

## **Reflexões sobre governança organizacional no âmbito das políticas sociais no Brasil**

Albari José Vicente (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Ponta Grossa) [albari@utfpr.edu.br](mailto:albari@utfpr.edu.br)  
Silmara Carneiro e Silva (Universidade Estadual de Londrina) [verdesilmara@yahoo.com.br](mailto:verdesilmara@yahoo.com.br)

### **Resumo:**

O presente artigo visa discutir teórico e conceitualmente sobre a governança organizacional, com ênfase nos processos de descentralização e municipalização das políticas sociais no Brasil, na sua interface com as esferas locais.

**Palavras chave:** governança organizacional, políticas sociais, descentralização, municipalização.

## **Reflections on organizational governance in the context of social policies in Brazil**

### **Abstract**

This paper discusses theoretical and conceptually about organizational governance, with emphasis on decentralization and municipalization of social policies in Brazil, and their interface with the local levels.

**Key-words:** organizational governance, social policies, decentralization, municipalization.

### **1. Introdução**

A área social esteve historicamente atrelada às ações de controle das classes dominantes junto da população nos diferentes níveis de governo. Neste âmbito, a governança organizacional se construiu como forma de organizar a gestão das políticas sociais.

No Brasil as classes dominantes construíram historicamente os meios para a sua hegemonia, sendo a resistência uma constante própria das classes populares. Neste movimento societário de dominação e resistência se inscrevem as políticas sociais, enquanto resultantes da luta de classes.

Considerando tais pressupostos, este artigo visa discutir teórico e conceitualmente sobre a governança organizacional, com ênfase nos processos de descentralização e municipalização das políticas sociais no Brasil.

## 2. Governança Organizacional e Gestão de Políticas Sociais

Conforme nos aponta Vieira (1992, p. 98) a “[...] política social expressa e carrega encargos do Estado, materializados em serviços e em atividades de natureza pública e geral, encargos estes também voltado à reprodução da força de trabalho de que o capitalismo não pode prescindir.” Estas são gerenciadas através das diretrizes do processo de descentralização político-administrativo, que tem por base o princípio da municipalização das ações.

Neste viés de interpretação da política social Vieira (1992) acrescenta que as políticas sociais estão amparadas nas relações sociais no âmbito do sistema de produção.

A política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma [...] é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção. (VIEIRA, 1992, p. 21, 22).

Assim, as políticas sociais são resultados das lutas que se processam na sociedade entre as classes sociais, que historicamente influenciam direta e indiretamente nas ações e posturas estatais frente à realidade econômica e social, tornando-se meio de luta por direitos sociais, historicamente conquistados pela população, sobretudo da população trabalhadora.

Vieira (1992, p. 23) complementa

Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento.

Tais lutas são travadas entre as classes sociais e institucionalizam-se na contemporaneidade por meio dos mecanismos de participação democrática, seja pela via da representação ou participação direta, nos diferentes níveis de governo. Resultado das deliberações das decisões tomadas no âmbito dos referidos espaços, a gestão das políticas sociais é construída no âmbito institucional do Estado. No entanto, não se resume nas relações endógenas à esfera estatal, é construída na trama com os atores sociais, com as determinações econômicas e sociais do contexto em que está inserida. Portanto, conforme dispõe Bento (2003, p. 89)

Descobrir o formato institucional ideal para a concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas só é possível quando se ultrapassam questões meramente operacionais e se incorporam questões relativas à cultura política, às gramáticas de vida coletiva, aos padrões de articulação, coordenação e cooperação entre os atores sociais e à posição daquela economia nacional específica no contexto mundial.

No âmbito das relações estabelecidas entre os espaços institucionais e destes com os atores sociais, a gestão das políticas sociais se estruturam por meio de processos de transferência de responsabilidades de um ator para outro e ainda a partir do repasse de poder de decisão. No Brasil, os processos de descentralização e municipalização das políticas sociais resultaram dos parâmetros de gestão adotados a partir do pacto federativo, pelo qual, estados e municípios foram considerados entes autônomos para a formulação de suas políticas sociais, interagindo com a esfera federal, a partir da constituição federal de 1988.

A governança organizacional configura-se como o campo de atuação, de administração, de ordenamento da gestão das relações entre os entes federados.

Conforme Bento (2003, p. 85) “Governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.”

Os mecanismos de administração e seus instrumentos técnicos são construídos conforme a

configuração de responsabilidades de cada ente federado. Na consolidação do processo de gestão das políticas sociais, a governança organizacional se estabeleceu determinada pelos processos de descentralização e municipalização e se desenvolve inscrita neste movimento político, fiscal e administrativo, que resulta dos processos de disputa de poder, da cultura e da dinâmica entre as classes sociais no âmbito das relações entre Estado e sociedade civil.

### **3. Processos de Descentralização e Municipalização: reflexos para as esferas locais**

Com a descentralização das políticas sociais a partir da Constituição de 1988 ocorreram transferências de responsabilidades dos poderes centrais para os estados e municípios. Arretche (2000, p. 48) coloca que “Nestes anos 90, o governo federal vem delegando aos Estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social.” Além destas políticas citadas por Arretche (2000) a política de educação, do trabalho e mais recentemente sobre a política urbana, também passaram pelo processo de descentralização político administrativo e fiscal de sua gestão.

Inscritos nesse processo as esferas municipais passam cotidianamente pelo desafio de manterem-se de acordo com as normativas legais quanto ao cumprimento dos critérios exigidos para a descentralização político, administrativo e fiscal, a fim de tornar efetivamente municipalizada a gestão das referidas políticas, pois cabe ressaltar que a descentralização não é um processo igualmente estabelecido para todas as políticas.

As diferentes políticas sociais passam por processos particulares que se diferenciam historicamente e sua gestão diferencia-se de acordo com as características de cada política, bem como da realidade conjuntural político e economicamente em que o processo vai se consolidando em meio ao jogo de interesses estabelecidos politicamente na sociedade. Assim, o processo de descentralização ocorre em graus diferenciados. Os graus estão relacionados tanto aos níveis de riqueza econômica, quanto à participação política, e ainda à capacidade fiscal dos governos. (ARRETCHÉ, 2000). Ainda de acordo com Arretche (2000) poderiam ser vários os determinantes para o processo de descentralização das políticas sociais. A autora aponta

*[...] fatores de tipo estrutural, sejam eles de natureza econômica ou de natureza político administrativa; [...] fatores de tipo institucional; ou ainda [...] fatores ligados à ação política, quer estes envolvam as relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e Sociedade. (ARRETCHÉ, 2000, p. 28).*

No âmbito dos processos de descentralização e municipalização é necessário o entendimento de que os fatores determinantes destes processos são estruturais, institucionais e ainda fatores da ação política. (ARRETCHÉ, 2000).

Cabe ressaltar que o processo de descentralização político-administrativo possui uma dupla interpretação. Como coloca Lesbaupin (2000 p. 46) em “[...] outras palavras a descentralização tanto pode significar maior participação, mais cidadania, ampliação do processo democrático, como pode restringir a democracia.”

Lesbaupin (2000 p. 46) acrescenta que

Há, em curso, um processo de descentralização e de valorização dos governos locais. É certo que o incentivo à descentralização faz parte do intento neoliberal de desonerar o governo central (tanto no Brasil como nos demais países envolvidos nesse projeto). O governo centraliza recursos, mas se descarrega de

responsabilidades e as distribui, tanto a governos estaduais como a governos municipais e, inclusive, ONGs.

Sobre a gestão das políticas sociais Arretche (2000, p, 47) aponta que em

[...] Estados federativos, Estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional.

É relevante ressaltar que independentemente da forma com que a descentralização seja efetuada, seja por iniciativa, adesão e ou imposição, é fundamental pensar sobre a sustentabilidade da gestão descentralizada tendo em vista a relação desta com o desenvolvimento municipal.

No que se refere aos municípios, a descentralização impacta direto e indiretamente na forma de proceder ao planejamento, a execução, bem como o controle social das políticas, uma vez que impõe novos esforços ao desenvolvimento para a prestação dos serviços públicos à população local.

A descentralização das políticas sociais pode oferecer maior abertura à população nas decisões quanto ao direcionamento dos recursos e serviços, o que efetiva o princípio da autonomia do município enquanto ente federado, mas também demanda atenção especial na captação e direcionamento de recursos, o que torna mais complexa a sua gestão.

Verificamos que do ponto de vista político-institucional, a descentralização das políticas sociais torna-se campo fértil para o favorecimento de meios para uma gestão democrática participativa, no entanto do ponto de vista administrativo e fiscal, a descentralização torna-se prenhe de contradições devido ao complexo jogo federativo de manipulação de recursos e obrigações.

Podemos dizer que as esferas municipais constituem-se espaços privilegiados para a execução das ações, uma vez que se encontram próximas às demandas locais, portanto atuam frente a frente com as expressões da questão social que se apresentam para o Estado e para a sociedade. No entanto, embora as ações sejam descentralizadas e o município constitua-se como ente federado, portanto autônomo para a proposição e execução de políticas, o fator financeiro acaba por tornar-se um entrave para a efetivação das ações nas esferas locais.

Conforme nos aponta Arretche (2000, p. 48)

*[...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (itálicos no original).*

O processo de descentralização das políticas sociais torna-se um ponto nevrálgico para a questão da gestão democrática participativa, uma vez que em sua magnitude compõe-se contraditoriamente de limites e possibilidades para a concretização desta proposta.

Assim, podemos dizer que a gramática da gestão das políticas sociais está assentada, sobremaneira, nos processos de descentralização e municipalização. E que tais processos concretizam, nesta mesma ordem, os desafios da gestão democrática participativa, cujo rebatimento se dá diretamente frente aos desafios da governança organizacional. Portanto, compreender as relações que perpassam o processo de descentralização e municipalização das políticas públicas é um imperativo para a conquista de melhores e mais eficazes meios de articulação entre Estado e sociedade civil, para a efetividade de uma governança organizacional democrática e participativa.

Como coloca Moura (1998) apud Lesbaupin (2001, p. 47) apesar “[...] dessa advertência, as reformas descentralizadoras podem também assumir um potencial democratizador [...]”

Na medida em que as políticas sociais foram sendo descentralizadas no país a gestão das referidas políticas tornaram-se cada vez mais uma responsabilidade dos governos municipais e neste sentido o direcionamento de suas ações frente às realidades nas esferas locais, passaram a ser resultado da trama de relações de poder engendradas nas disputas travadas em torno do direcionamento hegemônico adotado para cada uma das políticas.

A descentralização e mais ainda a municipalização das políticas sociais, foram processos que uma vez desencadeados permitiram às esferas locais que ao gerir as referidas políticas pudessem pensar ações que uma vez planejadas e executadas considerando o contexto local em suas particularidades, atingissem um melhor e maior grau de efetividade diante das demandas sociais locais.

Assim, as políticas sociais passaram a adquirir um papel importante no que se refere à uma potencial contribuição para a dinâmica do processo de desenvolvimento no âmbito das esferas locais. Outrora, centralizadas sua relação com o desenvolvimento local era distante e desarticulada. As ações das políticas sociais constituíam-se deslocadas, sobremaneira da conjuntura econômica, social, política e cultural inerentes à dinâmica do “local”. Outrossim, a municipalização permitiu às esferas locais, maior flexibilidade e autonomia na definição de ações, pois os elementos concernentes à dinâmica do desenvolvimento local puderam ser considerados quando da definição das ações nas diferentes políticas públicas na área social nos municípios.

Assim, o sistema descentralizado e participativo contribuiu para a dimensão do “local” em sentido relacional, político e territorial. A discussão de interesse público, quando no “local” pode obter maior concretude, no sentido de haver melhor dimensionamento das questões sociais considerando-se as relações políticas, o sistema econômico e a realidade social enquanto realidades complementares de uma mesma trama de relações cristalizadas no âmbito de um espaço político-territorial. Tal compreensão permite aos sujeitos envolvidos na gestão democrática e participativa, melhores condições para a tomada de decisão, uma vez que as relações sociais da sociedade capitalista tornam-se particularizados no espaço local e que as políticas sociais descentralizadas abrem a possibilidade para um planejamento estratégico do ponto de vista das demandas locais.

O município, enquanto um espaço fértil para o fortalecimento da democracia, pode promover a socialização da política e o desenvolvimento social. As ações da governança organizacional nas políticas sociais podem ser consideradas como desafios em movimento para as esferas municipais. O fortalecimento da esfera pública municipal em relação à participação de sujeitos coletivos da sociedade civil abre possibilidades para uma gestão democrática e uma governança organizacional alinhada a uma governabilidade capaz de contribuir para as decisões no âmbito das ações das políticas sociais descentralizadas. Como uma das atribuições do poder público municipal, a governança organizacional das políticas sociais requer que tanto Estado como sociedade civil se comprometam no âmbito da esfera pública com as questões pertinentes a cada uma das políticas sociais descentralizadas e municipalizadas efetivadas no espaço local.

Os sujeitos presentes no espaço local podem e devem participar das negociações, discussões e decisões do poder público através dos espaços de participação direta que se abriram na gestão político-administrativa das políticas sociais, a fim de contribuir com suas perspectivas de desenvolvimento atuando efetivamente no âmbito da esfera pública local.



Não há de se negar as diferenças de natureza e magnitude, no que se refere a origem, composição, legalidade, constituição e atribuições de cada um dos diferentes espaços do poder local institucionalizado, no entanto, são convergentes teleologicamente os fins éticos a que tais espaços se propõem, o de traçar os rumos hegemônicos para a sociedade, bem como para seu desenvolvimento.

Ressaltamos que o modo pelo qual se processa a tomada de decisão define em boa medida os rumos do 'local'. Assim, a luta pela garantia e efetivação dos direitos sociais faz-se, na contemporaneidade, uma “luta necessária”, pois Estado e sociedade civil têm parcela de contribuição no que se refere à desigualdade real e efetiva existente entre a população.

Compreendemos que as relações democráticas participativas estão intimamente relacionadas e determinadas pelo processo de descentralização das políticas públicas no país. Inscrita neste contexto, a governança organizacional das políticas sociais condiciona-se, sobremaneira, aos critérios estabelecidos pela política, pela burocracia e pelos procedimentos impostos para a efetivação das ações e ainda pela questão do financiamento das diferentes políticas para os diferentes níveis de governo.

A governança organizacional está condicionada, portanto, pelas questões que impactam diretamente sobre o cotidiano das relações entre Estado e Sociedade, das quais destacamos a questão da cultura.

Cabe ressaltar que é na esfera pública municipal que são travados os debates sobre as perspectivas de desenvolvimento na área social, uma vez que neste campo o município possui autonomia para intervir na realidade do espaço local.

Tornando-se uma realidade nos municípios brasileiros, a gestão das políticas sociais deve construir-se no conjunto das relações entre Estado e Sociedade Civil e acompanhar o todo do processo político nacional, no que se refere aos princípios e diretrizes pactuados nos níveis mais amplos de gestão, como os estaduais e o nacional.

Diante da possibilidade para uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil as realidades dos novos arranjos participativos no âmbito da esfera pública são campos em que tais atuações são pensadas e colocadas para o debate público, como alternativas ao desenvolvimento social, impondo desafios para toda a sociedade. É sabido que o “[...] conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão.” (AVRITZER E SANTOS, 2002, p. 48).

No debate sobre a gestão democrática das políticas sociais e sua governança organizacional no âmbito das esferas locais, assim como em outros níveis de gestão, as relações entre os mecanismos de representenção e de participação direta são essenciais para a tomada de decisões, devido à complexidade das relações sociais inerentes ao *modus vivendi* da contemporânea. Porém, ainda existem posturas que colocam a democracia representativa e a participativa como dicotômicas na ordem democrática, contrariando tal paradigma de gestão. Formas hierarquizadas, ainda imperam no *modus operandi* das políticas sociais no Brasil. Tal questão se faz presente no âmbito das esferas locais, conforme nos aponta Teixeira (2001, p. 52)

Ora deprecia-se a validade dos mecanismos de representação e deixa-se de lado qualquer possibilidade de revisá-los ou aperfeiçoá-los, ora supervaloriza-se a participação dos diversos grupos sociais, inclusive a direta, sem espaços de articulação e mediação dos interesses envolvidos, levando ao paralelismo de ações e ao corporativismo. Não se percebem os mecanismos de participação como instrumentos de aprofundamento e controle da representação.

Tais dicotomias e visões antagônicas sobre os diferentes meios para a tomada de decisão carregam resquícios das diferentes interpretações sobre a democracia, estando, portanto atreladas à visões de mundo, com posições ideopolíticas antagônicas.

A limitação quanto ao modo de olhar para as diferentes formas de participação democráticas, percebendo-as como dicotômicas e não complementares, estão, bem mais atreladas à defesas intransigentes de posições ideopolíticas antagônicas, do que propriamente uma preocupação com as melhores formas de se processarem as decisões no âmbito do Estado. Há, portanto, em tais posicionamentos, uma preocupação mais voltada aos meios do que aos fins do próprio Estado e das práticas democráticas. Vale ressaltar que em tais posicionamentos a democracia não é vista enquanto um valor universal como nos aponta Coutinho (2000).

Podemos dizer que para a articulação entre os espaços representativos e os participativos, numa tentativa de trabalharem complementando-se mutuamente, é necessário o entendimento sobre a democracia enquanto um valor universal.

Conforme nos aponta Trindade (1994, p. 59)

Os canais múltiplos de representações de interesses permitem aos cidadãos competirem para influir nos processos de desenho e implementação de políticas públicas em diversas arenas e de diferentes maneiras. Mesmo que os partidos sejam o instrumento principal desta competência, uma variedade de organizações intermediárias facilitam aos cidadãos o acesso à informação, à definição de suas preferências e aos canais para influir nas políticas e controlar o exercício do poder.

Nesta lógica, ao Estado é necessário um esforço no sentido de tornar mais claras as rotinas burocratizadas que norteiam as ações no âmbito da máquina estatal e um esforço para fomentar espaços de gestão democráticos a fim de socializar a política.

Entendemos que a relação entre o Estado e a sociedade civil para ser aprimorada é necessário a acessibilidade desta junto do conteúdo daquele. A sociedade civil necessita acessar os conhecimentos necessários à sua participação, mas é também igualmente necessário que esta possa acessar aos espaços de participação, pois não adianta uma sociedade civil imbuída criticamente de conhecimentos se o Estado se fechar diante das possibilidades democráticas de aprimorar as relações entre ambos.

As assimetrias de saber, de acesso ao poder e às informações colocam os conselheiros que representam a sociedade civil, particularmente os representantes populares, numa grande dependência das informações, dos recursos materiais e da 'boa vontade' do governo. É grande, portanto, a capacidade dos governos de esvaziá-los, seja tomando decisões 'por fora' dos conselhos, seja desmobilizando-os, retirando-os deste espaço ou indicando para os conselhos funcionários pouco representativos, com grande rotatividade, com pouca capacidade de tomar decisões. (CARVALHO, 2008, p. 16).

Portanto, a socialização do fazer político e o reinventar da política fazem-se necessários para que a sociedade civil possa adentrar os contornos da sociedade política e com isso possa tomar decisões igualmente quanto às questões de interesse público. O fortalecimento das decisões no âmbito da esfera pública requer que as relações entre Estado e sociedade civil estejam ativas no âmbito deste mesmo processo.

Não se limitar no domínio da burocracia e da técnica, próprias da governança organizacional, mas ir ao encontro dos valores universais que permeiam a gramática democrática, socializando a política e o poder.

A socialização da política no âmbito das esferas locais pode contribuir para o fortalecimento de uma governança organizacional de caráter democrática. Com isso as ações das políticas sociais podem ser pensadas a partir das perspectivas mais efetivas, quando executa ações mais

apropriadas frente às diferentes demandas advindas dos segmentos organizados da sociedade civil. As ações das políticas sociais são essenciais para o desenvolvimento nas esferas locais, portanto tornam-se fulcro de disputas inerentes à lógica das relações de poder estabelecidas na dinâmica social. Conforme aponta Bento (2003, p. 92) “A própria idéia de descentralização ganha um novo significado nesse contexto, desejável não em virtude de uma maior eficiência, mas de uma maior participação que ela permite de seus interessados, contribuindo para ampliar os horizontes da democracia horizontal.”

Ações articuladas entre diferentes atores, além de exigir uma ação democrática e participativa, para o campo da governança organizacional impõe a incorporação de um modo de governar que se comprometa com uma prática interinstitucional. Uma ação não mais setORIZADA, fragmentada e desarticulada, mas um modo de governar em que várias ações sejam planejadas e executadas articuladas entre si.

A área das políticas sociais exige uma ação interinstitucional, uma vez que as demandas sociais, não estão isoladas do contexto, mas inscritas no âmbito dos conflitos econômicos, políticos e culturais. Assim, em vez de “[...] continuar ‘setorializando’, requer-se, na área social, a ‘interinstitucionalização’, o aumento dos vínculos concretos entre os diferentes atores.” (KLIKISBERG, 2002, p. 60).

Uma nova governança entra em cena, quando o desafio é realizar ações articuladas, decidir de forma dialogada e horizontalizada, quando a execução não está mais centralizada em um sistema hierarquizado, mas deve se materializar em conjunto com diferentes atores, com regras e formas de fazer e decidir diferenciadas, na qual a participação democrática toma corpo e interage no núcleo da governança.

A nova governança aposta, portanto, em mecanismos mais diretos e participativos de gestão, o que passa naturalmente pela flexibilização de mecanismos administrativos e financeiros, com menos regras procedimentais definidas a priori em nome de uma legitimação mais direta, obtida a partir da participação popular [...]” (BENTO, 2003, p. 121).

Para uma nova governança organizacional no âmbito das políticas sociais no Brasil tanto Estado como sociedade civil terão que sofrer mudanças em seus modos de gestão.

A socialização da política funciona, portanto, como um processo pelo qual os diferentes atores se encontram, tencionando-se reciprocamente, quanto ao modo do fazer político e da finalidade da política, que via de regra, são diferentes e divergentes, uma vez que a sociedade é dividida em classes sociais.

Considerando que a política social é fruto de disputas frente às demandas inerentes ao conflito de classes que há no seio da estrutura produtiva capitalista e que possui rebatimento direto no âmbito da superestrutura ideológico e política, depreende-se disso que está inserida em um campo de tensões, cuja ocupação e direção decorrem da posição que cada ator ocupa no cenário econômico, político e cultural da sociedade.

Outrossim, a natureza conflituosa das relações torna-se um elemento que dificultador da efetivação de uma prática democrática emancipatória, em favor da autonomia dos cidadãos participantes.

O pacto de dominação vigente reflete direto e indiretamente na configuração das relações de hegemonia determinando assim o desenvolvimento do sistema de governança organizacional no âmbito das políticas sociais no Brasil, no qual a descentralização e a municipalização concorrem como elementos complexos e contraditórios desse processo.



#### 4. Conclusão

Verificamos no decorrer deste trabalho que as políticas sociais são resultados das lutas que se processam na sociedade entre as classes sociais, tornando-se um campo de lutas por direitos na sociedade.

Vimos ainda que no Brasil as políticas sociais sofreram um processo de descentralização e municipalização a partir da Constituição Federal de 1988 e que estes processos tornam-se complexos e contraditórios na medida em que, por um lado aproximaram a sociedade das decisões no que se refere aos rumos das diferentes políticas, mas por outro lado, favoreceram a desresponsabilização do Estado frente às obrigações inerentes às respostas às demandas sociais e acabaram por desconcentrar as funções da esfera federal, através do repasse aos estados e municípios diversas obrigações.

Como mecanismo de implementação das diversas políticas sociais descentralizadas e municipalizadas nas diferentes esferas de governo a governança organizacional se engendra nesse processo e assume o papel de estruturar do ponto de vista técnico e instrumental as diferentes políticas. Contudo, vimos que a governança organizacional sofre com as determinações da política, da economia e da cultura tanto inerente ao Estado quanto às relações da sociedade civil. Esta convive com formas hierarquizadas de poder e ações fragmentadas e isoladas no âmbito estatal, tendo como desafio estabelecer uma nova forma de governança, tomando por base as relações entre os diferentes atores da sociedade. Tal forma se refere a uma gestão articulada; que tenha construído um sistema horizontalizado, democrático e participativo entre Estado e sociedade civil.

Contudo, fazendo uma leitura crítica de todo esse processo, depreende-se que a governança organizacional sofre com determinações mais amplas, próprias da forma como se estrutura o *modus vivendi* da sociedade contemporânea. Neste, o pacto de dominação ainda é imperativo para a configuração das relações sociais, que se estruturam a partir das relações da esfera de produção e uma vez mediadas para o campo da superestrutura ideológica e política, incorpora-se à natureza do *modus operandi* do Estado, frente à gestão das políticas sociais, impactando diretamente na direção das referidas políticas, bem como na forma de estruturação dos procedimentos e técnicas da governança organizacional. Neste contexto, a socialização da política e do poder torna-se um campo de possibilidades no qual os diferentes atores tencionam pela direção da governança democrática, com efeito, se reproduzindo no âmbito da gestão das políticas sociais.

#### Referências

ARRETCHE, M T. da S. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: FAPESP, 2000, p. 304 p.

AVRITZER, L. SANTOS, B. de S. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (org). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre a eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

CARVALHO, M. do. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo>. Acesso em: 09. Jun. 2008.

KLIKISBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionismos. São Paulo: Cortês, 2002.

LESBAUPIN, I. O enfrentamento da Exclusão Social pelas Prefeituras Democráticas no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Poder local x exclusão social:** a experiência das prefeituras democráticas no brasil. Petrópolis: Vozes, 2000, parte 2, p. 39-76.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social.** São Paulo: Cortez, 1992.