

**CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA SOBRE
CONTROLE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE AS
CONTRIBUIÇÕES CIENTÍFICAS DA ÁREA DE
PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL / DEMOGRAFIA***

Fernanda Rodrigues da Silva **

Airton Cardoso Cançado ***

*Este artigo é fruto de uma dissertação de mestrado.

**Doutoranda e mestre em Desenvolvimento Regional (UFT), Administradora (UFT) e Coordenadora do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania do Jalapão.

***Pós-doutorado em Administração EBAPE/FGV, Doutor em Administração (UFLA), Coordenador do PPGDR/UFT.

RESUMO

Trata-se de um estudo teórico, que se propôs desenvolver uma sistematização conceitual das contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social” no Brasil por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas foram: SCIELO; SPELL; ANPAD e periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2), classificados na área: “Planejamento Urbano e Regional / Demografia”, do aplicativo integrado WebQualis da CAPES. A busca foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014. Foram encontradas nas bases de dados 408 publicações. Compôs a amostra válida 252 artigos, admitidos nos critérios de inclusão, oriundos das qualificações (A1, A2, B1 e B2), os quais foram submetidos à análise de conteúdo. As categorias resultantes foram “Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma”; “Controle social exercido pela sociedade sobre o Estado”; “Controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade”; “Controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo”; “Outras formas de Controle social”; “Não aborda aspectos do Controle social”. A abordagem empírica foi a mais recorrente nas publicações avaliadas. Ao final, obteve-se 30 artigos que abordaram conceitualmente o termo controle social. Nesses, constatou-se, que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos A1 e B2. Já com relação aos artigos teóricos, verifica-se que as qualificações B1 e B2 se destacam na discussão teórica e conceitual sobre controle social. Enquanto que as classificações elevadas A1 e A2 foram incipientes nas abordagens teóricas. Dado esse que evidencia que as publicações teóricas sobre controle social ainda não estão presentes nos periódicos de extratos superiores.

Palavras-chave: Revisão Integrativa de Literatura, Controle Social; Planejamento Urbano e Regional.

ABSTRACT

It is a theoretical study, which proposed to develop a conceptual systematization of the available scientific contributions about “Social Control” in Brazil through an integrative literature review. The searched databases were: SCIELO; SPELL; ANPAD and periodicals of qualifications (A1, A2, B1 and B2), classified in the area: “Urban and Regional Planning / Demography” of the integrated app CAPES’s WebQualis. The search was developed in the months of September and October 2014. 408 publications were found in the Databases. The sample validated it was composed of 252 articles, accepted in the inclusion Criteria (A1, A2, B1 and B2), which were submitted to the content analysis. The resulting categories were “Social control exercised by the society over itself”; “Social control exercised by the society over the State “; “Social control exercised by the State over the society “; “Social control exercised by the State over itself”; “Another forms of social control”; “It does not address aspects of social control.” The empirical approach was the most recurrent in the evaluated publications. Finally, we obtained 30 articles that conceptually approached the term control social. In these, it was verified, that the articles with empirical approaches had higher incidence in strata A1 and B2. Regarding the theoretical articles, it is verified that the qualifications B1 and B2 stand out in the theoretical and conceptual discussion about social control. While the classifications A1 and A2 were incipient in theoretical approaches. This information evidences that the theoretical publications about social control are not yet present in the periodicals of superior extracts.

Keywords: Integrative Review of Literature, Social Control; Urban and Regional Planning.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata-se de um estudo teórico, que se propôs desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” do sistema integrado WebQualis da CAPES¹ (versão 2012) por meio da realização de uma revisão integrativa de literatura.

Quanto aos objetivos específicos delinear-se os seguintes: i) realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre controle social, nas bases de dados pré-selecionadas; ii) sistematizar as diversas abordagens sobre controle social, incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo; iii) identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir no aprimoramento dos conceitos em tela e conseqüentemente no delineamento de pesquisas futuras.

As discussões envoltas na temática do controle social são complexas e carregam um leque de percepções e caracterizações as mais distintas possíveis. Sendo que as discussões sobre tal tema, atualmente ainda são restritas. Não há na literatura da área um consenso do que realmente se caracteriza como controle social, ele pode ser desde controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, como também pode ser compreendido como o controle do Estado sobre a própria sociedade (MARTINS, 1989).

Autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Correia (2006), Machado e Medeiros (2007), Castro (2008), Pinto (2008), Ferreira et al. (2011), Siqueira et al. (2011), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012) dentre outros, se dedicaram a avaliar esses entendimentos. No entanto, o que é possível notar é que as discussões sobre tal tema ainda são recentes e restritas, Martins (1989, p.6), por exemplo, alerta que “estamos deixando de discutir uma questão que, ao contrário do que aparenta, é relevante e legítima”.

Enquanto houver ausência de entendimento das concepções e dos mecanismos de controle social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, automaticamente o sistema republicano terá sua atuação limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social] e, em quais contextos ele pode ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

2. OS SENTIDOS DO CONTROLE SOCIAL

A discussão do significado da noção de controle social no pensamento social é utilizada frequentemente em contextos teóricos e metodológicos bastantes distintos. De acordo com Martins (1989) as pessoas, no geral, preferem evitar temas que discorrem sobre controle social, temendo talvez provocar mal-entendidos e reações de reprovação, carregadas de emocionalidade negativa. Isso se

dá pela própria ambiguidade que o assunto carrega.

Spink e Teixeira (2012) convergindo com Martins (1989) mencionam que a existência de controles pressupõe sempre dois lados - o do controlador e o do controlado, ou seja, o controle pode ser definido em síntese como o ato ou poder de controlar algo.

Na visão da democracia “presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente” (MARTINS, 1989, p.5).

Este mesmo autor sustenta sua tese em torno do controle social a partir da noção de circularidade, ele a utiliza como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. Sendo assim, a partir da dicotomia Estado-sociedade, ele apresenta quatro grandes categorias, assim discriminadas: controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado) e pelo Estado (sobre a sociedade e sobre si).

Anjos e Caldas (2007, p.153) em interface com Martins (1989) também caracterizaram o termo em dois conjuntos, ou seja, no primeiro o termo se refere ao controle social exercido pelo Estado sobre os indivíduos; já no segundo o termo alude à situação inversa, qual seja, a atuação da cidadania visando proteger os interesses da coletividade em relação a alguma matéria geral ou específica. Ferreira et al. (2011) definem o

controle em: externo à administração pública e o controle dos cidadãos. Pinto (2008), por sua vez, delinea que o controle pode ser exercido pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, órgãos de controle interno e por meio do controle social.

As classificações acima são convergentes. No entanto, propõe-se discutir, neste trabalho, a classificação proposta por Martins (1989) das quatro grandes categorias, que em certa medida, abarcam as demais concepções.

A respeito da primeira categoria que se refere aos “Controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo”, autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Teixeira (2012), Correia (2006), Ferreira et al. (2011) discorrem que nesse primeiro sentido, o controle social, é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. Ele apareceu nas teorias clássicas da Sociologia, principalmente em Durkheim e Comte.

Essa categoria é retratada especificamente em manuais de sociologia, que por sua vez, versam sobre esse tema sob o título de “controle social”, expressão que teria sido usada pela primeira vez por Ross publicado em 1901² (MARTINS, 1989). Tal categoria refere-se à forma de controle exercida pela sociedade sobre si mesma e “pode ser compreendida com uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade” (TEIXEIRA, 2012, p.38).

O controle social presente nessa categoria é sinteticamente

empregado para assinalar as ações que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Para tanto, visa assegurar a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios socialmente estabelecidos pelas relações de convivência (CORREIA, 2006).

Partindo da concepção de que cada indivíduo faz parte do processo que estimula os controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo, Martins (1989, p.12) alude que “aplicando-se a tese da circularidade ao caso, podemos dizer que cada um de nós é, simultaneamente, objeto do controle (exercido pelos outros), agente do controle (exercido sobre os outros) e sujeito do controle (exercido sobre si mesmo)”.

A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se à forma de “Controle exercido pela sociedade sobre o Estado”. Essa esfera de controle foi proposta inicialmente por Montesquieu em 1748 através da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que era necessário haver a divisão dos poderes, sendo esta primeiramente vista como uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano como um mecanismo para se evitar governos tiranos.

Frente à necessidade de se repensar os conceitos no entorno do tema, este estudo propositadamente teve como foco analisar com vigor esta categoria, tendo como direção as contribuições dos diversos autores

dos trabalhos selecionados para análise. As demais categorias também estiveram presentes nas apreciações à medida que foram surgindo, porém, o direcionamento proposto recaiu sobre as concepções que evidenciaram o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, através do acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação das ações do Estado. As características desta esfera de controle social são executadas em primeira instância à margem da estrutura estatal. De acordo com Teixeira (2012) uma das principais formas presentes nesse tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio desse importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos segundo seus critérios para assumir um cargo público eletivo.

No entanto conforme bem elenca Castro (2008, p.346) o controle não se resume apenas ao voto.

A democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública e das decisões que são tomadas no seu interesse, ativando mecanismos de participação direta.

Cabe a esta modalidade de controle não apenas possibilitar a realização e continuidade das eleições,

caracterizado por Teixeira (2012, p.44) como um “mecanismo de controle vertical”, tendo em vista que esse tipo de controle também é carregado de disfunções. Teixeira (2012, p.44) adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Por tais razões, é imprescindível “exigir dos administradores visão, criatividade, priorização, planejamento, responsabilidade e não apenas imediatismo. Investir no que é legítimo e priorizar o que é interesse público” (PINTO, 2008, p.305).

Sendo assim, demais mecanismos também compõem esse rol de ações que estão à disposição da sociedade para que ela exerça de forma efetiva e eficaz o controle sobre a coisa pública.

Por outro lado, conforme Martins (1989, p.13) relembra que “as instituições são muitas, mas todas elas, sejam em conjunto, sejam em separado, parecem não ser capazes de dar conta do recado”, tendo em vista as ocorrências e recorrências no setor público de fraldes e desvios de recursos, dentre outras situações de improbidade administrativa praticada por servidores, gestores públicos e demais envolvidos. Martins (1989, p.14) há anos já advertia que “a ineficiência dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado é um dado do nosso cotidiano. Não se passa um dia sem que se registrem variados tipos de arbitrariedade”.

O eixo estruturante dessa modalidade de controle no Brasil de acordo com Siqueira et al. (2011),

Correia (2006) e Machado e Medeiros (2007) é recente e surgiu a partir do colapso da ditadura militar, tendo seu início em meados de 1970. De acordo com Siqueira et al. (2011, p.472) algumas influências possibilitaram essa abertura, tais como a insuficiência de políticas públicas, a crise econômica e as precárias condições de vida, ou seja, todo esse processo “desencadeou um movimento de reforma política com vistas à redemocratização das ações do estado para atendimento efetivo das demandas sociais”.

A visão voltada para movimentos de determinadas classes é reportada nos escritos de Correia (2006). A autora deixa clara a opção por uma análise da temática a partir de uma visão classista, problematizando o ‘controle social’ dentro das contradições da sociedade de classes, tendo como fundamento as contribuições de Gramsci. Dentro desse contexto, um dos seus objetos de estudo têm sido os movimentos promovidos dentro do âmbito da saúde no Brasil, em especial nos conselhos gestores de políticas públicas de saúde, que alcançou avanços e legislações próprias.

Essa modalidade de controle social pode compreender abrangências as mais distintas possíveis e o ideal é que ela não se limite em fragmentos de determinadas classes, considerando que a função do exercício do controle social é uma obrigação de todos “a cidadania não pressupõe a espera, mas sim que se participe: denuncie, exija e imponha; e o exercício da cidadania deve ser cotidiano e persistente, parceiro da administração na efetivação de direitos fundamentais.

Não nos furtemos de exercê-lo” (PINTO, 2008, p.312).

A terceira categoria a ser percorrida diz respeito à forma de “Controle exercido pelo Estado sobre a sociedade”. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social, pois a sociedade é composta por diferentes indivíduos, com princípios diversificados, repleta de desigualdades que geram opressões e explorações. Como menciona Martins (1989, p.14) essa modalidade de controle é indispensável uma vez que em alguns contextos o homem se transforma no lobo do homem, sendo assim, “além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado”.

Essa modalidade de controle social se justifica exatamente pela existência de diversas ocorrências exploratórias. Dentro desta categoria abarcam-se outras concepções de controle social, uma delas é a concepção dialogada dentro do direito que envolve as transformações da punição social presente na sociedade. Sendo que a instituição que representa, especificamente, essa categoria é a prisão, que comporta a tecnologia de poder aplicada por meio da disciplina e execução das legislações penais (ALVAREZ, 2004).

Alguns mecanismos utilizados nessa categoria estão voltados para o adestramento dos indivíduos por meio dos critérios previstos em sanções normalizadoras. Sendo assim, ela envolve complexas relações entre estratégia de controle social, modos de vida das populações pobres,

campos de saberes voltados para o estudo da criminalidade e do desvio, políticas de segurança pública, justiça criminal, polícia, prisões, dentre outros (ALVAREZ, 2004).

A quarta e última categoria refere-se à forma de “Controle exercido pelo Estado sobre si mesmo”. Esse controle é necessário para combater a própria disfunção ocorrida dentro da máquina pública.

Com o surgimento do governo republicano, essa modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária, porque o poder de governar foi remanejado para a sociedade. E, como forma de efetivar as concepções republicanas o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si próprio. Para tanto, o controle social nesses moldes “atua no sentido de punir, quando necessário, a má gestão, mas também tem o propósito de ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública” (PINTO, 2008, p.312).

Martins (1989) em convergência com Pinto (2008) enfatiza a importância da existência dos controles internos, posto que, nesse processo o controle interno assume um papel de intermediador das relações entre Estado-sociedade. Além disso, ele ainda é encarregado de viabilizar tanto o controle da sociedade sobre o Estado, quanto o controle do Estado sobre a sociedade. Ou seja, “o objeto desta seção não pode ser visto como matéria de interesse puramente administrativo: o controle do Estado sobre si mesmo, dado o significado indireto que possui, é de importância decisiva para a sobrevivência das repúblicas democráticas”

(MARTINS, 1989, p.17).

Recorrendo às palavras de Pinto (2008) encerra-se este com a convicção de que mesmo sendo importantes os quatro tipos de controles arrolados, o que de fato representa o eixo estruturante para os demais é o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, nas palavras da autora “os órgãos de controle interno são instrumentos de garantia do direito do cidadão à regular e efetivar a gestão dos recursos públicos. Contudo, nada disso valerá se não houver o controle social, o controle mais importante em uma democracia” (PINTO, 2008, p.310).

3. METODOLOGIA

O estudo refere-se a uma pesquisa teórica, de caráter descritivo e exploratório, efetuada em base documental, de natureza básica, com abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura. Para a execução do presente estudo escolheu-se o método da revisão integrativa de literatura proposto por Broome (2000) e Whittemore e Knafl (2005) em virtude da abrangência dos mecanismos de coleta dos dados.

No decorrer da realização da revisão integrativa de literatura, foram executadas seis etapas: (i) seleção da questão de pesquisa; (ii) palavras-chave; (iii) definição das bases de dados; (iv) definição dos critérios de inclusão/exclusão das publicações; (v) seleção da amostra válida; (vi) análise inicial dos artigos selecionados.

Enquanto questão norteadora

deste trabalho formulou-se a seguinte: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia” do sistema integrado WebQualis CAPES, versão 2012.

Selecionaram-se inicialmente as seguintes bases de dados para busca das publicações: Scientific Electronic Library Online – SCIELO; Scientific Periodicals Electronic Library – SPELL; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD e periódicos que contenham as seguintes qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificadas na área de avaliação: “Planejamento Urbano e Regional / Demografia”, do aplicativo integrado WebQualis da CAPES.

Os critérios pré-definidos para inclusão das publicações foram os relacionados a seguir:

- i. Estudos que trataram especificamente do tema norteador desse estudo [Controle Social];
- ii. Publicações reconhecidas pela comunidade científica, veiculadas no idioma português e disponíveis eletronicamente para download nos periódicos pesquisados (sites);
- iii. Estudos publicados no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014;
- iv. Publicações oriundas dos periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR do sistema integrado WebQualis da CAPES, versão 2012;

v. Publicações procedentes do seguinte tipo de trabalho: Artigos Científicos.

Já os critérios pré-definidos para exclusão das publicações foram os relacionados abaixo:

i. Publicações de tipos diversos de trabalho: editoriais, resenhas e conferências;

ii. Publicações provenientes das bases de dados (SCIELO; SPELL e ANPAD), por se tratar de bases de dados que não estão estritamente vinculadas e classificadas na área de Planejamento Urbano Regional / Demografia, não se enquadrando, portanto, com o pressuposto definido.

iii. Publicações não disponíveis em meio eletrônico (versões impressas);

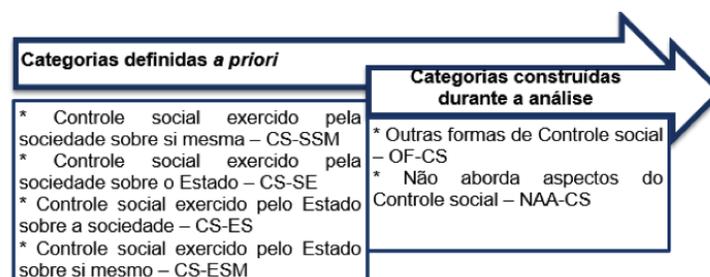
iv. Estudos publicados fora do período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014.

Ao final da realização destas duas etapas foram encontradas 408 publicações diversas entre artigos, resenhas, editoriais e conferências, oriundas das quatro bases de dados, que corresponderam o universo desta revisão integrativa, sendo 140 originárias das bases de dados SCIELO, ANPAD e SPELL e 268 das Revistas das qualificações de A1 a B2.

Após a identificação do universo da pesquisa aplicou-se os critérios de inclusão / exclusão da amostra. Sendo assim, ao final compôs a amostra válida da revisão integrativa de literatura 252 artigos, que foram admitidos nos critérios de inclusão previamente estabelecidos, ou seja, nesse momento da pesquisa foram excluídas 156 publicações, sendo que dessas 140 eram oriundos das bases de dados SCIELO/ ANPAD / SPELL e as outras 16 correspondiam a publicações diversas (resenhas, editoriais e conferências) e/ ou a artigos que não se enquadraram nos critérios de inclusão.

Realizou-se primeira análise dos artigos por meio da leitura dos títulos, resumos e palavras-chave de cada trabalho selecionado. Após esta apreciação inicial foi realizada em seguida a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), objetivando executar uma sistematização mais rigorosa dos artigos em sua integralidade. Neste estudo optou-se por seguir a grade mista proposta por Vergara (2005), na qual podem existir ambos os procedimentos mencionados: caixas e acervo. O esquema 01 apresenta as grades definidas e suas respectivas categorias.

Esquema 01 – Especificações da grade mista com o detalhamento das categorias definidas.



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Durante o processo de execução da análise de conteúdo, que compreendeu especificamente na leitura das publicações, optou-se, por seguir a grade mista proposta por Vergara (2005), na qual algumas categorias foram definidas preliminarmente, enquanto outras foram acrescentadas no decorrer do processo de análise das publicações inseridas na amostra válida.

4. PERFIL E CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA SOBRE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Os dados exibidos a seguir advêm essencialmente da codificação, sistematização, organização e categorização das implicações obtidas na revisão integrativa de literatura. Para elaboração desse perfil, fez-se uso das seguintes ferramentas: estatística descritiva, elaboração de quadros, gráficos, esquemas e tabelas.

Na avaliação sobre o percentual do quantitativo de artigos por período de publicação, constatou-se que os anos que apresentaram maior número de artigos publicados nos periódicos científicos analisados, foram 2010, 2011 e 2012 com um total de 203 artigos, representando 80% das publicações pesquisadas. Já os anos com menor incidência de artigos publicados foram 2013 e 2014, correspondendo apenas a 20% das publicações. Nota-se, portanto, que na literatura sobre controle social, oriunda dos periódicos classificados nos estratos de A1 a B2, na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR, há uma tendência de crescimento nos três

primeiros anos (2010, 2011 e 2012) e uma acentuada redução nos últimos dois (2013 e 2014). Nos Gráficos 01 e 02 visualizam-se tais constatações e o percentual total do quantitativo de artigos avaliados, bem como a distribuição por ano de publicação.

Gráfico 01 – Percentual total do quantitativo de artigos avaliados apresentados por ano.

Ano	% de Artigos por ano
2010 (23%)	59
2011 (25%)	62
2012 (33%)	82
2013 (15%)	38
2014 (4%)	11

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

A apreciação dos dados possibilitou a verificação do quantitativo de artigos publicados sobre controle social ao longo dos últimos cinco anos. Sendo assim, no Gráfico 02, é possível perceber a tendência ao declínio das publicações sobre controle social no Brasil nos últimos dois anos. Fator esse negativo no contexto do processo de consolidação das publicações relativas à temática do controle social.

Gráfico 02 – Evolução dos artigos distribuídos por ano e acumulados no período.

Anos	Número de Artigos
2010	59
2011	62
2012	82
2013	38
2014	11

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

No tocante aos estratos observados (A1, A2, B1 e B2) e a evolução dos artigos por ano (2010 a 2014), nota-se que no estrato A1 o ano mais expressivo em termos de publicações foi o de 2012. Já no estrato A2, o ano com maior número de artigos publicados foi o de 2010. Com referência ao estrato B1, o ano com maior destaque no número de artigos publicados foi o de 2013. Por fim, no estrato B2, o ano com maior incidência de artigos verificados foi o de 2012. Os detalhamentos desses dados constam no Gráfico 03, a seguir:

Gráfico 03 – Percentual do quantitativo dos estratos apresentados por ano.

	Extrato A1	Extrato A2	Extrato B1	Extrato B2
2010	27%	38%	13%	20%
2011	23%	31%	21%	25%
2012	47%	23%	26%	30%
2013	3%	8%	34%	13%
2014	0%	0%	6%	12%

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

A respeito da representatividade do quantitativo dos artigos, dividida por cada estrato de acordo com os anos pesquisados, observa-se que o estrato mais proeminente em termos de artigos avaliados foi o estrato A1 representando 29,37% do total. Já o estrato com menor representatividade na amostra foi o A2 que representou apenas 19,05% do total dos estratos. O detalhamento dos demais estratos encontram-se expostos na representação gráfica abaixo:

Gráfico 04 – Quantitativo dos artigos avaliados apresentados por ano e estrato.

	2010	2011	2012	2013	2014
Extrato A1 (29,37%)	20	17	35	2	0
Extrato A2 (19,05%)	18	15	11	4	0
Extrato B1 (27,78%)	9	15	18	24	4
Extrato B2 (23,81%)	12	15	18	8	7

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

Após a categorização dos 252 artigos, foi possível identificar qual a categoria que congregava o maior número de artigos. Sendo assim, a categoria que se destacou foi a do CS-SE com 61% do total dos artigos avaliados, na sequência tem-se a categoria CS-ES com 17%. Esses resultados valida a relevância da realização desse estudo, uma vez que tais elementos possibilitam uma maior compreensão de como a perspectiva do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado tem sido abordada pela comunidade científica.

As definições das categorias de análise, bem como as especificidades das abordagens encontradas sobre controle social em cada uma delas e as respectivas áreas de concentração estão exibidas no Quadro 01.

Quadro 01 – Descrição das categorias da análise de conteúdo.

Grades	Categorias Análise de	Descrição
	Controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo (CS-ESM)	Os artigos apreciados nesta categoria ponderam sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Em sua maioria, os trabalhos classificados nesta categoria apresentaram abordagens vinculadas às áreas: Ciência Política e Administração Pública. Os enfoques presentes nestes artigos foram: O Estado burocrático enquanto responsável por manter a ordem e o controle social; o controle social exercido pelos Tribunais de Contas da distribuição das verbas públicas.
CATEGORIAS DEFINIDAS INICIALMENTE	Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma (CS-SSM)	Compuseram essa categoria artigos que abordam o controle social exercido pela sociedade sobre si mesma. Os trabalhos classificados apresentaram abordagens vinculadas as seguintes áreas: Psicologia e Sociologia. Retratando temas como: controle social exercido por meio das relações de sociabilidade diferenciadas; controle social exercido pelos familiares e redes de amigos do comportamento sexual; controle social vinculado às concepções da psicologia; controle social das religiões evangélicas sobre o uso do álcool; controle social existente no ambiente rural, marcado pelas relações primárias, face a face, com forte coerção e solidariedade moral entre os indivíduos; controle social de práticas moralistas; controle social dos tribunais eclesiais; controle social da delinquência juvenil, dentre outros.

CATEGORIAS DEFINIDAS INICIALMENTE	Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma (CS-SSM)	<p>Compuseram essa categoria artigos que abordam o controle social exercido pela sociedade sobre si mesma. Os trabalhos classificados apresentaram abordagens vinculadas as seguintes áreas: Psicologia e Sociologia. Retratando temas como: controle social exercido por meio das relações de sociabilidade diferenciadas; controle social exercido pelos familiares e redes de amigos do comportamento sexual; controle social vinculado às concepções da psicologia; controle social das religiões evangélicas sobre o uso do álcool; controle social existente no ambiente rural, marcado pelas relações primárias, face a face, com forte coerção e solidariedade moral entre os indivíduos; controle social de práticas moralistas; controle social dos tribunais eclesiásticos; controle social da delinquência juvenil, dentre outros.</p>
	Controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade (CS-ES)	<p>Nesta categoria foram enquadradas as publicações que versam sobre o controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade. Os trabalhos classificados aqui apresentaram abordagens vinculadas à área do Direito e Urbanismo. Os temas discutidos em tais artigos foram: controle social externo exercido pela defesa social sobre a população vulnerável vinculado ao ordenamento das cidades; controle social do estado nas políticas voltadas para a contenção da AIDS; controle social do estado sobre os índices de natalidade; controle social e a domesticação das classes tidas como perigosas; controle social disciplinar exercido por meio do direito; controle social exercido pela ditadura de Stroessner; controle social dos serviços de segurança pública; controle social relativo às formas organizadas de reação social ao crime, ao desvio ou a determinadas situações-problema objeto de punição ou regulação especial etc.</p>

CATEGORIAS CONSTRUÍDAS DURANTE A ANÁLISE	Outras formas de Controle social (OF-CS)	Nesta categoria foram inseridos artigos que abordaram outras modalidades/formas de controle social e que por tratarem do controle social em perspectivas diversas, não foram enquadrados em nenhuma das categorias anteriores. Em síntese, esta categoria agregou artigos que discorriam sobre o controle social com os seguintes aspectos: controle social do discurso; controle social da doença; controle social dos corpos; controle social da medicina; controle social da comunidade científica; controle social como o biopoder da sexualidade; controle social natural; controle social exercido pelas instituições e/grupo social vinculados ao marketing, dentre outros.
	Não aborda aspectos do Controle social (NAA-CS)	Esta categoria foi criada para admitir os artigos que não abordaram aspectos diretamente relacionados ao controle social. Tal categoria se fez necessária tendo em vista a ocorrência da inserção de artigos incluídos na amostra válida do estudo que não abordavam, especificamente, conteúdos relativos ao controle social. Alguns até mesmo, possuíam o termo apenas nas referências bibliográficas. Outros, apesar da busca ter sido realizada com o termo entre aspa, continham apenas uma das palavras isoladamente (Controle ou Social), não possuindo, portanto, o termo completo.

Fonte: Resultado da pesquisa, 2015.

* Nessa fase de análise, considerou-se apenas o principal tópico abordado em cada um dos artigos, sendo cada artigo incluído em apenas uma das categorias.

No que diz respeito às categorias definidas a com menor representatividade foi a do CS-ESM. Este resultado expõe um dado importante e ao mesmo tempo inquietante uma vez que esta abordagem na literatura revista

no referencial teórico representa um delineamento proeminente e sua existência efetiva às demais modalidades de controle social, tendo em vista que cabe ao Estado a decisão de compartilhar o poder decisório conforme aludido por Santos (2012) e

Teixeira (2012).

Sobre essa questão Morais (2013, p.133) / [33-B2-2013] em seu artigo, objeto de avaliação deste, enfatiza a sinergia entre as modalidades de controle ao mencionar que “na verdade, o controle social do gasto público tem apenas a função de auxiliar o controle institucional, ou seja, as atividades desempenhadas pelas controladorias internas e, externamente, pelos Tribunais de Contas”.

O pequeno número de publicações sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo, nas bases de dados pesquisadas ratifica a abordagem defendida por Carvalho (2008), a respeito dos legados do patrimonialismo, do clientelismo e da burocracia ainda presentes na administração pública brasileira.

As publicações relativas ao CS-ESM, pesquisadas fora do escopo da revisão de literatura, para desenvolver as demais etapas deste trabalho foram oriundas dos próprios órgãos do governo, tais como, Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU. Demonstrando assim, que pesquisas sobre este tema pela comunidade científica externa ao governo são escassas e isso simboliza a concentração do governo e sua fragmentação na execução do controle social sobre si mesmo, prejudicando o fluxo do ciclo do processo das demais modalidades de controle social.

Na literatura avaliada na revisão notou-se que o setor de saúde representa o mais relevante no avanço da discussão sobre controle social. Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] a partir de Fleury

et al. (1997) mencionaram que o processo de descentralização político-administrativo no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, fez da área da saúde o seu modelo mais amplo e radicalmente aplicado. Oliveira e Dallari (2011) / [25-A1-2011] também enfatizaram essa realidade e, os próprios resultados obtidos neste estudo sancionam esse fenômeno.

Teixeira (2012) elenca alguns mecanismos de controle social, tais como: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Consórcios Públicos, Territórios da Cidadania, Tribunais de Contas, Orçamento Participativo, que foram institucionalizados por meio da Constituição Federal de 1988 que oportunizou a descentralização da gestão das políticas públicas, tema este já discorrido nos capítulos anteriores. Todavia, com base nos artigos examinados, percebeu-se que essa institucionalização ainda abrange e representa grupos isolados, com destaque, como já mencionado, para as iniciativas oriundas da área da saúde. Isso reflete o que Silva (2011, p.60) / [01-B1-2011] advertiu em seu trabalho: “temos uma participação institucionalizada, mas que não garante a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos no debate e muito menos serve para garantir direitos”.

Sobre tais concepções vale a pena (re)lembrar as ideias de Sposati (2014, p.65) sobre o processo de exclusão existente nas inclusões, ou seja, “o balizamento na desigualdade mostra que há sempre uma inclusão antecipando a exclusão”. A possibilidade permitida pela Constituição Federal de

1988 por meio da criação dos conselhos gestores incluiu classes anteriormente excluídas, apesar disso, esse processo também representou inversamente uma exclusão de classes que não conseguiram se articular em prol da regulamentação de seus respectivos conselhos gestores, ou quando a fizeram, em alguns casos, resultou num processo descontextualizado, ou seja, criado por pessoas (grupos) vinculadas às prefeituras e, conseqüentemente sem o necessário diálogo com a sociedade.

As políticas públicas, conforme expõe Souza (2006), abarcam um vasto campo de sujeitos, envolvidos em arenas diferenciadas. Alguns artigos como, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Bravo e Correia (2012) / [64-B1-2012], fundamentados em Gramsci (2000) , abordaram a concepção por classe, do controle social. Sem levar em consideração que muitas políticas públicas versam sobre temas interligados. Nesse sentido, notou-se que esses artigos abordavam o controle social em seu círculo, ou seja, cada classe de uma área (psicologia, enfermagem, nutrição, serviço social, saneamento, urbanismo etc.) avaliava seus respectivos conselhos gestores. Mas, muitas ações que foram retratadas separadamente nos artigos, como por exemplo, a perspectiva do SUS, encontra-se presente em mais de um conselho e representam classes distantes, demandando com isso uma interlocução “dialogicidade” das ações entre as várias instâncias de controle social, mediante conexão mais ampla e menos isolada.

Para (re)forçar esse debate

relembra-se dois enfoques que se complementam e foram aludidos no referencial deste: o primeiro, defendido por Silva (2007), evidencia que a população brasileira desconhece o significado do controle social e, o segundo, discorrido por Martins (1989), retrata o receio ainda presente nas concepções ideológicas de alguns cidadãos que interpretam o controle social com reações de reprovação e vinculadas a opressões.

A pesquisa de Fonseca et al. (2012) / [40-B2-2012] converge com as ponderações de Silva (2007), na qual os autores buscaram levantar qual o conhecimento dos usuários do SUS sobre o controle social na área da saúde, os dados apresentados abaixo são preocupantes:

Os resultados indicam que a maioria da população não conhecia os termos controle social e participação social: o primeiro termo foi desconhecido por 95,6% dos entrevistados, enquanto o segundo por 82,6%. Os participantes não conseguiram elaborar respostas com segurança, afirmaram de imediato que desconheciam os termos. Apenas os profissionais da saúde puderam conceituar a participação popular, mas o outro foi desconhecido (FONSECA, et al. 2012, p. 1610) / [40-B2-2012].

Outro fator presente no perfil da literatura sobre controle social aqui

considerado diz respeito à abordagem utilizada nas publicações avaliadas, sendo a empírica a mais adotada pelos pesquisadores. Diante de tais constatações percebe-se uma escassez notável de estudos teóricos acerca do controle social.

Nesta perspectiva, considerando os dois enfoques supracitados e diante dos resultados inexpressivos do quantitativo de artigos que versam teoricamente sobre o controle social, chega-se a um ponto crucial desta pesquisa: muitos são os caminhos que ainda restam para ser trilhados neste campo do saber, que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. Contudo, ela (compreendendo aqui os pesquisadores da área) precisa se equipar de um bojo teórico mais aprofundado que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o controle social.

A este respeito Vera, Lavallo e Sanjuro (2012, p.106) / [46-A2-2012] enfatizam que “a diversidade institucional de inovação em termos de controles sociais democráticos e a ausência de ferramentas analíticas que a tornem comparável desafiam as melhores intenções e, não raro, levam a estratégias de análise concentradas em estudos de caso”. Sendo esse retrato, apresentado por tais autores, o que exatamente foi evidenciado nos resultados desta pesquisa, uma vez que a grande maioria dos artigos concentrou-se em estudos de casos, com recortes isolados, sem aprofundamentos teóricos e sem definições precisas do que representa

e fundamenta as bases teóricas do controle social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande maioria dos artigos abordavam aspectos relevantes no contexto do controle social, todavia, tinham como questão mais destacada a participação social, não se remetendo, portanto, aos conceitos e definições do termo [controle social], como é o caso do artigo publicado por Cavalcanti, Cabral e Antunes (2012) / [07-B1-2012].

Ao final da revisão integrativa, obteve apenas 30 artigos que abordaram conceitualmente o termo controle social. Nesses, verificou-se que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos A1 e B2, fato esse que demonstra que tanto os periódicos tidos como de maior qualificação (A1), quanto periódicos importantes, porém menos expressivos (B2) estão publicando trabalhos empíricos relativos ao contexto do controle social. Já com relação aos artigos teóricos, verifica-se que as qualificações B1 e B2 se destacam na discussão teórica e conceitual sobre controle social. Enquanto que as classificações elevadas A1 e A2 foram incipientes nas abordagens teóricas. Dado esse que evidencia que as publicações teóricas sobre controle social ainda não estão presentes nos periódicos de extratos superiores.

Os dados iniciais da pesquisa contestam tais resultados, uma vez que as publicações das classificações mais elevadas, A1 e A2 do WebQualis, apresentaram um maior

quantitativo de artigos aptos a serem avaliados. Porém, após a leitura das 252 publicações evidenciou-se quantitativos maiores para os periódicos oriundos das classificações dos extratos B1 e B2.

Percebeu-se que são muitas as lacunas identificadas nesta pesquisa, como por exemplo, a ausência das conceituações teóricas; a ausência de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de controle social; a ausência de definições precisas do que representa o controle social e, o pequeno número de publicações que versam sobre o controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social] e, em quais contextos ele pode ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Recomenda-se aprofundar este estudo em demais áreas, abrindo com isso oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou da ciência política. Como também se faz oportuno ampliar e alterar as bases de dados, com o intuito de gerar novos estudos comparativos, até mesmo porque, a pesquisa atual não permitiu estabelecer parâmetros generalizantes, uma vez que esteve atrelada apenas à área do Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR e a específicas bases de dados.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de se abranger

também as contribuições das publicações internacionais. Além disso, há necessidade de promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de controle social, por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdos sob uma perspectiva interdisciplinar, com base nas abordagens da gestão social.

6. REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva, [online]. São Paulo-SP, vol.18, n.1, p. 168-176, Jan./Mar. 2004.

ANJOS, F.; CALDAS, N. Controle social e políticas públicas no espaço rural brasileiro. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 6, p. 151-177.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRAVO, M.; CORREIA, M. Desafios do controle social na atualidade. Serv. Soc. Soc. [online]. São Paulo-SP, n.109, p. 126-150, Jan./Mar. 2012.

BROOME, M. Integrative literature reviews for the development of concepts. In.: RODGERS, B.; KNAFL, K. (Ed.). Concept development in nursing: foundations, techniques and applications. Philadelphia: WB Saunders Company, 2000. p. 231-

250.

CARVALHO, J. Cidadania no Brasil: o longo caminho. – 10ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, J. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M.; BARBOSA, M. (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 3. p.339-353.

CAVALCANTI, M.; CABRAL, M.; ANTUNES, L. Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros - 1988/2005. Ciênc. saúde coletiva [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.17, n.7, p. 1813-1823. 2012.

CORREIA, M. Controle social. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV (org.). Dicionário da educação profissional em saúde. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006, p. 66-73.

FERREIRA, R. et al. Governança Pública: transparência, controle e accountability sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. et al. (Orgs.). Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 5, p.119-132.

FONSECA G. et al. Controle social em saúde: a perspectiva de uma comunidade em torno de um conceito. Rev enferm UFPE on line. Recife-PE, v. 6(7): 1608-14, Jul., 2012.

GAEDTKE, K.; GRISOTTI, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão da literatura sobre seus

limites e potencialidades. Revista Política e Sociedade. Florianópolis, Santa Catarina-SC, v.10, n. 19, p. 115-137. 2011.

VERA, E.; LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Novos estud. - CEBRAP [online]. São Paulo-SP, n.92, p. 105-121. Mar. 2012.

MACHADO, L.; MEDEIROS, M. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 4, p. 113-132.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23. p. 5-20, 1º trim. Jan. 1989.

MORAIS, R. As relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento regional numa perspectiva da gestão democrática. Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador-BA, ano XV Nº 27, Jun. 2013.

OLIVEIRA, A.; DALLARI, S. Vigilância sanitária, participação social e cidadania. Saúde soc. [online]. São Paulo-SP, v.20, n.3, p. 617-624. 2011.

PINTO, L. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado

democrático de direito. In: PIRES, M.; BARBOSA, M. (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 1. p. 301-314.

SANTOS, P. A institucionalização da participação no governo Lula: um estudo de caso sobre o conselho de desenvolvimento econômico e social. 2012. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/72748>> Acessado em: 30 mai. 2014.

SILVA, J. Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. *Ambient. constr.* [online]. Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 55-71, Jul./Set. 2011.

SILVA, V. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 7, p. 179-205.

SIQUEIRA, R. et al. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. *Saúde soc.* [online]. São Paulo, vol.20, n.2, p. 470-482, Abr./Jun. 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45,

Jul./Dez. 2006.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. Controle social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J.; DANTAS, H. (Orgs.). Parceria social público-privada: textos de referência. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 17. 359-373.

SPOSATI, A. Exclusão social. In: BUOLLOSA, R. (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p.64-66.

TEIXEIRA, M. Estado, governo e administração pública. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (Coleção práticas de gestão. Série Gestão Pública).

VERGARA, S. Métodos de pesquisa na administração. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBQUALIS. Sistema Integrado da CAPES. Disponível em:< <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>>. Acesso 30 mar. 2015.

WHITTEMORE, R.; KNAFL K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

NOTAS

1. WebQualis: refere-se a um aplicativo que permite a classificação e consulta ao Qualis (classificação dos veículos de divulgação da produção científica, por área do conhecimento pela CAPES). A classificação está dividida em oito estratos

apresentados em ordem decrescente de valor, a saber: (A1 - o mais elevado, A2, B1, B2, B3, B4, B5, C - com peso zero). Vale ressaltar que utilizou a classificação do Qualis definida para o ano de 2014, ou seja, a versão 2012. Em 2015 foi publicada a versão 2014 (WEBQUALIS, 2015).

2. ROSS, E. A. Social control: a survey of the foundation of order. 1901.