



GT 5: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIAIS

O PARADIGMA DA GESTÃO SOCIAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS

Nayara Cristina Bueno (Universidade Estadual do Paraná); Email: nayara_cbo@hotmail.com

Keila Pinna Valensuela (Universidade Estadual do Paraná); Email: keilapinna@hotmail.com

Mayara Christina Czaika (Universidade Estadual de Maringá); Email:
mayaraczaika@gmail.com

TEMÁTICA: GESTÃO SOCIAL

RESUMO: Este trabalho trata-se de uma revisão bibliográfica cujo objetivo é refletir sobre o paradigma da Gestão Social. Identifica-se que a Gestão Social se volta para a valoração da sociedade civil enquanto protagonista e alvo dos interesses públicos.

Palavras chave: Gestão Social; Estado; Sociedade Civil.

1. INTRODUÇÃO

A Gestão¹ das Políticas Públicas na perspectiva da Gestão Social pressupõe que as demandas e necessidades da sociedade civil sejam incorporadas pelo Estado e transformadas em serviços, programas e projetos. Apesar de se esperar que isso ocorra automaticamente, esse processo não tem sido natural. A Administração Pública brasileira ainda carrega traços do patrimonialismo, no qual os governantes tomam decisões de acordo com seus interesses particulares ou corporativistas. Na contramão disso, a Gestão Social pressupõe espaços de discussão e decisão que envolvam outros atores pertencentes a sociedade civil.

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre a perspectiva da Gestão Social. Trata-se de uma aproximação com o tema a partir da revisão bibliográfica. Espera-se apontar a necessidade do debate sobre esse modelo de Gestão na perspectiva da participação social.

2. REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO SOCIAL

Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011) o termo Gestão Social tem sido associado muito mais a Gestão de Políticas Sociais, de Organizações do Terceiro Setor, de Programas de Combate à Fome e Programas Ambientais, do que de Gestão Democrática e Participativa. Contudo, concorda-se com os autores, com a definição de Gestão Social enquanto processo gerencial dialógico, onde a decisão é compartilhada entre os participantes da ação.

Neste sentido, para Cançado, Tenório e Pereira (2011) há uma recusa ao modelo positivista baseado na racionalidade utilitarista do processo de Gestão, onde o conhecimento técnico é o principal argumento no momento da decisão, por isso,

¹ Gestão e Administração são usadas aqui como sinônimos, conforme Souza Filho (2011).



na Gestão Social a ênfase está no protagonismo da sociedade civil na solução dos problemas e na definição da agenda pública.

Compreende-se que Gestão Social está voltada a incorporação das demandas e necessidades da sociedade civil na administração das Políticas Públicas. Segundo Broto, Klein e Araújo (2016) a Gestão Social, enquanto modelo de Gestão, surgiu nos anos 1990 na América Latina, em meio da consolidação das Democracias, reforçando, assim, valores ético-políticos, a dialogicidade e a participação social.

Conforme demonstra Araújo (2014, p.88) a Gestão Social configura-se como “um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder.” Portanto, o interesse coletivo se sobrepõe ao interesse individual ou corporativo dos governantes.

Nesse sentido, esse modelo de Gestão, pensando em suas finalidades e objetivos, pressupõe alterações na forma de administrar as Políticas Públicas de modo geral, e as Políticas Sociais em particular, considerando os traços do patrimonialismo ainda presentes na administração pública brasileira.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que “[...] o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.75).

A heteronomia como a marca estrutural do capitalismo brasileiro e enfatizam que o movimento operário no Brasil já nasceu fadado a articular-se estrutural e dinamicamente ao clima do mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo. Em síntese, em relação ao Brasil, as autoras indicam que do final do século XIX e início do século XX, nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais.

Entretanto entre os anos 1974 e 1985 houve uma transição política onde apresentou-se um complexo movimento de oposição ao regime autoritário, começando aí o que Behring e Boschetti (2011, p. 76) chamam de “padrões políticos-culturais no país” afetando a cultura política tradicional. As mudanças citadas só foram possíveis graças a Constituição de 1988, que legitimou a prática democrática, abrindo espaços e possibilidades aos elementos culturais que contradizia com a herança cultural política passada.

Segundo Baquero e Prá (2007, p. 24) “há uma dificuldade de caracterizar a cultura política brasileira, tendo em vista o processo que chamam de ciclo pendular entre autoritarismo e democracia, atravessado pelo país”. Com isso os procedimentos democráticos na verdade apresentam-se como únicos instrumentos de geração de estabilidade política.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garante a participação social na Administração Pública, por meio de mecanismos direitos, como o referente, o plebiscito e a iniciativa popular. No que se refere às políticas públicas, estabelece canais institucionalizados de participação, dando origem aos Conselhos Gestores, enquanto espaço de discussão e decisão sobre a formulação e execução dessas



políticas; e, as Conferências, com objetivo de avaliar e propor diretrizes para as políticas públicas.

Assim torna-se necessário discutir sobre o processo de Gestão das Políticas Públicas, considerando também as diretrizes descentralizadas e participativas que estão postas na Constituição Federal de 1988. Essa descentralização que não é somente administrativa, mas que também convoca a sociedade civil para participação social.

Neste contexto, as duas tendências teóricas da gestão: a democrática e a gerencial, que fundamentam a gestão descentralizada e participativa das políticas públicas foram construídas nas décadas de 1980 e 1990. Legalmente, prevalência da gestão democrática, pois, é ela que está prevista na Constituição Federal de 1988.

Este trabalho vincula a Gestão Social com a Gestão Democrática, uma vez que reafirma a participação social na definição da agenda pública como imprescindível na sociedade democrática. Contudo, sabe-se que este é um conceito em construção e ainda necessita de muitos debates.

3. NOTAS SOBRE SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA

No Brasil, na década de 1990, segundo Dagnino (2002) há uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto democratizante colocado na Constituição Federal de 1988 e, de outro lado, o projeto neoliberal, imposto pelo mercado e organismos internacionais, onde a perversidade está no fato que apontando para direções opostas, os dois projetos utilizam referências comuns.

Nogueira (1999) complementa o enunciado da autora quando explica que o processo de construção da cidadania acontece através de sucessivas lutas e esforços da sociedade civil em busca da afirmação de direitos ligados à liberdade, à participação nas decisões do Estado e à igualdade, tais direitos são considerados, pelo autor, condições dignas e decentes de vida. Assim, autor compartilha da ideia de Dagnino (2002) ao afirmar que existe um conflito, mas para ele ambos são direcionados a um só interesse, ao de cidadania ativa.

Deste modo, para os autores supracitados, o projeto neoliberal defronta no Brasil com o projeto democratizante, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil, ou seja, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa, porém que abrigam significados muito distintos, pois o projeto neoliberal é um projeto de Estado cujo interesse é isentar seu papel de garantidor de direitos, transferindo suas responsabilidades sociais para a sociedade civil.

Eis então o dilema deste confronto, a perversidade. Para Dagnino (2002), o projeto democratizante deixa de ser democrático quando qualquer decisão em falso pela sociedade civil pode estar acentuando diferentes intenções que orientam a participação, favorecendo interesses apenas do Estado.

A sociedade civil, por exemplo, é chamada no projeto neoliberal (e na gestão gerencial) para participar executando ações e serviços. No projeto democrático, a sociedade civil é chamada para discutir as prioridades do gasto público.

Neste contexto, Krischke (2003, p. 299) salienta “a capacidade dos atores sociais ingressarem na arena política, contribuindo para a constitucionalização do



**II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017**

país, sendo que o mesmo considerava que ‘os atores orientados à participação democrática passaram por alguns estágios de aprendizado e cooperação’” referindo-se ao processo histórico que exigiu dos indivíduos posicionamento político.

Estes apontamentos consideram as práticas de participação social no Brasil, participação esta firmada no Orçamento Participativo, conselhos deliberativos, gestores, fóruns, entre outros como sendo canais de participação tendo as organizações civis como protagonistas na política brasileira.

Em contraponto, Bento (2003) nos afirma que a participação da sociedade civil no interior do Estado enfrenta muitos obstáculos, pode-se citar a prevalência de práticas clientelistas e autoritárias, tanto no Estado, quanto na Sociedade Civil; a recusa da partilha de poder pelo governo, uma vez que este espaço foi ocupado historicamente somente pelo grupo economicamente dominante; a necessidade de qualificação técnica e política da sociedade civil; a rotatividade das representações; e, o chamamento da sociedade civil para execução de Políticas Sociais.

Diante disso, compreende-se que a Gestão das Políticas Públicas, nos diferentes níveis de governo devem combinar instrumentos de modernização da administração pública, incorporando avanços técnicos de elaboração de instrumentos de gestão (planejamento, monitoramento, avaliação) e sistemas informatizados voltados a qualidade dos serviços, com o processo de ampliação de direitos sociais, previstos constitucionalmente. Isso demonstra a necessidade de se discutir sobre a gestão social e os desafios na sua execução.

Conselhos e Conferências são espaços institucionalizados de participação social, contudo, possuem muitas fragilidades, isso de dá também porque, conforme Campos (2006), a participação pode se concretizar de duas formas opostas.

A primeira de natureza meramente técnica tem como foco ações que fortalecem o caráter fiscalizatório, restritivo, burocrático e administrativo do Estado. A segunda, de natureza sociopolítica, busca valorizar a importância do envolvimento da sociedade civil nos assuntos de interesse público e coletivos que compõe a pauta do governo.

Nesse sentido, a participação de natureza sociopolítica pressupõe governantes democráticos com o interesse de partilhar o poder e direcionamento das ações do Estado. No entanto, está não tem sido a tônica brasileira, salvo algumas exceções, o que se tem predominado no Brasil são governos tradicionais, centralizadores, e pouco suscetíveis a estabelecer diálogo contínuo com organizações e instâncias que representam os interesses públicos.

Assim, segundo Raichelis (2006), a dimensão propriamente política da esfera pública, baseia-se no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública. A participação, o envolvimento dos cidadãos com a coisa pública, rompe com uma concepção tecnoburocrática de administração. A ideia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona a ideia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se tratando de Gestão de Políticas Públicas, ao considerar uma gestão que sofre pouca influência do poder participativo, vai totalmente contra ao projeto societário democrático do qual pactuamos, onde um de seus princípios primordiais é a participação da sociedade civil, em todas as instâncias políticas. Assim, governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos.

Conclui-se assim que pesem todos os limites da concretização da Gestão Social, compreende-se que esse é um processo que possui momentos de avanços e outros de retrocessos. Contudo, uma Gestão que atenda interesses da sociedade civil é um processo em construção e isso passa pelo fortalecimento dos espaços de participação social existente, mas, também, da criação de outros mecanismos de participação social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Gestão Social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.) **Dicionários para formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p.85-90.

BAQUERO, Marcelo; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União 08/12/1988**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BROTO, Marcio Eduardo; KLEIN, Alejandro; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Gestão Social e Avaliação de Políticas Sociais: abordagens e perspectivas. In: Revista o Social em Questão. Ano XIX, n.36. Rio de Janeiro: PUC RIO, 2016.p.9-18.

CANÇADO, Airton Cardoso. TENÓRIO, Fernando Guilherme. PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Caderno EBAPE.BR**, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, set. 2011.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-30.

KRISCHKE, Paulo José. **Aprendendo a democracia na América Latina**: atores sociais e mudança cultural. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Cidadania, Crise e Reforma Democrática do Estado**. v. 22. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 61-84.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete et al (Orgs). **Serviço Social e Saúde**. São Paulo, Cortez, 2006.

RIZZOTI, Maria Luiza. O processo de implementação do SUAS: uma reflexão sobre a ótica da gestão. In: **Revista Argumentum**, v.2, n.2, Vitória: UFES, jun/dez 2010. 174-188.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública e Democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro, Lumem Juris, 2011.