Brasil o termo controle social a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) na Carta Magna, na qual foram criados diversos outros instrumentos participativos. Alguns deles, para garantias de direitos individuais e coletivos, tais como a ação civil pública e os mecanismos de denúncia, outros como espaços públicos de manutenção obrigatória pelo Estado, como os conselhos de políticas públicas, de participação paritária e competências deliberativas e fiscalizadoras, ou ainda as audiências públicas, para discussão e priorização de políticas.

Bravo e Correia (2012) descrevem que, nas políticas sociais, “a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado (...) desde o período da redemocratização dos anos de 1980”. E reforçam: “há que se considerar que a participação social passa de um status de proibição, no período da ditadura, a um status de obrigatoriedade, impulsionado por um arcabouço legal assegurado” na Constituição, “fruto de lutas sociais” (p. 127). O avanço constitucional influenciou e foi influenciado pelos movimentos sociais em ebulição no país. Nos estudos da área na década de 1990, segundo Kauchakje (2008), “a temática mais comum abordava os denominados novos movimentos sociais, entre eles, os de gênero e ambientalista” (p. 4), esses últimos impulsionados, especialmente no Brasil, pela Rio 92, embora já estivessem crescendo desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972. Ao contrário das causas debatidas nos estudos críticos do antigo controle social, esses novos movimentos do fim do século XX “ênfaticam mais as diferenças étnicas, culturais, de gênero ou questões geracionais e ambientalistas, por exemplo, do que as desigualdades de classe.” (p. 4)

Os anos 1990 “foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado”, afirma Dagnino (2004, p. 96). Surgem também diversas organizações da sociedade civil, grupos de voluntários movidos pela solidariedade. A participação como princípio tornou-se central, “subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAG-

NINO, 2004, p. 96). Em 1989 ocorrem as primeiras experiências de orçamento participativo (DE MATTIA E ZAPPELLINI, 2014) e, nesse contexto, emergem os estudos do controle social como poder **do** povo, **pelo** povo e **para** o povo, inverso à ótica de dominação sobre o povo. Carlos (2009) menciona estudos já do fim da década e virada do milênio, **sobre** o *empowerment* social como instrumento de estímulo à participação, como Cleaver (1999), Holmes e Scoones (2000) e Chavez (2004). E essa participação social deve ser estimulada pelo poder público.

Fagundes (2006) alerta para o paradoxo da coexistência de “duas lógicas nas percepções sobre o voluntariado e a solidariedade”, uma “no domínio da obrigação moral, da reciprocidade e da sociabilidade” e outra “na esfera do direito, da participação cidadã”, afirmando que “as pessoas devem fazer alguma ação e, por outro lado, o Estado também deve fazer.” (FAGUNDES, 2006, p. 17.) De acordo com a Organização das Nações Unidas, cabe a cada país priorizar políticas de prevenção e combate à corrupção. Em seu Programa Global contra a Corrupção, a ONU enfatiza (LANGSETH, PETTER E BUSCAGLIA, 2001) que o empoderamento da sociedade civil deve ser fomentado pelos governos, mediante aprimoramento do acesso a espaços e mecanismos de controle social, com apoio estatal ao engajamento cívico do cidadão e da comunidade. Nesse sentido, a Constituição de 1988 fortaleceu sobremaneira a Sociedade para o controle social, consolidando o entendimento do termo como instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa ou econômica.

#### 4.2.2 O neoliberalismo e as organizações sociais

Conforme Kauchakje (2008), com a intensificação dos movimentos sociais, cresce no Brasil uma demanda do próprio poder público por participação da sociedade civil na ação governamental, a fim de aumentar a legitimidade do Estado e melhorar o desempenho das políticas. Os estudos da velha administração pública burocrática tomam um novo rumo a partir da década de 1980 (no mundo) e 1990 (no Brasil) com a ascensão do neoliberalismo que, na busca por um estado mínimo, passa a ver a participação da sociedade civil como fundamental. Segundo Carlos (2009), “Bresser Pereira (1998) faz uma larga discussão dos mecanismos de controle” e “destaca a necessidade de controles sociais na Administração”.

Assim, já havia uma sociedade engajada em participar, e surge um Estado ainda mais interessado nessa cooperação público-privada. Dagnino (p. 97, 2004) relata o “processo de encolhimento do Estado” e a “progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil” especialmente por meio de organizações não-governamentais (ONGs), com “a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais” (DAGNINO, p. 100, 2004). Embora muitas vezes subsidiadas por recursos públicos, essas organizações são espaços mantidos pela própria sociedade civil, ao contrário dos conselhos, por exemplo, que devem ser mantidos pelo poder público por força de lei. A necessidade de interlocução Sociedade-Estado se acentua nos muitos espaços então emergentes. Ainda segundo Dagnino (p. 99, 2004) “os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos

com o projeto participativo democratizante.” Inclusive, “a chamada ‘inserção institucional’ dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão” (DAGNINO, 2004, citando: CARVALHO, 1997, e GECD, 2000).

É muito pertinente a crítica feita por Dagnino (2004), ao tratar do deslocamento de significado por que passaram a partir da década de 1990, causado principalmente pelo projeto político-econômico neoliberal, termos como sociedade civil, participação e cidadania, esta “entendida no mais das vezes como mera caridade”. O autor critica um “modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil” em propagandas de televisão: “uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: ‘Isto é cidadania!’ ” (DAGNINO, 2004, p. 107).

A cooperação Estado-ONGs mostrou-se, porém, muito mais complexa, frágil a interferências político-partidárias e interesses particulares, por ser uma grande fonte de recursos financeiros junto ao Estado, o maior interessado na expansão desse tipo de espaço que, por ser de direito privado, não se sujeita aos rigores institucionais-legais do aparelho de controle estatal. A primeira década dos anos 2000 traz à tona inúmeros escândalos de corrupção ocorridos pela promiscuidade entre Estado, ONGs e partidos políticos, conforme demonstram as irregularidades apontadas nos relatórios publicados pela Controladoria Geral da União (CGU) das fiscalizações realizadas por sorteio público em Estados, Municípios e ONGs desde 2003.

Além disso, os conselhos municipais, espaços públicos mantidos pelo Estado, mostram-se pouco participativos na prática, porque frequentemente sua composição não é efetivamente paritária, especialmente quanto aos usuários dos serviços públicos e segmentos profissionais envolvidos: muitas vezes não há legitimidade na indicação formal dos participantes, com membros indicados sem consulta às bases das entidades representadas. Isso também é evidente nos relatórios de fiscalizações da CGU feitas a partir de 2003 em municípios, bem como em vários estudos sobre os conselhos e o controle social, como Gomes (2003), Carlos (2009), Menezes (2010), Moura (2010) e Malafaia (2011). Na segunda década do novo século, as audiências públicas também ainda não se mostram autenticamente participativas, como muito bem demonstrado por Persson (2016), quando estudou o debate ocorrido na Universidade Federal de Santa Catarina sobre “a esfera pública em que se deliberou e decidiu sobre a adesão ou não do Hospital Universitário (HU/UFSC) à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).” (PERSSON, 2016, p. 7)

#### *4.2.3 Controle social e combate à corrupção: temas em destaque*

Apesar dos desafios, os estudos sobre a teoria da delimitação dos sistemas sociais proposta por Guerreiro Ramos (1981) e sobre a teoria da ação comunicativa de Habermas contribuem para o surgimento da administração pública societal (PAULA, 2005), ou novo serviço público, conforme Salm (2009, p. 99), ao reconceituar a administração pública “a partir de uma base teórica que tenha como foco de estudos a sociedade politicamente articulada e a concepção do que é o ser humano, como artífice, na construção dessa sociedade”. Este tema chega aos dias atuais com o fortalecimento da teoria da coprodução do bem público (DENHARDT E

DENHARDT, 2003), que traz a participação social como questão crucial para garantir legitimidade, eficiência e efetividade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em uma verdadeira democracia. Estudos sobre a nova governança pública em Pestoff (2011) e *accountability* em Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer e Sousa (2015), por exemplo, partem desse paradigma.

Na metade da segunda década do novo milênio, o conceito de controle social enquanto controle da Sociedade sobre o Estado se consolida no Brasil e no mundo, demandando o planejamento de políticas públicas que fomentem a construção de uma cultura participativa, de uma gestão pública transparente e efetivamente republicana. O Brasil, signatário de diversos acordos internacionais de prevenção e combate à corrupção desde a Convenção da ONU em Mérida (2003), busca o fomento de redes de parcerias e a qualificação para o controle social, principalmente por meio dos projetos executados pela CGU, agência oficial do estado brasileiro em temas como transparência e acesso à informação, fortalecimento de controles, prevenção e combate à corrupção. Observa-se o fortalecimento da opinião pública sobre a importância de órgãos como CGU, Polícia Federal e Ministérios Públicos, e são promissores os avanços, ainda que bastante lentos, com a promulgação de dois importantes marcos legais para incremento da transparência nacional: a lei dos Portais de Transparência (BRASIL, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

O próprio poder público admite necessitar do controle social, como demonstram alguns dos estudos já mencionados, incluindo Gomes (2003), Carlos (2009), Menezes (2010), Moura (2010) e Malafaia (2011), bem como busca estimular a criação de observatórios municipais de voluntários, como tratado em algumas dessas pesquisas. No campo teórico sobre movimentos sociais, desde o início do século e com a intensificação das manifestações a partir de junho de 2013<sup>3</sup>, ganha destaque o tema desses movimentos nas redes sociais, como um dos atores mais relevantes para a constituição de sujeitos políticos, por “serem uma matriz da democratização e da solidariedade política que contribui para a participação nos espaços de decisão e implementação de políticas públicas.” (KAUCHAKJE, 2008)

## 5. Conclusões e considerações finais

Este ensaio teórico identificou e analisou duas diferentes abordagens do conceito de **controle social** que surgiram ao longo da história nas ciências sociais, bem como alguns dos principais autores e conceitos que permitem uma melhor compreensão de cada abordagem no seu contexto histórico. Foi possível constatar que o controle social da velha relação Estado-Sociedade traz consigo conceitos como ordem social, domina-

---

3 Sobre democracia participativa e as manifestações de 2013, vide Pereira, Pedro Henrique Santana. Manifestações de junho e democracia representativa. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29956>>. Acesso em: 31 jul. 2016. Sobre a composição social do movimento, vide Singer, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. Novos estudos - CEBRAP, n. 97, São Paulo: Nov. 2013, pp. 23-40. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-33002013000300003>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

ção, estado, ideologia e burocracia; já na abordagem da nova relação Sociedade-Estado, destacam-se termos como neoliberalismo, movimentos sociais, participação e sociedade civil.

Esses conceitos são amplos e polissêmicos, com interpretações muitas vezes divergentes nas ciências sociais, motivo pelo qual não puderam ser suficientemente aprofundados nesta pesquisa, mas é possível identificar estas temáticas cercado cada abordagem do controle social. Essa diversidade exige do pesquisador um cuidado ainda maior, demandando o aprofundamento no estudo desses campos conceituais a fim de garantir a adequada delimitação da abordagem que se deseja utilizar. A pesquisa conclui pela identificação de duas abordagens para o termo, sendo que a primeira delas se subdivide em duas correntes opostas entre si:

I. O controle social enquanto **controle sobre a Sociedade**, este sob duas óticas: por um lado como necessário para garantia, pelo Estado, da **ordem** e coesão social; por outro, em uma visão crítica, como instrumento de **dominação** e exercício de **poder** de uma minoria sobre a maioria, visando à manutenção de um modelo hegemônico ideologicamente instalado, seja na esfera privada (sistema de mercado, em uma relação capital-trabalho) ou na esfera pública (sistema estatal, em uma relação Estado-Sociedade).

II. O controle social enquanto **controle da Sociedade** sobre o Estado, em uma abordagem democrática, como expressão da capacidade de exercício da **cidadania**, mediante **participação**, sendo o cidadão uma instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica, social etc., além dos controles institucionais externos e internos (no Brasil, Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.) também previstos em um regime democrático.

A pesquisa conclui que a abordagem mais antiga do conceito surgiu na sociologia a partir do século XIX, quando era estudado o controle do Estado sobre a Sociedade como algo positivo e mesmo necessário para garantir coesão, integração e ordem social. Na mesma linha de um controle sobre a Sociedade, mas em sentido negativo, o termo logo passou a ser usado como crítica das relações de poder e dominação ideológica a serviço de interesses de classes, sendo uma forma de controle mais amplo, que incluía o uso da máquina estatal enquanto instrumento de controle. Contudo, ambos os entendimentos mais antigos, ainda que conflituosos entre si, representavam um *controle sobre a Sociedade*, seja pelo Estado, por organizações ou grupos sociais, entendimento contrário ao que tem predominado no século XXI.

O uso mais recente do termo, porém, como um *controle da Sociedade sobre o Estado*, surgiu na literatura de administração pública e outras ciências sociais na década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, bem como sobre a participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Esse fenômeno surgiu no Brasil a partir da década de 1980, como demanda social no processo de “libertação” da ditadura, em uma redemocratização intrincada com os movimentos sociais emergentes desde os anos 1960, e cresceu com a adoção de políticas neoliberais de redução da máquina estatal, o que fez aumentar a necessidade de participação popular. Já neste século, o controle social sobre o Estado tem sido estudado sob uma abordagem substantiva e deliberativa, baseado principalmente nas teorias da ética

discursiva e da ação deliberativa de Habermas, e coerente com a busca debatida na teoria crítica, por uma relação mais humana entre Sociedade e Estado.

No Brasil, o entendimento está consolidado no aparato institucional-legal da Constituição de 1988, que abriu novos espaços públicos de participação, como conselhos gestores, conferências e audiências públicas. Na virada do milênio, diversos estudos empíricos sobre participação social na administração pública têm mostrado uma busca por esses espaços de deliberação e controle democráticos. Esse contexto pode ser propício para que a Sociedade efetivamente se apodere dos instrumentos de controle sobre as atividades do Estado, visando uma administração pública sustentável. Destaque-se a responsabilidade da academia e do próprio Estado, de estimular no meio científico a produção de estudos sobre o novo controle social, para que o espaço público de produção do conhecimento prepare futuros administradores e futuros ocupantes de cargos políticos, a partir de uma racionalidade voltada para valores humanos universais, com ética e responsabilidade.

No campo dos estudos em administração pública, é possível relacionar a variação do conceito de controle social com a mudança no modelo de administração pública estudado em cada período: a velha administração patrimonialista e burocrática, vigente no período em que se desenvolveu na psicologia social a primeira abordagem, de controle sobre a Sociedade, seja como necessário ou como instrumento de dominação; e os modelos estudados desde sua conceituação como controle da Sociedade sobre o Estado: a nova gestão pública gerencialista e neoliberal dos anos 1980 e 1990, e o novo serviço público, societal e coproduzido com os cidadãos, estudado a partir do século XXI.

Porém, aquela participação social surgida na criação brasileira do SUS há trinta anos é até hoje um desafio, pois foi concebida para que os setores organizados da sociedade se envolvessem com as políticas de saúde em toda a sua complexidade, desde a definição de prioridades e planejamento dos programas e projetos, passando pelo acompanhamento e avaliação da execução, incluindo a fiscalização da legalidade, eficiência e legitimidade na alocação dos recursos, para que atendam aos interesses da comunidade.

O cenário no Brasil é complexo e com baixa participação social, embora se possa verificar um fortalecimento institucional e, principalmente, na opinião pública, de órgãos fundamentais no fomento de uma cultura democrática participativa, como CGU, Polícia Federal e Ministérios Públicos. Em paralelo, destaca-se a promulgação de importantes marcos legais para incremento do direito à informação e à transparência, como a criação dos Portais de Transparência (BRASIL, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). No campo teórico sobre os movimentos sociais, desde o início deste século e com a intensificação das manifestações a partir de junho de 2013, ganha destaque o tema das redes sociais (KAUCHAKJE, 2008).

A temática do controle social sobre as atividades do Estado se mostra, assim, com enorme potencial para prevenção e combate à corrupção e ineficiência da máquina pública, despertando o interesse do meio acadêmico, do poder público e da mídia. E principalmente despertando uma nova consciência de cidadania na sociedade, que tem buscado engajar-se com novas formas de participação. Uma janela de oportunidade

histórica, em que as práticas sociais e os estudos acadêmicos parecem estar alinhados em busca de uma nova consciência política participativa, de um cidadão com novos valores, para uma nova sociedade brasileira, que tenha “como centro o ser humano, único e multidimensional, partícipe da sociedade multicêntrica articulada politicamente.” (SALM, 2009, p. 114).

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União 1988; 05 out.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatórios de fiscalização em entes federativos por sorteio público de 2003 a 2016**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/sorteios>> Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União 2009; 28 mai.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União 2011; 18 nov.

BRAVO, Maria Inês Souza. CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serviço Social & Sociedade, n. 109, pp. 126-150, São Paulo, jan./mar. 2012.

CARLOS, Flávio Alves. **Controle social no âmbito municipal**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. 2012. 173 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo, Brasiliense, 2008 [2a. ed].

CRUBELATTE, João Marcelo. **Participação como controle social**: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. RAE-eletrônica, v. 3, n o. 2, Art. 20, jul./dez. 2004.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DE MATTIA, Clenia. ZAPPELLINI, Marcello B. **Ética e coprodução de serviços públicos**: uma fundamentação a partir de Habermas. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, nº 3, artigo 2, p. 573–589, Rio de Janeiro, jul/set. 2014.

DENHARDT, Janet V. DENHARDT Robert. B. **The new public service**: serving rather than steering. New York, M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo, Cengage Learning, 2012.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento popular no Brasil pós-1970: formação de um campo ético-político**. 1993. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

FAGUNDES, Helenara Silveira. **O voluntariado, a solidariedade e as políticas sociais**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº. 6, ano V, p. 17, dez. 2006.

FARIA, José Henrique de. **Burocracia como organização, poder e controle**. Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 5, 424-439, p. 427, São Paulo, set/out. 2011.

FREITAS, Maria Ester de. **Tragtenberg e a questão ideológica da Teoria Geral da Administração**. Em Maurício Tragtenberg: 10 anos de encantamento, Org. Antônio José Romera Valverde, São Paulo, EDUC, FAPESP, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Vozes, 2009 [6ª. ed].

GECD, Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa**. Idéias, 5-6: 7-96, São Paulo, IFCH-UNICAMP, 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP), São Paulo, 2003.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro, FGV, 1981 [1ª. ed] e 1989 [2ª. ed].

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Sociologia de Max Weber**. Revista do Serviço Público, v. III, ano IX, no. 2 e 3, Rio de Janeiro, ago/set. 1946.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1995.

KAUCHAKJE, Samira. **Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, DF: v. 23, n. 3, p. 667-696, 2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/jnyg7uj>> Acesso em: 27 jun. 2016.

LANGSETH, Petter; BUSCAGLIA, Edgardo. **Empowering the Victims of Corruption through Social Control Mechanisms**. Vienna, United Nations-ODCCP, 2001.

MALAFIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir?: avaliação das práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. 2011. 112 p. Dissertação (Mestrado em Adminis-

tração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa Rio de Janeiro, FGV, 2011.

MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **Saúde, participação e controle social**: uma reflexão em torno de limites e desafios do Conselho Nacional de Saúde na atualidade. 2010. 194 p. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, 2010.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, participação e controle social nos conselhos municipais de educação**. 2010. 166 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, 2010.

OSB, Observatório Social do Brasil. **Institucional**. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br>> Acesso em: 27 jun. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Mérida, 2003. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>> Acesso em: 25 set. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 24 set. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)> Acesso em: 25 set. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

PERSSON, Erik. **Burocracia, ideologia e gestão social**: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

PESTOFF, Victor. **Co-production, new public governance and third sector social services in Europe**. Ciências Sociais Unisinos, Vol. 47, no. 1, p. 15-24, São Leopoldo, jan/abr 2011.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Controle social nas organizações**. Revista de Administração de Empresas, v. 19, no. 3, p. 11-25, Rio de Janeiro, 1979.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **O Poder Disciplinar nas Organizações Formais**. Revista de Administração de Empresas, 21 (4): 33-41, Rio de Janeiro, out./dez. 1981.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **O que é burocracia**. São Paulo, Brasiliense, 1981.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Teoria das organizações: evolução e crítica.** São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2001 [2a. ed].

ROSS, Edward Alsworth. **Social Control: A Survey of the Foundations of Order.** New York, The Macmillan Company, 1901.

SALM, José Francisco. MENEGASSO, Maria Ester. **Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público.** Revista de Ciências da Administração, v. 11, n. 25, pp. 68-96, set/dez. 2009.

SCHOMMER, Paula Chies. ROCHA, Arlindo Carvalho. SPANIOL, Enio Luiz. DAHMER, Jeferson. SOUSA, Alessandra Debone de. **Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies.** Revista de Administração Pública, 49(6): pp. 1375-1400, nov./dez. 2015.

SCIELO, Scientific Electronic Library Online. **Consulta base de dados de artigos com a palavra-chave “controle social”.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>> Acesso em: 24 set. 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** São Paulo, Ática, 1974.