



## **GESTÃO SOCIAL: CONSIDERAÇÕES DA IMPORTANCIA EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### ***SOCIAL MANAGEMENT: CONSIDERATIONS OF IMPORTANCE IN PUBLIC POLICY ADVICE***

Simone Torres Gusmão Santos<sup>1</sup>  
Cristh Ellen Ferreira Pinheiro<sup>2</sup>

#### **Resumo**

Considerando a relevância do capital social para o fortalecimento do debate nos espaços de discussão coletiva e considerando o controle social como essencial para o fortalecimento da gestão de políticas públicas, este artigo tem como objetivo analisar a importância do capital social para a tomada de decisão no âmbito dos conselhos de políticas públicas. Este estudo tem por sua natureza uma pesquisa qualitativa, sustentada em análises bibliográficas. Utilizou-se como teóricos Putnam, Tenório, Abramovay e Diegues para as reflexões a respeito dos conceitos de capital social, onde se observou a presença de diferentes vertentes. Discutido o assunto, no que tange ao controle social, se pode afirmar que é a capacidade da sociedade decidir/intervir nas políticas públicas e na gestão social, é importante que a tomada de decisão seja coletiva e com objetivos coletivos. Para finalizar, é importante considerar o recente passado de aproximação do país com a democratização e que os Conselhos de Controle Social garantem a discussão paritária das políticas públicas, no entanto o caminho entre o debate e a democratização na tomada de decisão é um caminho ainda a percorrer.

**Palavras-chave:** Capital Social; Controle Social; Gestão Social; Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Aluna do Mestrado Acadêmico Associado da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES em Sociedade, Ambiente e Território. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade do Noroeste de Minas-FINOM. **Autora para correspondência.** E-mail<[simonetgs@yahoo.com.br](mailto:simonetgs@yahoo.com.br)>.

<sup>2</sup> Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território, Território e Desenvolvimento - Demografia e Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

### **Abstract**

Considering the relevance of social capital for the strengthening of the debate in the spaces of collective discussion and considering social control as essential for the strengthening of the management of public policies, this article aims to analyze the importance of social capital for decision making Within the scope of the public policy councils. This study has by its nature a qualitative research, based on bibliographical analyzes. He used, as theoreticians Putnam, Tenório, Abramovay and Diegues, for the reflections about the concepts of social capital where the presence of different aspects was observed, when discussing the subject, in what concerns the social control one can affirm that it is the capacity of the society to decide / Intervening in public policies and social management, it is important that the decision-making is collective and with collective objectives. Finally, it is important to consider the recent past of the country's approach to democratization, and that the Social Control Councils guarantee the equal discussion of public policies, but the path between debate and democratization in decision-making is still a long way to go.

**Keywords:** Social Capital; Social Control; Social Management; Public Policies

### **INTRODUÇÃO**

Os programas públicos brasileiros enfrentam desafios acerca da sua eficiência e a profundidade do seu alcance social. Para tanto, há uma discussão frente à efetivação das políticas públicas em relação ao processo de construção, no que tange a importância da participação da sociedade nas tomadas de decisão na gestão destes programas. Nesse sentido, há um debate diante das limitações das políticas públicas que abarcam o planejamento, a organização, a direção e o controle na perspectiva centralizada, sem considerar as contribuições da gestão participativa.

Pressupondo a relevância do capital social para o fortalecimento do debate nos espaços de discussão coletiva e considerando o controle social como essencial para o fortalecimento da gestão de políticas públicas, este artigo tem como objetivo analisar a importância do capital social para a tomada de decisão no âmbito dos conselhos de políticas públicas.

Para tal, será abordada uma discussão, proveniente de um estudo bibliográfico, acerca do conceito de capital social, bem como sobre a gestão social e, com o propósito de expor a importância da gestão social no processo de aplicação

de políticas públicas, será apresentada uma revisão compreendendo os conselhos de políticas públicas como aplicação da gestão social no âmbito das políticas públicas e do controle social.

## **METODOLOGIA**

Este estudo tem por sua natureza uma pesquisa qualitativa, que segundo Minayo (2003, p. 16-18) “é o caminho do pensamento a ser seguido”, sustentada em análises bibliográficas. Os principais teóricos utilizados são Putnam, Tenório, Abramovay, Diegues, entre outros que contribuirão para as reflexões a respeito dos conceitos de capital social, controle social e gestão social.

Para a compreensão e aprofundamento nos conceitos propostos diferentes campos do saber serão utilizados, entre eles a história, sociologia, política dentre outros. Buscará entender também as raízes do conceito de capital social e controle social.

A pesquisa objetivou compreender teoricamente a relevância do capital social, para o fortalecimento das políticas públicas e problematizar questões que perpassam o controle social, bem como trazer para o debate a discussão acerca da gestão social e dos conselhos de controle social.

Como hipótese considerou-se o capital social como aspecto relevante para o fortalecimento do debate público, bem como importante fator para a participação popular na tomada de decisão.

### **Capital Social**

Diante do mito de que a sociedade é um “conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivo a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes” (COLEMAN<sup>2</sup>, 1990 *apud* ABRAMOWAY, 2000, p. 4), o capital social permite que os indivíduos atuem de

---

<sup>2</sup> COLEMAN, James S. (1990) – Foundations of Social Theory – The Belknap Press of Harvard University Press – Cambridge, Londres.

forma coletiva, onde estas ações podem ser consideradas como ativos de capital dispostos ao grupo social, como exposto por Abramoway (2000).

Nesse sentido, o capital social fica conceituado a partir de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Para Coleman (1990, *apud* Abramoway, 2000) o capital social consiste em uma variedade de diferentes entidades munidas de uma estrutura social que facilitam as ações dos indivíduos participantes da mesma.

Para Santos (2003) existem vertentes diferentes acerca do capital social sendo defendidas na atualidade. Segundo o autor, “na atualidade ao menos três definições de capital social são adotadas” (SANTOS, 2003). As citaremos a seguir, a título de conhecimento, uma vez que trabalharemos com ênfase na vertente defendida por Putnam.

Um dos conceitos apresentados por Santos (2003) se refere ao conceito defendido Janes Coleman, onde capital social é definido como:

uma variedade de diferentes [sic] entidades, com dois elementos em comum: todas consistem em algum aspecto da estrutura social, e facilitam certas ações dos atores – atores tanto individuais como corporativos – dentro da estrutura (COLEMAN, 1988, *apud*, Santos, 2003).

O autor também elucida a perspectiva “institucionalista”<sup>3</sup>, em que aborda a ótica “político e social que moldam a estrutura social e permitem o desenvolvimento de normas. Este conceito foge do nível estritamente local [...]” (SANTOS, 2003, p.15).

A outra definição é defendida por Putnam através do estudo de caso da Itália moderna, onde a “características da organização social, como confiança, normas e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas” (PUTNAM, 1993, *apud* Santos, 2003).

A confiança para Putnam (2006) é fator determinante para a construção e fortalecimento do capital social.

[...] Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança [...]. A confiança necessária para fomentar a cooperação não é uma

---

<sup>3</sup> Visão de Douglas North e Mancur Olson em relação ao capital social, Santos (2003).

confiança cega. A confiança implica uma previsão do comportamento de um ator independente (PUTNAM, 2006, p. 180).

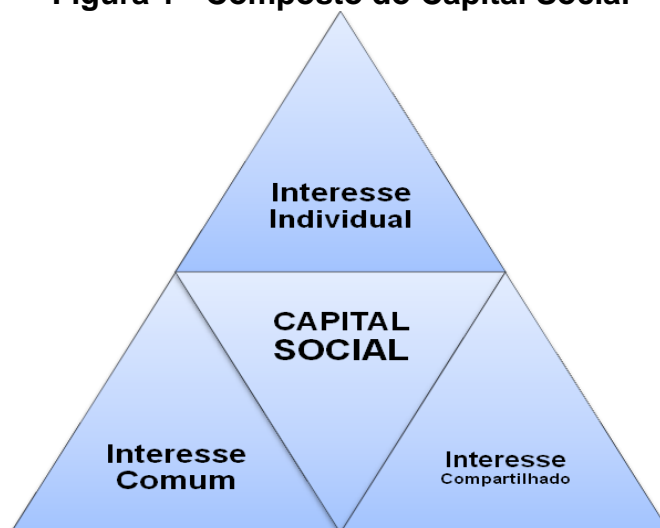
Ainda de acordo com Putnam (2006) dois aspectos são importantes para estabelecer a relação de confiança, que são as regras de reciprocidade e a participação cívica.

Às vezes podem ser captadas através de uma transação de mercado, mas isso raramente ocorre. Estabelecem-se regras quando uma “ação tem as mesmas externalidades para outrem, mas não se criam tão facilmente mercados para o direito de controlar a ação, e nenhum ator pode isoladamente efetuar com proveito uma transação para adquirir o direito de controle.” As regras são inculcadas e sustentadas tanto por meio de condicionamento e socialização (por exemplo, educação cívica) quanto por meio de sanções (PUTNAM, 2006, p. 181).

Para Putnam (2006), a sociedade que tem um bom estoque de capital arrecadado através dos esforços de reciprocidade e baseado em sistema de participação cívica, consegue administrar com mais facilidade a cooperação voluntária, que ele chama de capital social.

Conforme o que foi exposto pelo autor, nas vertentes supracitadas, pode-se perceber que o capital social consiste em uma relação entre os interesses individuais, os coletivos ou interesses comuns e os interesses compartilhados, conforme Figura 1.

**Figura 1 - Composto do Capital Social**



Fonte: Adaptada de Putnam, 2006.  
Organização: Das autoras, 2017.

Ao considerar a Figura 1, observa-se que os interesses considerados partes do capital social, sendo estes o individual, o comum e o compartilhado, quando acoplados, resultam na cooperação voluntária, a qual é denominada por Putnam (2006) como capital social.

Diante do exposto, questiona-se “por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não?” (PUTNAM, 2006,19). Nessa perspectiva do desempenho administrativo, Putnam (2006) afirma que o capital social está diretamente ligado a esse desempenho administrativo, na relação de que quanto maior o capital social, maior é a possibilidade de um resultado positivo.

Putnam (2006) trouxe a discussão do capital social como relevante para o desenvolvimento de uma sociedade através de um estudo feito na Itália, onde ele observou as mudanças institucionais ocorridas entre as comunidades do Sul e Norte do país.

Foram quase 20 anos<sup>4</sup> de estudos, onde Putnam observou que havia maior participação das comunidades do Norte na tomada de decisões em relação aos programas de governamentais. Vale ressaltar que para ele o estudo é uma “ilustração” para fomentar o debate acerca dos caminhos para que a democracia funcione.

Para Putnam (2006), a principal variável responsável pelo desenvolvimento elevado da região Norte se atribui ao forte capital social da região. Era, portanto a participação da comunidade cívica, assim denominada por ele.

A partir das reflexões apresentadas é possível concluir que sociedades com baixo estoque de capital social, certamente desenvolveram em menor escala que os países com forte capital social.

---

<sup>4</sup> Putnam realizou os estudos entre os anos de 1970 a 1989, onde acompanhou uma instância intermediária de governo, entre o governo central de Roma e o poder municipal, nas diversas regiões italianas (SANTOS, 2003).

## Gestão Social

O tema gestão social tem contemplado um debate contemporâneo, pois perpassa a discussão acerca da questão social<sup>5</sup>, do Estado Mínimo e implantação de políticas públicas, como exposto por Tenório (1998).

Na perspectiva da gestão, Tenório (1998) traz uma discussão acerca da gestão social como contraposição à gestão estratégica, onde o autor afirma que a gestão estratégica é um tipo de ação em que as decisões são unilaterais, onde o Estado se impõe à sociedade, embasado em um comportamento tecnocrático, sendo uma gestão antidemocrática quando não valoriza o exercício da cidadania nos processos das políticas públicas e na gestão empresarial, quando o trabalhador não é estimulado à participação do sistema-empresa.

Não obstante, e de forma oposta à gestão estratégica, para Tenório (1998), no processo de gestão social, o indivíduo deve participar de um procedimento democrático decidindo nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis exercidos por este sujeito, sendo ativo na tomada de decisões.

Tenório propõe também que a gestão social orientada pela racionalidade<sup>6</sup> participativa, os atores envolvidos no processo devem fazê-lo através de discussões participativas e com o objetivo único de atender o interesse da coletividade.

[...] no contexto da *gestão social* orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações. Existe argumento quando os requisitos de validade se tomam explícitos em termos de até que ponto podem ser oferecidas boas razões para eles em lugar da coação ou força. Estes argumentos são expostos através da *razão*, do conhecimento; portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas idéias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão." [Grifos das autoras] (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Assim, para Tenório (1998), na perspectiva da gestão social, a tomada de decisão deve ser comum a todos os envolvidos no processo, com vistas a solucionar

---

<sup>5</sup> A questão social é o ângulo pelo qual as sociedades podem ser descritas, lidas, problematizadas em sua história, seus dilemas e suas perspectivas de futuro (Telles, 1996, p. 85).

<sup>6</sup> A racionalidade aqui é tratada a partir do pensamento filosófico de Habermas, "pode inclusive dizer-se que o pensamento filosófico nasce da reflexão sobre a razão corporificada no conhecimento, na linguagem e na ação. O tema fundamental da filosofia é a razão" (Habermas, 1987a, p. 15).

problemas coletivos e com consenso coletivo. “Para que a decisão seja efetivamente coletiva, ela deve ser livre de coerção e todos devem ter a liberdade de manifestar o que pensam” (TENÓRIO, 2008b, *apud*, CANÇADO, TENÓRIO E PEREIRA, 2011).

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 o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. (TENÓRIO, 1998, p. 17).

Contudo, “gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública” (TENÓRIO, 1998, p. 15).

No campo do terceiro setor, conforme exposto por Tenório (1998), em oposição ao primeiro (Estado) e ao segundo setor (privado) e, pelo fato de serem formadas por organizações que prestam serviços à sociedade, sem fins lucrativos, estas organizações estão fomentadas com bases em ações sociais nas quais se privilegia o processo, a maneira de alcançar os objetivos desejados por meio de relações intersubjetivas, com foco no bem comum, gerenciadas pela gestão social a fim de neutralizar as consequências não desejadas do mercado.

## **Controle Social**

A expressão controle social surgiu na sociologia. Mannheim (1971, *apud*, CORREA, 2009) a define como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”

A visão sociológica para a expressão, dada por Crubellate aborda a formação do comportamento humano.

“No âmbito da Sociologia, a noção de controle é geralmente delimitada como “controle social”, referindo-se a processos de conformação do comportamento humano por meios diretos ou por meio das atitudes e significados que lhe são subjacentes (CRUBELLATE, 2004, p.4).

Segundo Correa (2009, p.67) na teoria política o sentido dado à expressão pode ser entendido em sentidos diferentes, pois tanto pode ser entendido como o Estado exercendo controle sobre a sociedade, como a sociedade controlando o Estado.



Turk (1982, *apud*, CRUBELLATE, 2004), trás a luz do debate os espaços de controle social como espaço de um comportamento intencional, cujo objetivo é manter a desigualdade entre as relações, sendo estas que são sustentadas principalmente pelo poder político e econômico.

Outro fator relevante para a análise do tema em questão são as construções ideológicas que influenciam no controle social. Nessa perspectiva, Crubellate (2004) afirma que o controle social pode ser entendido como uma resistência diminuída e, nesse sentido, não significa ausência de poder, manipulação ou dominação.

A concepção de controle social demanda ainda compreender sua relação com a busca da efetivação da democracia, uma vez que uma das prerrogativas para a efetivação dos regimes democráticos é exatamente a participação popular.

Portanto o processo democrático também é fator relevante para se compreender o controle social, pois ele se deu a partir da participação popular é relativamente novo na história da sociedade moderna, mas necessário para a efetivação do controle.

Huntington (1991, *apud*, MOISÉS, 2008) argumentou em um estudo sobre o assunto que entre os anos de 1974 e 1990 havia dobrado o número de países que mudaram para o regime democrático, mas no entanto, segundo MOISES (2008), Huntington se referia a algo em torno de 30 países, o que evidencia a recente trajetória da democracia na história.

No Brasil não é diferente, pois o processo de democratização também é recente, surgiu somente a partir de 1984, com o movimento das Diretas Já, processo este com ampla participação popular. A transição era um processo de busca da democracia.

[...] o resultado do aprofundamento da conjuntura anterior, vivida durante o governo Geisel (1974-1978): de um lado, o projeto de “abertura controlada” do regime e, de outro, a mobilização de setores populares que procuravam “alargar” o espaço democrático (ARAÚJO, SILVA e SANTOS, 2013).

Diante do exposto observa-se, principalmente a partir dos anos 80 a busca da sociedade por participação popular, nas deliberações relacionadas às políticas públicas. O controle social se configura como estratégia de controle da sociedade sobre as ações do Estado.

No período de democratização do país, em uma conjuntura de mobilização política principalmente na segunda metade da década de 1980, o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do 'controle social' no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (CORREA, 2009, P.69).

A partir deste processo com a Carta Magna de 1988, que tem novo formato institucional e apresenta como características centrais a descentralização e universalização das políticas, oportuniza a implementação de formatos de gestão mais descentralizados e participativos, garantido a participação popular.

Participação esta que ao longo do tempo vem se legitimando em diversos espaços e com colaboração de diversos órgãos públicos e segmentos organizados da sociedade. A Controladoria Geral da União (CGU) (2012), a título de exemplo, divulgou recentemente material explicativo com o objetivo de esclarecer a importância do controle social e da participação popular como algo fundamental para o fortalecimento da cidadania e da política pública.

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. [...] Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (CGU, 2012).

Portanto o controle social é o compartilhamento da gestão pública, ou seja, a tomada de decisão em relação à execução da política pública que ocorre com a participação do Estado e da sociedade. Pode-se afirmar então que é a capacidade da sociedade decidir/intervir nas políticas públicas.

### **Conselhos de Políticas Públicas**

A abordagem sobre conselhos apresentada neste trabalho compreenderá os conselhos de políticas públicas, sobretudo os conselhos de controle social, onde será abordado o controle social a partir do sentido dado por Diegues (2013, p.86) “no sentido da sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado,

eliminando os modelos tradicionais e autoritários de gestão das políticas públicas”, onde pressupõe a participação da sociedade na tomada de decisão.

O conceito de conselho, como exposto por Maciel (2010 *apud*, Diegues 2013), consiste em espaços destinados ao exercício político, com o objetivo de estabelecer a participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, onde abordam prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras.

Os conselhos são importantes espaços públicos de legitimação da política pública.

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. (CARNEIRO 2006, p.151).

Conforme expõe Ribeiro e Raichelis (2012), os conselhos de políticas públicas da atualidade foram criados a partir das regulamentações da Constituição Federal de 1988 e sua origem vincula-se às influências das experiências socialistas, das agências internacionais e dos movimentos sociais surgidos dos processos reivindicatórios ao longo dos anos 1970.

A criação dos conselhos fez parte de um momento histórico no qual se supunha estar dentro de uma onda democrática no Brasil e no mundo, com o fim dos regimes militares na América Latina e as mudanças no Leste europeu. Nessa estratégia foram e são, depositadas as melhores energias de sujeitos políticos e movimentos sociais com compromissos democráticos [...] confiantes no aprofundamento das socialização da política e da radicalização da democracia no Brasil, numa perspectiva participativa. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, 178).

Os conselhos de controle social são paritários<sup>7</sup>, ou seja, compostos por membros da sociedade civil e do poder público. Portanto não manifestam apenas os

---

<sup>7</sup> Conselhos Paritários são compostos pelo mesmo número de membros da sociedade civil e por representantes do poder público. Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil (exemplo: se um conselho tiver 14 conselheiros, sete serão representantes do Estado e sete representarão a sociedade civil). Mas há exceções à regra da paridade dos conselhos, tais como na saúde e na segurança alimentar. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS (BRASIL, 2015).

interesses da sociedade civil. De acordo com Saravia e Ferrarezi (2006, p.151) as condições para o funcionamento dos conselhos são normalmente disponibilizados pelo poder público. Seus estatutos são construídos internamente.

Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. [...]. Nesse sentido, os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como “parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse status (CARNEIRO 2006, p.151).

É também um canal importante para a participação política e de controle da sociedade sobre as ações governamentais CARNEIRO, (2006, p.151). É, portanto espaço de debate constante entre a sociedade civil e poder público.

[...] constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público[...] (CARNEIRO 2006, p.151).

No Brasil, a partir de 1990, como exposto nos estudos de Comerlato *et al* (2007), as experiências de participação da sociedade na gestão das políticas públicas aumentaram desde a formalização dos conselhos gestores de políticas públicas. Para tanto, Comerlato *et al* (2007) afirma que, diante dos limites atingidos pelos processos de decisão tradicionais, faz-se necessário o processo de decisão participativo e descentralizado para assegurar os interesses da grande maioria da população, atribuindo maior garantia de eficiência nas políticas públicas.

No entanto, como afirma Diegues (2013), os conselhos organizados por movimentos populares e da sociedade civil organizada, são alvos de debates devido às lacunas apresentadas frente às condições de exercerem seu papel de interventor nas ações governamentais. Para o autor, essas lacunas consistem em questões que permeiam seu desempenho, dificultando a sua efetivação, como os aspectos ligados à sua autonomia decisória, amparo jurídico e a própria resistência do governo na legitimização destes conselhos.

Frente aos limites da perspectiva tradicional de tomada de decisão, Comerlatto *et al* (2007) apresenta a intersetorialidade, que se efetiva nas ações coletivas, alinhada à descentralização das políticas públicas em vigência no Brasil, como uma alternativa capaz de encontrar novos arranjos e novas articulações para o enfrentamento dos problemas pautados nas decisões centralizadas na gestão de políticas públicas.

Contudo, apesar das limitações ainda existentes, Diegues (2013, p.9) assegura que, como “uma nova forma de relação entre o Estado e a Sociedade”, amparada na tomada de decisão participativa, os conselhos permitem o exercício do controle social como meio pelo qual a participação se tornará efetiva no âmbito das decisões sobre as políticas públicas.

## **CONCLUSÃO**

Pressupondo o histórico brasileiro recente em relação ao processo democrático, uma vez que somente a partir de 1988, com a constituição, foi possível garantir espaços legitimados de participação popular, com vistas a garantir a sociedade civil influir na construção, no monitoramento, na fiscalização e avaliação das políticas públicas.

Considerando que uma sociedade com forte capital social acumulado tende a se desenvolver melhor. Entendendo aqui em linha gerais, capital social como a capacidade de uma sociedade se organizar coletivamente em um objetivo comum.

É possível afirmar, que os conselhos de controle social são órgãos de relevância para a execução da política pública. São também imprescindíveis na atual conjuntura para garantir à participação da sociedade civil na tomada de decisão.

Os Conselhos de Controle Social garantem a discussão paritária das políticas públicas, no entanto o percurso entre o debate e a democratização na tomada de decisão é um caminho ainda a percorrer, pois, nem sempre os espaços de debate são efetivos do ponto de vista participação popular.

Ainda que consideremos os avanços, é importante ressaltar que a participação popular ainda pode ser incipiente, realidade esta que pode ser atribuída

à própria construção histórica do Brasil, com recente aproximação com o debate democrático e também ao nível de confiança entre os membros da sociedade.

Outro aspecto passível de futuras problematizações é o capital social, uma vez que a participação da sociedade civil nem sempre tem sido “satisfatória” no que tange à contribuição nos espaços públicos (muitos inclusive institucionalizados pelo próprio Estado). Para debate, como nos conselhos, pressupõe avaliar que o nível de capital social ativo nessas ocasiões não seja elevado a ponto de empoderar a sociedade civil.

Portanto cabem ainda muitas discussões acerca do assunto, e não se têm a pretensão deste trabalho, esgotar o debate acerca do assunto e sim problematizar e fomentar a reflexão acerca de um assunto que esta imbricado em nosso cotidiano.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O Capital social dos territórios**: repensando o desenvolvimento rural. Economia Aplicada. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr/jun 2000.

ARAUJO, Maria Paula; SILVA, Izabel Pimentel da; SANTOS, Desirree dos Reis. **Ditadura Militar e Democracia no Brasil**: História, Imagem e Testemunho. 1. ed. - Rio de Janeiro : Ponteio, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Controle Social – Conselhos municipais e controle social** Disponível em:  
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acesso em 13 Dez. 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; Fernando Guilherme, TENÓRIO e PEREIRA, José Roberto. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011 p. 696-703 . Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a02v9n3> , Acesso em :13 dez. 2015.

CGU, Controladoria Geral da União. **Controle Social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, 2012.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete(Org.).

**Políticas públicas coletânea** – vol. 2. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/carneiro%20c%20b%20%20conselhos%20de%20polticas%20pblicas%20desfios%20para%20sua%20instituionalizao.pdf>, Acesso em 15 de Nov. 2016.

COMERLATTO, Dunia. *et al.* **Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais.** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 265-271 jul./dez. 2007.

CORREA, Maria Valéria Costa. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde.** Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, p. 66-72. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>, acesso em 20 jan. 2017.

CRUBELLATE, João Marcelo. **Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis.** RAE-eletrônica, v. 3, n. 2, Art. 20, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n2/v3n2a04.pdf>. Acesso em 03 jan. 2017.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. Revista NAU Social - v.4, n.6, p. 82-93 Maio/Out 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247> Acesso em :13 dez. 2015.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social.** Madrid: Taurus, 1987.

MAIA, Marilene. **Gestão Social: Reconhecendo e construindo referenciais.** Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790> Acesso em : 13 dez. 2015.

MACIEL, C. A. B. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira.** Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v. 1, n. 1, 2010.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia. Lições da experiência brasileira.** revista brasileira de ciências sociais - vol. 23 nº. 66. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/02.pdf>. Acesso em 20 de jan. 2017.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Editora: Fundação Getulio Vargas, 5 ed., 2006.

RIBEIRO, N.; RAICHELIS, R. **Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 45-67, jan./mar. 2012.

SANTOS, Fabio Franklin Storino dos. **Capital Social: Vários conceitos, um só problema.** 2003. 84f. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo. 2003.

TELLES, V. S. **Questão Social:** afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, 10 (4), 1996. Disponível em:  
[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04\\_10.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_10.pdf). Acesso em: 20 Jan. 2017.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social:** uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 32 (5), p. 7-23, Set/Out. 1998.