

**GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A  
PARTIR DA CONCEPÇÃO  
DEMOCRÁTICO-POPULAR**

***MANAGEMENT OF SOCIAL POLICIES: THE  
DEBATE FROM THE DEMOCRATIC-POPULAR  
CONCEPTION***

Cristiane Ferrari Canez Machado<sup>1</sup>

Tânia Regina Krüger<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente texto tem como objetivo realizar um debate acerca da gestão democrática nas políticas sociais. Para tal exercício, elenca primeiramente os elementos que compõe a gestão pública no Estado brasileiro, conceituando e analisando sua trajetória. Na sequência, problematiza a participação institucional nas políticas sociais em sua concepção democrático-popular, especialmente com a emergência de espaços institucionalizados de participação, mais especificamente os Conselhos de direitos e políticas sociais, que assinalam uma nova dinâmica no modelo de gestão das políticas sociais.

**Palavras-chave:** Participação; Políticas Sociais; Gestão participativa; Democracia.

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas. Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. ORCID: 0000-0002-7019-7334. E-mail: cristianecanez@hotmail.com

<sup>2</sup> Assistente Social. Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrado em Educação e Cultura pela Universidade do Estado de Santa Catarina. Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. ORCID: 0000-0002-7122-6088. E-mail: tania.kruger@ufsc.br

# GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR

## ABSTRACT

This text aims to hold a debate about democratic management in social policies. For this exercise, the elements that make up public management in the Brazilian State are first listed, conceptualizing and analyzing its trajectory. Subsequently, problematizes institutional participation in social policies in its democratic-popular conception, especially with the emergence of institutionalized spaces of participation, more specifically the councils of rights and social policies, which signal a new dynamic in the management model of Social policies.

**Keywords:** Participation; Social policies; Participatory management; Democracy.

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade em colegiados institucionalizados e deliberativos nas políticas sociais emergiu como uma combinação de interesses ideológicos e programáticos, vinculados a bases políticas dos movimentos sociais, de sindicatos, de partidos de esquerda e sustentando compromisso com as políticas públicas redistributivas e a democratização do Estado. Essa participação institucionalizada que emergiu a partir da aprovação da Carta Constitucional, concedeu à sociedade o direito de integrar o processo de formulação, deliberação, controle e análise das políticas sociais nas três esferas de governo. A referida Constituição de 1988 assinalou ainda a redefinição do modelo de gestão das políticas sociais, abrindo o leque da participação da sociedade através de instituições participativas. Com essa regulamentação dos direitos sociais, o princípio da participação, passou a se concretizar por meio de Conselhos e Conferências de direitos e políticas sociais nas três esferas de governo de composição colegiada, caráter paritário e deliberativo, com atuação na elaboração,

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

deliberação, avaliação e fiscalização das políticas sociais, tendo como base a descentralização político-administrativa. Essas instituições participativas, enquanto interface sócio estatal se constituíram em mais um espaço de expressão de interesses de determinados setores sociais frente ao Estado (ROMÃO, et al, 2020).

Esses mais de trinta anos de Constituição não se definiram em um processo linear da gestão das políticas sociais e da participação institucional, mas atualmente integram de fato o organograma da gestão pública ao longo do território nacional com os colegiados deliberativos. Com isso, esses espaços participativos, apesar de suas potencialidades no campo democrático, também são perpassados por contradições e uma série de disputas de interesses, já que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento da representação dos interesses coletivos. Eles emergiram como um novo modelo no processo de gestão democrática das políticas sociais e ainda que representem um avanço democrático, têm potencial naturalmente limitado, tendo em vista o fato de serem espaços do executivo.

O que entendemos por participação nas políticas sociais pode ser denominado como uma possibilidade de intervenção da sociedade nas decisões governamentais de modo a exercer influência sobre essas respectivas decisões. Entretanto, essa participação, que não é isenta de contradições, deve ser direcionada para uma perspectiva de democracia progressista e independentemente do espaço que irá se realizar, é necessário que tenha este propósito. Participar é um processo que envolve a socialização da política, a universalidade do acesso a bens e serviços e a garantia de direitos.

Do ponto de vista da gestão, entendemos que uma gestão participativa necessita incorporar os interesses e as demandas das classes subalternas, reconhecendo as necessidades dos grupos sociais que são historicamente excluídos das decisões sobre a administração pública. Com isso, destacamos como fundamental que a gestão democrática e a participação política direcionem suas pautas aos princípios da radicalização da democracia, da socialização da riqueza e do poder político e a universalidade do acesso aos serviços públicos estatais, atendendo assim aos critérios que o princípio da social democracia defende.

# **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

É nesse sentido que este texto, se constitui em um ensaio teórico, tendo como principal objetivo apresentar uma reflexão acerca da gestão democrática nas políticas sociais, realizado a partir da revisão de literatura. Primeiramente traz os elementos que caracterizam a gestão pública no Estado brasileiro, traçando analiticamente sua trajetória. Na sequência, problematiza a participação institucional em sua concepção democrático-popular, especialmente a partir da emergência de espaços institucionalizados de participação, mais especificamente os Conselhos de direitos e políticas sociais.

## **1. GESTÃO PÚBLICA: CONCEITOS E TENDÊNCIAS**

Primeiramente, para entender o processo que perpassa a gestão democrática das políticas sociais, é necessário entender e conceituar o que é gestão. Falar nessa terminologia, remete a interligá-la diretamente a máquina pública do Estado. De acordo com Paula (2012), a gestão pública representa:

A atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Sob o aspecto operacional, há um quase consenso em afirmar que a administração pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. (PAULA, 2012, p.142).

De acordo com o autor, as definições acerca desse tema “circunscrevem a formulação jurídica do sentido da administração/gestão pública” (Paula, 2012, p.142), considerando o fato de que o campo da administração pública tem como pressupostos questões formais, políticas e ideológicas, que direcionam interesses que se refletem na operação de serviços públicos. Com isso, é fato que a gestão traz consigo a questão da responsabilidade, sendo o gestor o responsável por organizar, aferir e gerenciar a coisa pública. Além disso, o autor define que, ao vislumbrar a partir de uma perspectiva operacional, existe praticamente um consenso em afirmar que a gestão pública representa o desempenho legal e técnico dos serviços ofertados pelo Estado, em prol da coletividade.

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

Entendemos assim que a gestão pública é orientada, além de ter como base a legislação vigente. Já com relação à burocracia, destacamos que a mesma é perpassada por uma instância racional e legal, tendo em vista que uma ação burocrática tem como substrato o formalismo e a impessoalidade. Por esses motivos, evidenciamos que o exercício do poder deve ser formalizado.

De acordo com Offe (1984, p.217), o processo que envolve a estrutura básica da administração pública é composto pela hierarquia e também pela divisão do trabalho. Com isso, a administração burocrática é a forma de organização social “que não pode tematizar suas próprias premissas. É nisso que se baseia também a divisão rígida entre administração e política, prevista no tipo ideal burocrático”. Dessa forma, para o autor temos a existência de um critério de racionalidade que envolve a gestão, sendo esse critério sempre uma ação planejada<sup>3</sup>.

Nesse sentido, os “modelos estratégicos ou critérios de racionalidade desempenham um papel em qualquer situação social, independentemente do fato de estarem ou não sendo efetivamente realizada na ação” (OFFE, 1984, p. 218). Ainda de acordo com Offe (1984), em ações administrativas burocráticas, nas articulações da agenda política e também nas prioridades governamentais, entre outros níveis que envolvem a ação estatal existe um critério de racionalidade tridimensional e ao mesmo tempo contraditório, que se coloca sob as condições da política administrativa do Estado Social (SANTANA; SOUZA, 2012). Na primeira dimensão, “a ação administrativa está sujeita a um teste de conformidade legal”, com condições mais idealizadas no modelo burocrático weberiano<sup>4</sup>. Na segunda dimensão elencada pelo autor, “a ação administrativa está sujeita a um teste de efetividade funcional”, com a definição de uma agenda de prioridades governamentais, com premissas adequadas “do

---

<sup>3</sup> Na concepção de Offe (1984), o governo representa a face aparente do Estado, sendo sua forma de direção a administração. Desse modo, essa forma de dirigir comporta, de acordo com o autor, uma racionalidade administrativa.

<sup>4</sup> De acordo com Weber (1978, p.27) “a administração burocrática significa, fundamentalmente o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional”. Além disso, “a burocracia é superior em saber – tanto o da técnica como o dos fatos concretos na sua esfera de interesses – o que normalmente é um privilégio da empresa privada capitalista”.

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

ponto de vista jurídico, organizacional e pessoal”. Já na terceira e última dimensão, ter como base um consenso político de setores com interesses distintos. (OFFE, 1984, p.231).

Partindo desses pressupostos acerca da gestão pública, entendemos que a configuração que se instaurou no país a partir dos anos de 1990 não proporcionou a universalização de direitos. Isso ocorreu devido à modernização capitalista que privilegiou as elites conservadoras em detrimento das classes subalternas. Nesse sentido, o projeto neoliberal foi responsável pela “reorganização da burocracia pública, buscando centralizar as decisões e o controle burocrático, enfraquecer os quadros permanentes e permitir a manutenção da sua imbricação com o patrimonialismo” (FILHO, 2006, p.361). Essa nova possibilidade acabou por não se concretizar e o que foi implementado foi um processo de desestruturação de direitos com contrarreformas, que acabou por induzir o mínimo para o social e o máximo para o capital.

A administração pública desenvolveu-se no Estado brasileiro através do atrelamento entre burocracia e patrimonialismo. Essa questão foi perpassada por dois elementos fundamentais. O primeiro deles refere-se “ao projeto de implantação e expansão das relações capitalistas no país, do início da industrialização até a atual fase de transnacionalização radical da economia nacional”. Já o segundo elemento diz respeito “a estrutura de dominação constituída para desenvolver os projetos de expansão capitalista, que sempre fora baseada num pacto conservador que congregava a burguesia nacional e os setores tradicionais da sociedade”. (FILHO, 2006, p.362).

O projeto de expansão do capitalismo brasileiro e o pacto conservador de dominação que o conduziu não propiciaram a construção das duas condições necessárias para desenvolver uma proposta de universalização e aprofundamento de direitos: um Estado forte do ponto de vista social e uma ordem administrativa fundada numa estrutura burocrática racional-legal, que garantisse o mérito, a impessoalidade e o desenvolvimento de regras e normas formais para a intervenção estatal. (FILHO, 2006, p.363).

Nessa perspectiva, analisando o papel do Estado a partir da concepção liberal que contempla a gestão pública, destacamos que o mesmo constitui-se enquanto um Estado mínimo, o que representa a redução do Estado social e tem como pressuposto subordinar os interesses da coletividade aos interesses privados, diferenciando-se dos preceitos de um

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

Estado democrático, que tem como pauta o princípio da publicidade e do poder visível. Nessa modalidade, o Estado tende a cumprir funções econômicas em estreita relação com a reprodução do capital, e esse processo, que envolve a reprodução do capital, dirige-se diretamente aos projetos e interesses das classes dominantes estabelecendo alianças no bloco de poder para com as classes dominadas. Desse modo, sua forma de intervir nas relações sociais está intrincada aos interesses hegemônicos do capital. “Em suma, o papel do Estado na reprodução do capital exige políticas econômicas e formas de intervenção diferentes de acordo com o padrão concreto de reprodução do capital” (OSÓRIO, 2019, p. 82). Tal processo alia-se à centralização do poder político no Estado que cria relações com capacidade de se projetarem sobre todas as novas dimensões da vida social na atualidade.

A crise do *Welfare State Keynesiano*, a partir dos anos de 1970, proporcionou a introdução da lógica do mercado nos domínios públicos e a “necessidade de mudar a função do Estado, de provedor a comprador de serviços” (SANTANA; SOUZA, 2012, p.193). Além disso, também partiu da exigência de conformação de um novo corpo ideopolítico, que “se centra em duas balizas principais, as mesmas que passam a orientar a onda reformista, nos marcos do capitalismo, dos anos subsequentes” (SANTANA; SOUZA, 2012, p.193). Sendo assim, a primeira baliza passa a ser a relação entre os custos e benefícios da gestão estatal e a segunda, o aumento das demandas por participação e democratização na gestão pública, algo que acentua a tensão histórica entre burocracia e democracia<sup>5</sup>.

Partindo-se dessas questões, o processo que envolveu a democratização do Estado brasileiro teve como um de seus principais objetivos estruturar burocraticamente a máquina estatal e “abrir espaço para a influência das classes subalternas e suas organizações”, além de instituir o que podemos chamar de Estado de Bem Estar no Brasil. Entretanto, o que ocorreu

---

<sup>5</sup> De acordo com Santana e Souza (2012, p.193), no primeiro caso, a solução se sustenta em uma racionalidade instrumental que “supervaloriza a relação custo-benefício e a eficiência”. Já com relação ao impasse entre burocracia e democracia, “a solução aponta para a criação de organismos públicos voltados para agilizar e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos”.

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

foi que a tarefa, por um lado, passou a ser a preservação da estrutura de um Estado forte e por outro se manteve a luta contínua “pela estruturação de uma ordem administrativa de corte racional legal, permeada por instrumento de democratização e transparência das ações do governo e da administração pública”. (FILHO, 2006, p. 369). Entendemos assim, que uma gestão democrática ou gestão participativa, constitui-se no exercício de chamar a população a participar das decisões em conjunto com o sistema estatal. Essas decisões devem buscar privilegiar a efetivação e universalização de direitos e para que prevaleça um modelo de gestão engajado na efetivação e universalização de direitos sociais, é preciso que o Estado se coloque como um interventor direto aos interesses da sociedade e em concomitância esteja aliado a uma estrutura administrativa racional-legal.

Apesar das adversidades, as propostas de administração democrática que se apresentam na atualidade, necessitam fortalecer os movimentos que tentam romper com o pacto de dominação. Essas propostas devem buscar fortalecer o Estado e a burocracia, tendo em vista que os mesmos contribuem, “no plano imediato, para melhorar a gestão e implementação de ações voltadas para o atendimento das necessidades das camadas populares, e, no mediato, reforça um movimento contra-hegemônico para reversão do projeto e do pacto vigentes” (FILHO, 2006, p.370).

O Estado e a burocracia são considerados instrumentos fundamentais para viabilizar o sistema capitalista e manter o sistema de desigualdade, sendo essa a finalidade de ambos. Em contraponto “a universalidade, ou melhor, a ampliação das condições de vida das classes populares é uma dimensão funcional e contraditória para a realização dessa finalidade primária” (FILHO, 2006, p.371). Com isso, para o autor devem ser pensadas alternativas de gestão pública que busquem aprofundar e universalizar direitos, com a construção e viabilização de um Estado nesses termos, sendo que, para isso, é fundamental a construção de uma hegemonia orientada nessa mesma direção.

É fundamental, simultaneamente, propor o aprofundamento de mecanismos de democratização da burocracia para viabilizar maior controle social e público, como forma de propiciar transparência e possibilitar maior participação das classes subalternas na definição e acompanhamento das políticas públicas. (FILHO, 2006, p.379).

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

Vinculada aos interesses patrimonialistas que exerceram e ainda exercem influência significativa, a administração pública, com sua extensa trajetória, sempre buscou privilegiar os interesses da classe burguesa, fortalecendo o sistema estatal e negligenciando a classe trabalhadora de direitos, algo que não se modificou com o passar dos anos, prevalecendo essa cultura de autoritarismo e subordinação. Nessa perspectiva, para Raichelis (2007), os Conselhos de direitos e políticas sociais acabam por se constituírem como importantes instrumentos de publicização das políticas sociais, tendo em vista o fato de transferirem parcelas de poder do Estado para a sociedade organizada. . Defendemos assim a necessidade de uma burocracia estatal vinculada à participação nas políticas sociais de forma a consolidar uma gestão pública participativa.

Esse debate que compõe a gestão pública democrática nas políticas sociais estabelece ainda uma relação intrínseca com o tema da democracia, principalmente porque a democracia tem conexão direta com a luta política concreta, tendo como princípio fundante a soberania popular<sup>6</sup>. Entretanto, apesar de a democracia ser um regime político dentro da ordem burguesa, ela ainda assim se constitui em uma arena de possibilidades e disputas. Além disso, o aumento de demandas por democracia e participação na gestão pública passa a exigir uma maior complexidade decisória. (SANTANA; SOUZA, 2012, p.193).

Para Rancière (2014) a democracia não se refere propriamente a uma forma de sociedade ou forma de governo, pelo contrário, as sociedades democráticas se destinam a sustentar os princípios do bom governo. De acordo com o autor, não compartilhamos de governos democráticos, propriamente ditos, tendo em vista que tanto no passado, quanto no presente, a sociedade se organiza pelo jogo das oligarquias, onde os governos são exercidos sempre pela minoria sobre a maioria. Dessa forma, em sua concepção, a democracia “quer dizer precisamente o seguinte: as formas jurídico-políticas das constituições e das leis de Estado não repousam jamais sobre uma única e mesma lógica” (Rancière, 2014, p.71).

---

<sup>6</sup> De acordo com Coutinho (2008, p.151), a democracia é sinônimo de soberania popular, é uma construção participativa, é igualdade. Uma verdadeira democracia é um processo que implica não só modificações políticas, mas também mudanças econômicas e sociais.

# **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

## **2. GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS**

A partir da exposição desses elementos acerca da trajetória da gestão pública no Estado brasileiro, destacamos que foi no acúmulo das lutas políticas-organizativas dos trabalhadores que o direito à participação nas políticas sociais foi sendo reconhecido legalmente, passando a representar uma modernização política que pode se vincular a democracia popular, tendo em vista que os direitos sociais têm como diretriz e princípio a participação da sociedade.

O processo que envolveu o movimento de redemocratização travou uma luta pelo direito à participação popular nas decisões sobre as políticas sociais, luta para que as necessidades e reivindicações do povo fossem ouvidas e atendidas pelo Estado. O meio de se atender a essa reivindicação foi pela institucionalização. A proposta de uma participação democrática, que foi escrita na sociedade brasileira através de movimentos progressistas tornou-se um parâmetro legal, trazendo uma nova lógica para o campo da gestão pública. É ainda no mesmo período, que a redemocratização do Estado se condensa com a necessidade de um processo de democratização e redefinição do modelo de gestão das políticas. (RAICHELIS, 2007).

A Carta Constitucional de 1988 traz em seu bojo que todos os direitos devem ser colocados em patamar de igualdade. É a partir desse processo de formalização política que a participação passa a constituir-se como um direito, representando uma garantia constitucional na qual a sociedade integra nos espaços institucionalizados, o processo de formulação, controle e análise das políticas sociais. Dagnino (2004) reforça que foram diversas as forças envolvidas, compartilhando de um projeto democratizante e participativo, tendo como objetivo o aprofundamento da democracia. . O percurso desse projeto promoveu o restabelecimento de uma democracia formal, tanto no âmbito do Estado como no nível dos executivos municipais e estaduais. Entretanto, apesar desse processo de inovação democrática, esse documento não conseguiu alterar a programática neoliberal e nem a estrutura centralizada que rege a institucionalidade das políticas sociais herdadas do regime militar. (ARRETCHE, 2004).

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

Em uma leitura a partir da influência das agências internacionais<sup>7</sup> na origem desses Conselhos, Ribeiro e Raichelis (2012, p.62) destacam que a concepção de participação dessas agências não estava em consonância com a perspectiva democrática das lutas e movimentos sociais que deram origem aos Conselhos no Brasil. Enquanto no Brasil havia uma pressão de movimentos por novos espaços de participação da sociedade nos assuntos de interesse público e sua respectiva institucionalização, “as agências internacionais introduziam no país os pressupostos da agenda liberal, onde a participação é acionada na direção contrária”. Além disso, as autoras também indicam que esse processo de chamar a população a tomar parte da construção das políticas públicas também é necessário ao processo de reprodução do sistema capitalista.

A participação significou o envolvimento da mão de obra na construção de infraestrutura e equipamentos públicos entre as décadas de 1950 até meados da de 1970. Em seguida, ganhou formatos institucionais e alguma responsabilidade na prestação de serviços e, no final da década de 1980, é explicitamente convocada a compartilhar e mesmo assumir diretamente a execução de serviços e políticas públicas. (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p.64).

A partir desses pressupostos, destacamos que no documento constitucional se definiram as instâncias participativas institucionalizadas. Porém, apesar do mesmo reconhecer o princípio da participação, as leis específicas de cada política social (SUS, ECA, LOAS, entre outras legislações) é que indicaram que essa participação se viabilizaria por meio dos colegiados participativos<sup>8</sup>. Esses colegiados que atuam tendo como base a descentralização político-administrativa são considerados nos debates políticos e na literatura da área,

---

<sup>7</sup> De acordo com Ribeiro e Raichelis (2012, p.50), “as agências internacionais são constituídas com base nos acordos estabelecidos entre os vários governos que as compõem e estabelecem em comum as definições de missão, regras de atuação e origem de recursos financeiros”.

<sup>8</sup> Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressam preceitos que incentivam a gestão pública participativa. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traçou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação, a descentralização administrativa, em particular na seguridade social tem ênfase (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206) (IPEA, 2013).

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

expressão do nosso avanço democrático, tendo em vista contribuírem para o debate e interiorização das respectivas políticas.

Os Conselhos de direitos e políticas sociais<sup>9</sup> emergiram como um novo modelo de gestão democrática das políticas sociais, englobando a atuação dos mais diversos sujeitos, no processo que envolve deliberação, gestão, fiscalização e controle dessas políticas. Esses espaços dialógicos e participativos representam um *lócus* no qual sociedade civil e órgão gestor dividem a responsabilidade sobre as decisões a serem tomadas referentes às políticas sociais. Contudo, apesar de infelizmente não promoverem a socialização do poder de decisão política, esses espaços, conseguiram ampliar de certa forma as fronteiras do executivo, sendo que “a instauração dos diferentes Conselhos das políticas sociais proporcionou uma reorganização das gestões, com uma relativa ampliação do Estado, nos termos gramscianos” (Machado; Krüger, 2022, p. 34). Por essa perspectiva, o consenso se mantém através da correlação de forças que atravessa a sociedade, que é sempre menos favorável às classes subalternizadas.

Apesar de reivindicados pelos mais diversos movimentos sociais e institucionalizado pela Constituição Federal, os Conselhos conformaram-se em espaços onde prevalecem ganhos e limites quando se analisa a partir das referências democrático-popular. Desse modo ainda que apresentem pontos favoráveis para a democracia, também são perpassados por contradições e disputas de interesses, já que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento da representação dos interesses coletivos, com decisões que emperram no burocratismo. Com isso, apesar de se identificarem enquanto

espaços de alargamento das fronteiras tradicionais do Estado para segmentos antes excluídos de qualquer participação no espaço de decisão das políticas sociais, também se verifica que os mesmos estão reproduzindo elementos tradicionais de nossa cultura política. (MACHADO; KRÜGER, 2019, p.464).

---

<sup>9</sup> Como espaço institucionalizado de participação, temos ainda as conferências, que abrangem as mais diversas políticas sociais e tem por atribuição avaliar e definir as diretrizes das mesmas. Elas ocorrem, em geral, com intervalos a depender da particularidade de cada política, de dois a quatro anos em âmbito municipal, estadual e nacional.

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

Todo esse processo que envolve a participação da sociedade organizada tem ainda uma regulação que passa pelo Estado. Por esse motivo, podemos compreender que o Estado se define por algumas características particulares. Ele contempla o conjunto de instituições que presidem a vida social e atua enquanto mediador do conflito capital/trabalho. De acordo com Osório (2017), entendemos o Estado como a condensação de relações de poder político e de domínio, as quais possuem uma dimensão que produz sentido de comunidade. Essas relações que são fundamentalmente de classe atravessam de diversas formas e em distintas direções, todo o emaranhado da organização social. Em diversos graus, o Estado tem a particularidade de assumir demandas e posições de todas as classes, frações e setores. Porém, assume-as com a condição de que há classes que detêm o poder político, enquanto outras, não. Dessa forma, muitos interesses sociais adquirem expressão na vida em comum, mas com limitações estabelecidas pelos interesses dos grupos sociais dominantes.

Essa participação institucional que se estabelece nos limites da burocracia estatal, envolve diversos atores que historicamente se constituíram como sujeitos excluídos da gestão e decisão, isentos de poder de decisão sobre a administração pública. Com isso, o desafio das últimas décadas tem sido alterar as bases da nossa cultura política de gestão pública tradicional e assim construir uma nova que se sustente em bases democrático-populares, na gestão das políticas sociais. Para Krüger (2017, p. 77) “as ações de um governo afetam todos os membros de uma sociedade; portanto, em um Estado Democrático, todos os membros desta sociedade têm o direito de exercer influência sobre o governo, isto é, participar na tomada de decisões”.

Dessa forma, entendemos que uma gestão democrática deve incorporar as demandas da classe trabalhadora em todos os processos que envolvem desde o planejamento até a execução e avaliação das políticas sociais, tendo em vista que a mesma cumpre uma finalidade pública de forma a atender as necessidades das classes populares. O sentido, de acordo com Nogueira (2005), de uma gestão pública democrática e participativa se sustenta enquanto “uma passagem obrigatória para a renovação dos discursos a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública”. Além disso, uma gestão participativa deve ter como aparato um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático, ou seja, um

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

“Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil”. (NOGUEIRA, 2005, p.121).

Essa participação institucionalizada, que proporcionou a redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil na dinâmica de gestão das políticas sociais, deveria ter proporcionado mudanças na gestão das políticas públicas e sociais pelo Estado, promovendo o distanciamento de raízes autoritárias e centralizados na gestão. Entretanto, o caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais e participativos tem apresentado um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração e de execução de serviços. Tornaram-se mais burocráticos, especialmente na questão orçamentária e com pautas setorializadas e imediatas, reduzindo seu caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo. Priorizam pautas e discussões com demandas individuais, fazendo predominar o caráter privatista, de parceria em substituição ao sentido público de direito social a serviços públicos universais, com gestão, execução e financiamento estatal,

Vale ressaltar ainda que o campo da participação social e da democracia sofreu retrocessos e impactos diante do esfacelamento de direitos promovido nos últimos anos, com Bolsonaro. Com um governo afincado no neoliberalismo, tivemos como uma das expressões mais evidentes a promulgação do Decreto nº 9759/2019, que extinguiu uma série de Conselhos, mais especificamente os colegiados participativos federais criados via decreto. As instituições que sofreram as consequências tinham atribuições essenciais, o que acabou gerando enorme insegurança para os usuários dessas políticas. Os golpes sofridos demonstraram certamente o despreparo, a desresponsabilização e o caráter antidemocrático do respectivo governo (PEREIRA, 2020). Tal Decreto foi revogado pelo presidente Lula, já no mês de janeiro de 2023 e alguns Conselhos já passaram a se reunir novamente. Na sequência o governo lançou o Decreto 11046/2023, criando o Conselho Nacional de Participação Social. Com relação a esse Conselho, o mesmo se reuniu algumas vezes no decorrer de 2023 e em sua última reunião no ano, apresentou resultados positivos e indicou os desafios para 2024. Temas como a importância da participação social e seus mecanismos, foram alguns dos pontos de pauta dessa reunião (Brasil, 2023).

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## **GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse artigo teve como objetivo compreender os processos que envolvem a gestão democrática das políticas sociais, especialmente a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 e da emergência dos colegiados deliberativos, que assinalam uma nova agenda democrática no campo dessas políticas. Para tal exercício, elencou uma série de elementos que caracterizam a gestão pública, conceituando e analisando sua trajetória no Estado brasileiro. O texto também problematizou a participação institucional da sociedade, com indicações a partir da emergência dos Conselhos e o papel de uma gestão democrática e participativa no tensionamento que envolve o novo caráter que a participação tem assumido.

Os Conselhos não conseguem promover a socialização do poder de decisão política e enquanto espaços do executivo, ainda mantêm, em suas ações e relações, vínculos com o autoritarismo, clientelismo e racismo, que marcam a formação sócio-histórica deste país. Contudo, não podemos menosprezar os ganhos políticos e democráticos que ocorreram no âmbito dos Conselhos e das gestões que mensalmente se organizam para lidar e responder as pautas dos segmentos integrantes desses Conselhos. Embora esteja ocorrendo um esvaziamento democrático, ainda temos nesses espaços de debate sobre as políticas sociais uma riqueza de propostas, de organização política que expressam as inúmeras necessidades sociais e a desigualdade no acesso aos serviços públicos no país, ampliando assim as tradicionais fronteiras do executivo.

Esses colegiados promoveram uma interiorização do debate das diferentes políticas sociais no país e exigem mensalmente que gestores de todas as esferas de governo se reúnam com usuários, trabalhadores e prestadores de serviços das mais diversas políticas sociais. Nesses espaços, os gestores respondem às demandas dos diferentes segmentos, assim como precisam pautar suas ações de gestão (planejamento, relatórios, prestação de contas, projetos) para apreciação e deliberação dos conselheiros. Como mencionado no texto, essa instauração dos diferentes Conselhos de políticas sociais proporcionou uma reorganização das gestões, com uma relativa ampliação do Estado.

Pelos motivos elencados, entendemos que a participação não pode ser pensada de forma isolada e sim articulada com o processo de gestão, principalmente pelo fato da luta de

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição "Conhecimento e diversidade"*

## GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR

classes estar presente no conjunto das relações sociais. Com isso, ressaltamos a necessidade de reforçar o debate sobre as decisões que envolvem as políticas públicas e sociais, de forma que estas decisões incorporem e atendam cada vez mais as necessidades e demandas sociais coletivas.

### REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvVP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 12 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial [da] União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 11 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 11.406, de 31 de janeiro de 2023**. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Diário Oficial [da] União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.406-de-31-de-janeiro-de-2023-461369516>. Acesso em 23 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho de Participação Social discute balanço de 2023 e agenda do ano que vem. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/dezembro/conselho-de-participacao-social-discute-balanco-de-2023-e-agenda-do-ano-que-vem>. Acesso em 28 jan. 2023.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2. ed. rev. e atual: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. In: Revista Política e Sociedade, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em 28 mai. 2023.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública no Brasil**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros**. 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf). Acesso em: 08 jun. 2021.

KRÜGER, Tânia Regina. Organizações Sociais e instrumentos de gestão: o debate no Conselho Estadual de Saúde (CES/SC). **Revista Grifos**, v. 26, p. 76, 2017. Disponível em: <http://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/3675>. Acesso em: 27 dez. 2021.

MACHADO, Cristiane Ferrari Canez; KRUGER, Tânia Regina. O sentido da participação para o assistente social representante do gestor nos Conselhos de Assistência Social. **Revista Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 21, n. 2, p. 463-482, jan./jun. 2019. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34417>. Acesso em: 17 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Dimensão da participação institucional e o transformismo da participação com sentido democrático-popular. In: **Sociedade Em Debate**, 28(3), 2022, 24-37. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3083>. Acesso em 13 fev. 2023.

NOGUEIRA, Marco. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência social brasileira. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (Orgs.). In: **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS**: São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas).

PEREIRA, Camila Potyara. Nova direita, corporocracia e política social. In: **Ascensão da nova direita e o colapso da soberania política: transfigurações da política social**. 1. ed. – São Paulo: Cortez: Politiza, 2020.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Serviço Social e saúde: Formação e trabalho profissional**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2007.

*Serviço Social & Realidade, Franca, v. 33, Fluxo contínuo (2024): Edição “Conhecimento e diversidade”*

## GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O DEBATE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICO-POPULAR

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Natalina. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos Conselhos de Políticas Públicas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.109, p. 45-67, jan/mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/L43VxZPqQjBvDBDKdwtQ4rg/abstract/?lang=pt>. Acesso em 22 fev. 2022.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. (2020). Instituições participativas sob a égide do lulismo. In: **Caderno CRH**, v. 33, UFBA, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33249>. Acesso em 20 jul. 2022.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento; SOUSA, Salviana Maria de Pastor Santos. Gestão pública e racionalidade administrativa: sobre gestão ambiental urbana no Brasil. In: **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.2, p.188--207, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/3076> . Acesso em 21 fev.2022.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática**: uma construção de tipo ideal. In: Campos, E. (Org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.