



## DEMOCRATIZAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: possibilidades de articulação

Rodrigo de Souza Filho<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A perspectiva do trabalho ora apresentado é a de contribuir com o debate teórico sobre **“gestão social”**, buscando identificar as possíveis conexões existentes entre administração e democratização, ou seja, pretendemos analisar as possibilidades de tratar a gestão como **uma das dimensões do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada**. Portanto, essa orientação ético-política apresenta-se como o ponto de partida da análise e como referência projetiva.

No capitalismo, a possibilidade de existência de uma “gestão social” nessa perspectiva ético-finalista exige, no mínimo, uma estrutura que atenda à sociedade de forma global. Historicamente, o Estado moderno foi um dos mecanismos criados que possibilitou esse tipo de intervenção para o conjunto da população e, como instrumento do Estado, as políticas públicas sociais apresentaram-se como o campo, por excelência, de viabilização dos interesses das classes trabalhadoras na ordem do capital.

Por outro lado, o tema “gestão social” e suas variantes (gerência social, gerência de programas sociais, gestão de políticas sociais), problematizados na atualidade, inserem-se,

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal de Juiz de Fora/Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: rodrigofilho@ig.com.br



de forma mais direta, nos debates referentes à alteração do “paradigma” da administração pública do “modelo burocrático-weberiano” para o “modelo gerencial”.

O termo gestão social, portanto, o ganha relevância numa conjuntura hegemônica pelo pensamento neoliberal. Dessa forma, incorpora critérios economicistas de mercado para redefinir o formato de gestão pública para a área social.

Dentro desse contexto, cabe interrogar sobre a possibilidade ou não do termo gestão social ser conceptualizado numa perspectiva democrática e emancipatória. Outra reflexão que parece ser igualmente central é identificar se o debate não passa apenas de mais um modismo ou se ele se configura como algo de maior fôlego, expressando uma questão substantiva para a área social.

Essas duas questões apresentadas nortearão o desenvolvimento do presente trabalho, a partir das seguintes proposições: a) não consideramos o tema como algo circunstancial, pois relacionamos o debate sobre gestão social à discussão sobre administração pública dos serviços sociais, na medida em que entendemos o termo “gestão” como sinônimo de administração (Paro, 2000) e consideramos a esfera social como uma dimensão eminentemente política, portanto pública; b) o estudo da gestão social, a partir da consideração de sua dimensão pública, contribui para a construção de modelos de administração não vinculados à lógica do capital, ao exigir, para isso, a definição de finalidades democráticas e emancipatórias para o modelo de gestão da área social; e c) o debate sobre gestão social traz para o centro da discussão da política social a questão da “utilização racional dos recursos” (Paro, 2000) e sua relação com a finalidade da gestão. Ou seja, situa a dimensão técnico-operativa da “utilização dos recursos” numa perspectiva integrada à dimensão ético-política vinculada aos fins, mediada pela razão.

Dessa forma, desenvolveremos nossos argumentos procurando mostrar a possibilidade e a necessidade de pensarmos a gestão social numa perspectiva democrática, buscando, para isso, a explicitação dos fundamentos teóricos essenciais para o enfrentamento da temática para além do debate conjuntural e das perspectivas comprometidas com a lógica neoliberal.

## **I – DEMOCRATIZAÇÃO, POLÍTICA SOCIAL E GESTÃO SOCIAL**



Em primeiro lugar, cabe apontar que compartilhamos da concepção que defende o processo de democratização como **estratégia** para a construção do socialismo.

De acordo com Coutinho (1980), a “renovação democrática do conjunto da vida nacional” não pode ser vista como um elemento tático, mas sim como “conteúdo estratégico” da revolução.

Resumidamente, a democratização como valor universal pressupõe o entendimento de que ela “contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem (...) em diferentes formações econômico-sociais” (Coutinho, 1992: 20 e 21).

Coutinho, explicita claramente a possibilidade de se estabelecer uma relação entre a ampliação de direitos civis, políticos e sociais e a construção do socialismo, a partir do que ele vai denominar de reformismo-revolucionário.

A partir da definição de democracia como sendo a “presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em conseqüência, no controle da vida social” (Coutinho, 1997: 145), e considerando a articulação existente entre democracia e cidadania em sua acepção moderna, temos que esse processo de ampliação de direitos pode levar a uma colisão com a lógica capitalista (Coutinho, 1997: 158).

Então, tornar realidade direitos sociais, é, também, uma condição fundamental para o processo de ampliação da cidadania.

A política social como instrumento de materialização dos direitos sociais assume, portanto, um caráter estratégico de luta social e política para ampliação da cidadania.

Nesse sentido, ocorre do ponto de vista histórico-social uma mudança significativa no processo de luta social. A variação da correlação de forças, num cenário de “ocidentalização” da sociedade, gramscianamente falando, permite que interesses das classes populares, por vezes limitem, ou até mesmo se sobreponham aos interesses capitalistas. Isso tornou-se possível, pois a sociedade burguesa a partir do final do século XIX e, principalmente no século XX, tornou-se extremamente complexa, constituindo um espaço público entre a esfera econômica e estatal, onde os diversos projetos de sociedade buscam hegemonia e condições para suas respectivas implementações. Essa situação possibilita, hoje, o desenvolvimento de estratégia política de transformação denominada de “reformismo-revolucionário” (Coutinho, 1997).

No entanto, convém explicitar que esse processo de democratização, que pode levar à hegemonia da classe trabalhadora e sua efetivação através da conquista do poder político,



será realizado no campo das lutas de classes. Ou seja, não se trata da construção de consensos com base numa suposta ação fundada na racionalidade interativa, tal qual formulou Habermas. Refere-se, isso sim, a uma luta estratégica desenvolvida na arena da sociedade civil, em que disputa-se projetos políticos distintos, visando a construção da hegemonia da classe trabalhadora, conforme postulado por Gramsci<sup>2</sup>.

Nesse sentido, entendemos que é na disputa política entre as classes fundamentais do capitalismo, em torno do poder de Estado, que localiza-se o cerne do processo de democratização.

Como consequência dessa compreensão, as intervenções sociais e políticas em outros espaços e que não tenham como objetivo imediato a luta pelo poder de Estado, apesar de não se apresentarem como determinação central do processo de democratização, configuram-se como ações fundamentais para a ampliação das condições que venham a contribuir para a ampliação da cidadania na perspectiva reformista-revolucionária.

No marco do capitalismo monopolista, as políticas sociais, a partir de seu objetivo imediato de garantir a reprodução da força de trabalho, atuam em determinadas expressões da “questão social” como forma de construir uma base ampla de legitimidade e consenso social, através do atendimento concreto de demandas e necessidades da classe trabalhadora. No entanto, elas encontram-se intrinsecamente relacionadas às políticas econômicas como estratégia de intervenção do Estado, visando a realização da lógica monopólica de maximização dos lucros pelo controle dos mercados. A forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais, por conseguinte, dependerão dos processos de lutas sociais concretas que produzirão a morfologia do Estado interventor e de sua política social, num determinado contexto histórico (Netto, 1992).

Assim, se por um lado o Estado interventor e a política social apresentam-se como funcionais ao capital, por outro eles também atendem a interesses da classe trabalhadora. Esse movimento contraditório processa o limite e a possibilidade da ação política junto ao Estado, no aspecto geral, e à política social, especificamente, numa perspectiva de transformação da sociedade. Em outras palavras, o Estado, *em sua dimensão de gestor de políticas sociais*, não se configura como o centro das lutas para a transformação da sociedade; no entanto, é um espaço importante para acumulação de conquistas dos trabalhadores, através da ampliação e aprofundamento de direitos. Portanto, para refletir

---

<sup>2</sup> Sobre às concepções de Habermas e Gramsci, ver Souza Filho (2001).



sobre a gestão de políticas sociais é necessário ter clareza dessa relação de limite e possibilidade estrutural.

Um outro aspecto que expressa o limite e a possibilidade da intervenção junto à política social diz respeito à sua relação com a política econômica. Nesse sentido, para um enfrentamento das expressões da “questão social” que venha a atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige-se uma política econômica também com este objetivo. Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais, que não potencializa o enfrentamento das iniquidades sociais determina as (im)possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas. Nesses termos, as políticas sociais públicas, por mais que sejam orientadas para a efetivação de objetivos democráticos<sup>3</sup>, não viabilizarão um enfrentamento mais amplo das expressões da “questão social”. O que determina, por sua vez, a (im)possibilidade de debitar à administração das políticas públicas sociais os condicionantes necessários à reversão do quadro de pauperização, como se o problema fosse meramente de “reforma institucional”.

Isso posto, uma política social voltada para o atendimento das necessidades das classes subalternas exige uma política econômica que privilegie as demandas pela universalização e aprofundamento de direitos, se se pretende que seu desenvolvimento obtenha êxito na luta contra a desigualdade e pobreza. De outra forma, a política social enfrentará entraves estruturais vinculados à política econômica, não viabilizando a expansão de direitos sociais, apenas agindo compensatoriamente, independentemente de sua configuração institucional.

Essas características mostram as articulações necessárias que devem existir entre a política social e a política econômica, no marco do capitalismo, para produzir ampliação e universalização de direitos.

A partir dessa “maneira de ver as coisas”, partimos da proposição de que no sistema capitalista, para atender à satisfação da população numa perspectiva de universalização e aprofundamento de direitos, necessita-se da intervenção do Estado para implementar políticas sociais. A mediação entre a intervenção do Estado e a implementação de políticas sociais é realizada pela estrutura administrativa. Assim, a administração pública para implementar políticas públicas, no geral, e políticas sociais, especificamente, orientadas

---

<sup>3</sup> Para efeito desse trabalho estaremos qualificando como democrática a política social de “padrão institucional, redistributivista”. É o padrão que se orienta pelo universalismo de direitos, a ampliação e a garantia, por parte do Estado, da proteção e da promoção social, através da organicidade das políticas sociais de caráter público.



para a finalidade da universalização e aprofundamento de direitos, necessita estar estruturada de forma adequada para atingir o fim proposto.

Portanto, considerando essas questões, cabe indicar que a possibilidade de pensarmos a ampliação de direitos sociais, via políticas sociais - apesar de não se configurar como espaço central da luta por hegemonia -, inserida no processo reformista-revolucionário implica, também, a possibilidade de concebermos a questão da **administração** de tais políticas no campo do fortalecimento do processo de democratização. Visto que a gestão de políticas sociais configura-se como o *modus operandi* para implementar os direitos sociais e, por outro lado, a socialização da economia, de acordo com Netto (1990: 94), depende da socialização da gestão pública para sua promoção.

Sendo assim, consideramos que a experiência de administração pública no campo da distribuição (gestão social), além de contribuir com a expansão de direitos sociais, pode, também, favorecer a criação de estratégias e instrumentos para a gestão da produção no sentido geral e, dessa forma, ser um elemento fundamental para o processo de socialização da economia, a partir do desenvolvimento da socialização da política.

## II - O CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO EM GERAL

Tendo em vista a concepção esboçada anteriormente sobre democratização, política social e gestão social (administração pública de políticas sociais), consideramos ter esclarecido o suficiente sobre a possibilidade da luta pelo aprofundamento e universalização de direitos sociais, através das políticas sociais e de sua gestão, ser realizada à luz de uma perspectiva reformista-revolucionária. Nesse sentido, para concluir o presente trabalho, devemos aprofundar a reflexão teórica sobre a categoria gestão social.

O educador Vitor Henrique Paro nos fornece uma chave heurística que consideramos precisa para a análise do fenômeno administrativo. Segundo o autor, o primeiro passo a dar para realizar a análise da administração é distinguir o conceito *em geral* da administração de sua manifestação historicamente determinada na sociedade capitalista. Nesse sentido, a administração *em geral* é conceitualizada como “utilização racional de recursos para realização de fins determinados” (Paro, 2000: 18).



Esse conceito abstrato da administração permite desvelar a conexão existente entre os fins e os meios da administração e o papel da razão como elemento de mediação dessa conexão. Dessa forma, identifica que a administração refere-se à organização de recursos (meios) para atingir uma dada finalidade; ou seja: a finalidade determina os recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na ação. Essa relação dialética estabelecida entre meio-racionalidade-fim apresenta as diferentes articulações que podem ocorrer: fim-meio, racionalidade-fim e racionalidade-meio. Em outras palavras, para uma perspectiva/finalidade democrática e emancipatória não podemos utilizar meios e racionalidade meramente instrumentais.

Isso significa dizer que, embora seja possível uma administração democrática, é necessário que suas dimensões sejam depuradas ao máximo, para que a incorporação de uma racionalidade instrumental na administração e/ou a utilização de recursos/meios comprometidos com as relações de dominação sejam evitadas. Cabe, então, detalharmos um pouco mais o conceito de administração desenvolvido por Paro.

Para reafirmar a possibilidade e a necessidade de situar a administração numa perspectiva democrática e emancipatória e, por conseguinte, voltada para a transformação da sociedade, Paro mostra, por um lado, que a administração é uma atividade exclusivamente humana, pois teleológica. Por outro lado, a administração é necessária porque, na medida em que o homem propõe-se a realizar objetivos, precisa utilizar racionalmente os meios de que dispõe para efetivá-los.

A utilização racional dos meios/recursos pressupõe, segundo o autor, duas dimensões: a adequação dos recursos aos fins e o emprego econômico dos recursos. Ou seja, dentre os recursos existentes deve-se utilizar aqueles que mais se prestam para atingir os fins determinados, de forma que se consuma o menor tempo possível e o dispêndio dos recursos seja mínimo. A razão assim considerada é meramente instrumental. Entretanto, Paro não se limita a tratar a razão apenas através de sua dimensão instrumental. O autor incorpora a questão da emancipação na sua forma de trabalhar a razão. Sendo assim, a razão não se limita à utilização dos recursos, mas implica, também, na racionalidade dos fins. A finalidade racional é aquela destinada à liberdade humana, é aquela, nas palavras do autor, que coloca “como questão fundamental a busca de objetivos que atendam aos interesses de toda a sociedade e não de grupos privilegiados dentro dela” (Paro, 2000: 57).

Portanto, os fins - a dimensão ético-política da administração, sua orientação e seus princípios - devem ser analisados do ponto de vista racional, em seu sentido emancipatório,



enquanto os recursos<sup>4</sup> devem passar pelo crivo da racionalidade instrumental. Para a nossa questão – gestão social enquanto administração pública de políticas sociais orientada na perspectiva da democratização -, a análise dos fins remete à avaliação da orientação da política pública, seus princípios e diretrizes, enquanto a crítica da utilização dos recursos refere-se aos arranjos institucionais e aos procedimentos gerenciais operacionalizados para atingir as finalidades determinadas.

Essa concepção busca articular a dimensão política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos) da administração, evitando a cisão entre o político e o técnico. Dessa maneira, rejeita-se a forma tradicional de conceber a administração apenas pelo foco da utilização dos recursos, pois administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos.

## CONCLUSÃO

Assim, a abordagem da administração em sua expressão geral nos permite explicitar dimensões que viabilizam uma análise crítica do fenômeno administrativo, sem perdermos de vista a importância dessa atividade para a sociedade. Como o próprio Paro assinala, é necessário evitar tanto a posição daqueles que identificam a administração capitalista/empresarial como algo de valor universal, quanto combater os radicais ingênuos que identificam a administração como instrumento capitalista de dominação e, portanto, não enxergam as reais determinações da dominação vigente na sociedade. Ambas as abordagens não contribuem para a concepção de uma administração pública numa perspectiva democrática, pois ou reiteram as relações de dominação presentes na sociedade - como ocorre com a abordagem que pretende dar um caráter de universalidade à administração empresarial, reproduzindo, dessa forma, o *status quo* -, ou negam a administração – posição assumida pela abordagem que não considera as determinações sociais e econômicas da administração empresarial/capitalista e imputa à própria administração (e não às relações sociais presentes na sociedade) o caráter de dominação (Paro, 2000).

---

<sup>4</sup> Segundo Paro os recursos “envolvem, por um lado, elementos materiais e conceituais que o homem coloca entre si e a natureza para dominá-la em seu proveito; por outro, os esforços dispendidos pelos homens e que precisam ser coordenados com vistas a um propósito comum” (Paro, 2000: 20).





Nessa ótica, o tema administração ganha substância para além de modismos e vinculações estreitas e exclusivistas da questão à ordem burguesa.

Assim, o tratamento do tema referente à gestão deve ser realizado inserindo-o no campo da política como questão pública, resgatando a articulação dialética entre política/finalidades e utilização de recursos/meios/técnica. A conjuntura neoliberal que privilegia as análises tecnicistas, partindo do entendimento que a finalidade da administração está dada (expansão da sociedade capitalista), não pode ser argumento para que não tratemos da questão da gestão/administração; muito pelo contrário, devemos enfrentar essa disputa revelando as conexões entre fins e meios de qualquer expressão concreta da administração.

Em consequência, para avançarmos no debate sobre a fundamentação da gestão, numa perspectiva democrática, a partir dessa concepção geral de administração, precisamos situá-la no contexto do Estado capitalista e explorar sua forma administrativa concreta de expressão fenomênica, qual seja: a burocracia. Só assim podemos pensar numa perspectiva de administração pública que supere a atual configuração administrativa da sociedade, realizada através do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COUTINHO, C.N. (1980). **A democracia como valor universal**. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.

\_\_\_\_\_. (1992). **Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro**. São Paulo, Cortez.

\_\_\_\_\_. (1997). Notas sobre cidadania e modernidade, in: **Praia Vermelha**, Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ.

NETTO, J.P. (1990) – “Notas sobre democracia e transição socialista”, in: Netto, J. P. **Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política**. Belo Horizonte, Oficina de Livros.

\_\_\_\_\_. (1992) – **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez.

PARO, V. H. (2000) – **Administração escolar: introdução crítica**. 9ª edição. São Paulo, Cortez.

SOUZA FILHO, R. (2001). “Sociedade civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana”, IN: **Revista Praia Vermelha, Vol.2 n.4**, do Programa de Pós-



graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ.