

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O ENFOQUE DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES: APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

PUBLIC POLICY MANAGERS COUNCILS UNDER THE FOCUS OF THE THEORY OF ORGANIZATIONS : THEORETICAL- CONCEPTUAL APPROACHES

Fernanda Gabriela Gandra Pimenta Magalhães¹
Wesley de Almeida Mendes¹
Tarrara Alves da Silva¹

Recebido em: 14/04/2016
Aceito em: 02/06/2016

wesleyadm@live.com

Resumo: Este artigo realiza aproximações teórico-conceituais entre teoria organizacional e conselhos, propondo um aprofundamento das diferentes perspectivas do objeto. São apresentadas interfaces entre o objeto e teoria, seguida das aproximações entre os mesmos e as temáticas da teoria das organizações. Busca demonstrar pelos pontos de interseção apresentados, a contribuição dos estudos organizacionais para o entendimento desse objeto. Concluiu-se que as diferentes perspectivas apresentadas são complementares, indicando que os conselhos, instâncias permeadas por conflitos de poder e questões culturais, constituem-se nova forma organizacional que é implementada via redes de parcerias entre sociedade e Estado. Infere-se também que a institucionalização dos conselhos abarca de um novo momento e forma de gestão pública, desenvolvida sob a lógica da ação racional substantiva e paradigma humanista.

Palavras-chave: Conselhos Gestores. Teoria Organizacional. Gestão Social.

Abstract: This paper do approaches between organizational theory and councils, proposing a deepening of the different perspectives of the object. The interfaces are displayed between the object and theory, followed by the similarities between them and the themes of organizational theory. The goal is to show the intersection points, the contribution of organizational studies for the understanding of this object. It was concluded that the different perspectives presented are complementary, indicating that the councils, places permeated by conflicts of power and cultural issues, constitute new organizational form that is implemented through partnerships networks between society and state. This infers also that the institutionalization of councils includes a new time and form of public management, developed under the logic of substantive rational action and humanistic paradigm.

Keywords: Councils. Organizational Theory. Social Management.

¹ Universidade Federal de Viçosa – UFV – Viçosa – Minas Gerais – Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a consequente abertura democrática e ampliação da participação de atores de diversas camadas sociais nas decisões públicas, abre-se um campo de diálogo entre Administração Pública e a Ciência Política, formando-se uma arena na qual diferentes grupos se encontram. São instituídos ambientes de participação social na esfera pública, como os conselhos gestores, que correspondem à possibilidade de uma representação mais autêntica (ABERS; KECK, 2008).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas podem ser definidos como instituições híbridas que contam com participação de atores do executivo e da sociedade civil, que competem sobre questões relativas à sua área temática (AVRITZER, 2010), tendo como objetivo, além de possibilitar a participação cívica, reforçar a disseminação da cultura participativa que se pauta na justiça, equidade, solidariedade, confiança e tolerância (LABRA, 2005).

Partindo das transformações propostas na gestão pública, que depende da força da sociedade, nota-se a presença das teorias organizacionais neste contexto. Reed (1998) propõe que o desenvolvimento da Teoria das Organizações progride de acordo com as alterações dos contextos social, econômico e político.

Reed (1998) aponta diferentes óticas teóricas, observando que na Teoria Organizacional temas interligados formam a “espinha dorsal de análise” em torno de seis estruturas narrativas entendidas como formas de representação e controle do entendimento da organização enquanto uma prática estratégica institucionalizada. Ele também destaca que é válida a visão do discurso da Teoria da Organização como uma rede indicada à contestação constante dos conceitos e teorias presentes, visto que para que as definições presentes em tal teoria aconteçam, teóricos “travam batalhas para impor certos significados em detrimento de outros a nosso entendimento partilhado da vida organizacional na modernidade recente” (REED, 1998, p. 82).

Diversas são as teorias organizacionais que buscam explicar características das relações sociais e suas possíveis modificações e impactos no ambiente social e organizacional. Destacam-se, entre essas teorias organizacionais a teoria da perspectiva dos paradigmas, da racionalidade, da cultura, do poder e das redes.

Morgan (2007) explana ainda sobre o uso de metáforas na teoria das organizações e mostra que no desenvolvimento dessa teoria a organização passou a ser colocada como uma entidade viva em constante mudança, sendo vista em termos de suas relações com as redes internas e externas, tornando possível entendê-las de diferentes maneiras. Como aponta Wolin (1961, citado por REED, 1998) organização significa uma metáfora de controle social, um meio de impor ordem, estrutura e uniformização da sociedade.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é dar destaque à relação entre conselhos gestores de políticas públicas e Teoria das Organizações, realizando aproximações teórico-conceituais entre Teoria das Organizações e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no contexto da sociedade brasileira. Tem-se como as categorias de análise dos conselhos sob a perspectiva dos paradigmas, racionalidade, cultura, poder e redes, são importantes, aprofundando nas mesmas.

Tendo como objetivo identificar e discutir, a partir da literatura, as interfaces teórico-conceituais entre conselhos gestores de políticas públicas e a teoria das organizações, foram levantados trabalhos sobre a temática deste artigo publicados no período de 2000 a 2015, por meio de pesquisa nos portais SPELL (Scientific Periodicals Electronic Library), Google Acadêmico, Web of Science e Periódicos Capes, selecionados em razão de sua relevante contribuição para a compreensão do tema abordado.

Para atender ao objetivo proposto, este artigo está estruturado em quatro seções. Além desta introdução, na seção dois é feita uma caracterização inicial do objeto (conselhos gestores), seguida das interfaces teórico-conceituais entre os conselhos gestores de políticas públicas e a teoria das organizações, sob o olhar de cinco macro categorias, sendo elas a perspectiva dos paradigmas, racionalidade, cultura, poder e redes; na última seção são apresentadas as considerações finais.

2 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerada uma das mais importantes contribuições trazidas pela Constituição Federal de 1988 (PERISSINOTTO; FUKS; DE SOUZA, 2011), os conselhos gestores de políticas públicas nascem como proposta de espaço de discussão, no qual se faça presente além do Estado, a sociedade civil, para deliberações sobre políticas públicas (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012).

Tais conselhos são considerados agentes-chave da construção de uma gestão colegiada de políticas públicas, que exige do meio novas relações entre sociedade e Estado, pautadas pelo equilíbrio e pela dialogicidade, além da própria consolidação de tais espaços (OLIVEIRA, PEREIRA e OLIVEIRA, 2007).

Presentes em diferentes áreas (saúde, assistência social, educação, etc), os conselhos são criados por lei e têm a garantia de certa autoridade formal sobre normas e planejamentos e, em alguns casos, sobre o orçamento em suas respectivas áreas de atuação (ABERS; KECK, 2008).

O formato que apresentam os conselhos gestores, que reúnem representação de associações e de órgãos estatais, é consequência do contexto histórico que os formaram, em que tanto movimentos populares como burocratas reformistas desempenharam papéis importantes (ABERS; KECK, 2008). Caminhando para uma dinâmica mais participativa e argumentativa, os conselhos gestores propiciam um novo entendimento e momento da relação entre Estado e Sociedade no país.

3 INTERFACES TEÓRICO-CONCEITUAIS ENTRE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

A teoria das organizações apresenta diversas categorias de análises dos modelos de estruturas sociais e das organizações, entre elas destacam-se a perspectiva dos paradigmas, a racionalidade, a cultura, o poder e redes. Entende-se que, sendo os conselhos gestores uma

formação social, pode ser analisado sob a ótica dessas diferentes categorias, que estão relacionadas a seguir.

3.1 Conselhos Gestores sob a Perspectiva dos Paradigmas

A Administração Pública tende a se configurar como um campo interdisciplinar que recebe influências da orientação racional instrumental (foco em eficiência e eficácia) e, por outro lado, da orientação política (foco no bem público) (GARSON; OVERMAN, 1983; MARSHALL, 1998 citados por ANDION, 2012).

Tomando a concepção de Morgan (2007), segundo a qual a Teoria Social e a Teoria das Organizações podem ser organizadas pela ótica de quatro paradigmas (visões de mundo), conforme o quadro 1 abaixo, sendo eles o paradigma funcionalista, interpretativista, humanista radical e estruturalista radical. Tenta-se aqui ligar os estudos acerca dos Conselhos Gestores à esses paradigmas, como uma “rede de escolas de pensamento inter-relacionados, diferenciadas em abordagem e perspectiva, mas que compartilham pressupostos fundamentais sobre a natureza da realidade de que tratam” (MORGAN, 2007, p. 15).

Quadro 1 – Paradigmas propostos por Burrell e Morgan

Sociologia da mudança radical			
Subjetivo	Humanismo radical	Estruturalismo radical	Objetivo
	Interpretativismo	Funcionalismo	
Sociologia da regulação			

Fonte: Morgan (2007).

Ao analisar os paradigmas presentes no campo teórico da Administração Pública no Brasil, Andion (2012) aponta transformações nesse campo e identifica que ainda há a dominação da concepção funcionalista, chamando a atenção para outros caminhos alternativos.

É assim que Andion (2012) propõe que, tendo como ênfase a mobilização da sociedade civil e sua atuação enquanto sujeito de mudança social, a chamada corrente pluralista, dentro da qual se desenvolvem os estudos sobre a democracia participativa, se situa dentro do paradigma do Humanismo Radical proposto por Burrell e Morgan. Nesse sentido, a autora propõe que:

As correntes que emergem nas últimas décadas, como a Pluralista e a do Novo Serviço Público vêm lançar novas bases de compreensão da administração pública e reconfigurar a sua identidade enquanto campo científico, a partir do diálogo com outras disciplinas das ciências sociais, como a ciência política, a sociologia política, a geografia e a antropologia. Fazendo isso, elas trazem à tona novos pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos para o campo, promovendo o seu enriquecimento. (ANDION, 2012, p. 15)

Cançado, Pereira e Tenório (2015) corroboram com Andion (2012) ao afirmarem que o campo de conhecimento da Gestão Social (como um espaço para os Conselhos Gestores) aproxima-se da perspectiva do Humanismo Radical. Deve-se notar ainda que, se desenvolvendo então sob este paradigma, a corrente pluralista que abriga o desenvolvimento dos espaços participativos, chama a atenção para aspectos políticos e ludibriosos da vida organizacional, estando interessado em notar como pode-se associar pensamento e ação como meio de superar a alienação (MORGAN, 2007).

Assim, a discussão sobre a perspectiva dos paradigmas no âmbito dos conselhos gestores contribui ao debate acerca dessas instituições, uma vez que serve de “lente” para que se entenda onde se situa tal debate.

3.2 Conselhos Gestores e Racionalidade

De acordo com Cançado, Pereira e Tenório (2015), para que a esfera pública se reconfigure é necessário que se adote racionalidade compatível aos novos preceitos, dentre eles o Interesse bem Compreendido (ponto de partida da Gestão Social) e a Democracia Deliberativa. Há então três linhas que competem sobre a racionalidade como categoria teórica da Gestão Social: equilíbrio entre as racionalidades; subordinação da lógica instrumental e agir comunicativo, sendo que o fator de convergência entre elas é a hegemonia da racionalidade utilitária como fator limitante ao desenvolvimento e emancipação do homem (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Tenório (2008 citado por Cançado; Pereira; Tenório, 2015) afirma que a Gestão Social pode ser considerada uma “linha de fuga” em relação à racionalidade utilitária do pensamento administrativo. Nesse sentido, os autores entendem que a racionalidade substantiva possibilita a inserção de questões em termos éticos, potencializando dessa forma o debate racional (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

No instante em que a sociedade civil adquire espaço nas decisões públicas, inicia-se um processo de inversão do sistema político, onde se cria a expectativa de formulação de políticas mais inclusivas e mais representativas de interesses sociais, fornecendo espaço para um possível surgimento de uma dicotomia eficiência versus participação. Como observam Abers e Keck (2008), com a reserva de espaço para associações civis nos novos fóruns deliberativos, apesar do fato de que alguns membros do processo decisório ainda estivessem preocupados mais com a eficiência do que com a participação, acredita-se que sua participação contribua para que as políticas respondam a uma gama mais ampla de interesses sociais e para uma democracia mais justa e participativa.

Tomando então a racionalidade substantiva e ainda o agir comunicativo de Habermas, Serva (1997) apresenta a Ação Racional Substantiva, baseado na razão substantiva (Guerreiro Ramos) e no Agir comunicativo (Habermas). “Assim, na esfera pública mediada pela Gestão Social, o processo decisório é baseado na Democracia Deliberativa que tem a Ação Racional Substantiva como sua orientação de ação” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 156). Dessa forma, nota-se que:

A Ação Racional Substantiva, no nível do indivíduo, caminha no sentido da emancipação (objetivo da Gestão Social [...]) e na dimensão grupal, passando pelo entendimento, que pressupõe Dialogicidade e Intersubjetividade, busca a satisfação pessoal (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 56).

Pode-se então entender, a partir da discussão aqui empreendida sobre a lógica da racionalidade dentro dos conselhos gestores, que estes norteiam-se pela lógica Ação Racional Substantiva, mesmo que idealmente falando.

3.3 Conselhos Gestores e Cultura

Antes de adentrar o aspecto cultural dentro dos conselhos gestores especificamente, é importante notar que, devido à ainda recente consolidação das instituições participativas no Brasil, assim como a frágil construção do Estado de Direito que as embasam, a própria formalização igualitária assegurada pelo reconhecimento comum dos direitos mostrou-se frágil, uma vez que submete-se a um padrão de dominação social caracterizado por desigualdades históricas, revelando assim a persistência de características históricas (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006).

Chu e Wood Jr (2008) ao delinearem os traços centrais e periféricos da cultura brasileira, constataram que entre os traços centrais estão o “jeitinho”, desigualdade de poder e hierarquia, flexibilidade, plasticidade, personalismo e formalismo. Os periféricos compreendem orientação para resultados financeiros e orientação humana, falta de planejamento e estruturação nas organizações, autoritarismo, postura de expectador, aversão ao conflito e cordialidade. Relacionando esses traços às condições para consolidação de espaços participativos observa-se algumas incompatibilidades interessantes e, é importante notar que, ainda que alguns desses traços estejam em processo de resignificação, é preciso estar atento à complexidade e à ambiguidade dos sistemas culturais, cuja compreensão é essencial para orientar ações diretivas nas organizações (CHU; WOOD JR, 2008).

Sobre o histórico de autoritarismo vivenciado no Brasil, Coelho (2004 citado por MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012) aponta que a presença de uma cultura política autoritária dificulta e fragiliza a proposta de instituições participativas, uma vez que representa resistência por parte dos atores em reconhecer e aceitar o outro como cidadão, comprometendo assim a efetividade da participação social.

Nesse sentido, Guizardi e Pinheiro (2006) asseveram que esse panorama permite deduzir que historicamente houve uma diferenciação entre as condições de participação política dos diferentes grupos sociais, uma vez que há claros indícios de que houve uma intensa concentração de seu exercício.

Com relação à cultura da participação Cançado, Pereira e Tenório (2015) expõem o estudo de Pinho (2010) que conclui que, no contexto brasileiro, mesmo grupos com condições de participação em debates deliberativos, a participação ainda não é um traço forte.

Avritzer (2000) postula sobre a colocação weberiana da impossibilidade de resolução de conflitos culturais e a solução schumpeteriana de deixar as questões culturais de fora da política democrática, colocando que a concepção decisionística de deliberação propõe uma forma de decisão que prescinde dessa dimensão, de forma que tais diferenças devem ser postas de lado (Teoria Democrática Hegemônica, na primeira metade do século XX).

Guizardi e Pinheiro (2006) apontam que, o Brasil, se por um lado constituiu-se num governo democrático, por outro, não se pode afirmar que se vive em uma sociedade plenamente democrática, em razão da permanência de fatores socioculturais intimamente relacionados aos processos de cultura política.

Nesse sentido, é oportuna a consideração de Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012) que indicam a:

Necessidade de construir uma nova cultura de participação popular e de consolidação de canais de participação da sociedade na gestão de políticas ou projetos públicos, demandando uma sociedade mais organizada, uma classe política mais sensível ao envolvimento do cidadão e uma burocracia aberta ao diálogo. (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012, p. 222).

Especificamente sobre o universo daqueles atores participantes dos Conselhos Gestores, no que diz respeito à cultura política, Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) notaram que, no geral, os grupos participantes possuem maior quantidade de recursos de cultura política em relação à população brasileira.

Deste modo, após essa apreciação teórica sobre traços de cultura que permeiam os conselhos gestores, pode-se afirmar que a discussão dessa temática propicia que se entenda o contexto no qual esse espaço é construído, sendo essencial então na compreensão das discussões, debates, relações e deliberações que ali se desenvolvem.

3.4 Poder nos Conselhos Gestores

A dimensão do poder dentro dos conselhos gestores desperta constante interesse em saber quem detém o poder, de forma que, como apontam Fuks e Perissinotto (2006) quando se discute o funcionamento de uma determinada instituição (como os conselhos gestores) objetiva-se de alguma forma saber quem detém o poder. Os autores alertam que, todavia, essa não é uma questão de simples resolução, uma vez que a própria definição de poder gera dificuldades metodológicas para se responder a questão, considerando ainda que as duas soluções mais usuais a essa questão advêm da tradição weberiana e que ambas entendem o poder como a capacidade de influenciar o processo decisório (FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

Destaca-se aqui as perspectivas de poder apresentadas por Foucault (1979) e Bourdieu (1992). Foucault (1979) apresenta o poder como uma construção social em permanente mudança, entendendo-o não como domínio do poder, mas sim de estratégia, como algo a ser exercido, não a se tomar posse. Foucault (1979) chama de poder disciplinar aquele que provém do conjunto de relações que formam o sujeito, entendido então um mecanismo de organização do espaço. Já Bourdieu (1992), tratando o poder por outra ótica, centra seus esforços no poder simbólico, aquele praticado em nome da integração social.

Em seu estudo sobre a decisão e poder nos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba, Fuks e Perissinotto (2006) além de considerarem a possibilidade do real exercício da influência política como definido em termos do resultado concreto do conflito político, indicado pelo sucesso de determinados atores no processo decisório, independentemente da posição institucional

e, em consequência, dos recursos de que dispõem; e a hipótese de que a posse de determinados recursos explicam a distribuição da participação política nos conselhos gestores; levaram em consideração também os fatores que configuram os contextos interno e externo nos quais os conselhos se inserem.

Para os autores supracitados, a inserção desse conjunto de fatores na análise possibilitou superar as limitações das abordagens que levam em conta apenas interações observáveis no processo decisório ou os recursos possuídos pelos atores políticos, concluindo então que:

Uma análise das relações de poder em instituições de participação ampliada deve, portanto levar em consideração tanto as dimensões estruturais, que modelam as capacidades e as preferências dos atores, como as interações concretas entre eles, as quais, por seu caráter acentuadamente estratégico, trazem consigo sempre resultados que não podem ser simplesmente derivados dos aspectos estruturais que constroem a ação (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 78).

Fischer (2002 apud por CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015) postula que a Gestão Social se caracteriza pela articulação de diferentes níveis de poder, o que desencadeia uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder.

Deve-se atentar para o fato de que a criação de um ambiente participativo como os Conselhos Gestores tende a carregar a tensão entre interesses individuais e grupais, que são difíceis de distinguir, havendo então o risco da superioridade de elites (PINHO, 2010).

Guizardi e Pinheiro (2006) num estudo que propunha analisar a experiência de participação de um movimento popular em Conselhos de Saúde e sua relação com o poder executivo, mostrou que dentro do conselho analisado a posse do conhecimento técnico tende a se reverter em relações de poder, de forma que:

Dentro dos conselhos, a questão do saber rapidamente se afirma como relações assimétricas de poder, em que os representantes, principalmente dos usuários, se sentem desautorizados e desqualificados perante a argumentação técnica prevaiente, em função da qual o “conhecimento necessário” parece pertencer apenas ao poder executivo (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006, p. 801).

Assim, pode-se afirmar que essa relação encontrada pelo estudo se aproxima da concepção de poder de Foucault (1979), segundo a qual se acredita que a criação de saberes são peças de sustentação das relações de poder.

Outro aspecto abordado pelo referido estudo prático é que “diversamente do que ocorre com os usuários, a presença dos conselheiros do poder executivo conta integralmente com toda uma rede de suporte e infraestrutura” (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006, p. 801), levando a um entendimento por parte dos conselheiros, de inferioridade da capacidade, influência e poder dos usuários em relação aos membros do executivo, entendendo então que a relação não é totalmente democrática.

Observou-se ainda nesse caso a dependência do poder público por parte dos movimentos integrantes do conselho, de forma que as relações construídas nos conselhos tendem a impedir que os representantes dos usuários se apropriem da força institucional e política a eles concernente, mostrando então uma relação de poder não democrática e equável (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006).

Deve-se destacar ainda que esse mesmo estudo apontou que de certa maneira, naquelas instituições em que o contato entre representantes da sociedade e poder público se deu de forma

mais próxima e direta, a representação mostrou-se mais efetiva e, portanto democrática (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006). Essa constatação liga-se à ideia do poder simbólico de Bourdieu, que observou que:

Relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidos nessas relações e que, como o dom ou o potlatch, podem permitir acumular poder simbólico (BOURDIEU, 1992, p.11).

Por fim, Guizardi e Pinheiro (2006) alertam que essa relação assimétrica de poder, em que o espaço de deliberação política se faz inacessível, pode ter como consequência a burocratização dos conselhos e limitação de seus propósitos a uma função informativa, o que tornaria improvável a elaboração conjunta de políticas públicas.

Mediante ao exposto, pode-se inferir que a dimensão do poder é inerente às relações desenvolvidas dentro dos conselhos gestores de políticas públicas e que, portanto, deve ser considerada sempre que se discute tais espaços.

3.5 Conselhos Gestores e Redes

O conceito de conselhos gestores se aproxima da concepção de rede, proposta por Vale, Amâncio e Lima (2006) na medida em que:

O termo rede é utilizado [...] para designar uma forma particular de associação, de natureza horizontal, que reúne, voluntariamente, atores diversos, que interagem entre si, de maneira sistemática, compartilhando, em menor ou maior grau, certos valores comuns, e implementando, conjuntamente, estratégias de interesse coletivo, visando algum ganho socioeconômico (para empresas, setores e comunidades) (VALE; AMÂNCIO; LIMA, 2006, p. 137).

A noção de formação de redes representa um contraste à atomização e à desintegração social nas sociedades modernas, indicando o grau de organização e atividade de sua sociedade civil (ANDRADE; VAITSMAN, 2002). Ainda de acordo com os autores, a herança cultural de desconfiança nas instituições públicas e a dificuldade de participação por parte do povo, poderia ser superada por meio de ações e formas de organização que contribuíssem para estimular a confiança social e a consciência cívica (ANDRADE; VAITSMAN, 2002).

Ainda com todas as falhas persistentes, de acordo com Andrade e Vaitsman (2002), a multiplicação de organizações e associações a partir de 1990 que se vinculavam à noção de redes, uma vez que “envolvem relações de trocas” (LANDIN, 1998 apud ANDRADE; VAITSMAN, 2002), contraria o argumento de que a sociedade civil brasileira estava totalmente indiferente e desorganizada.

Na Gestão Social, a formação de parcerias e cooperação entre atores é considerada estratégica para a sociedade. Pode-se afirmar que os conselhos gestores se constituem como uma rede de articulação entre o poder público e a sociedade civil organizada. No ponto de vista de Gohn (2001), os conselhos consistem em novas formas de expressão, representação e participação dotados de poder de transformação política. Nesse sentido, a rede institucional estabelecida pelos

conselhos municipais gerou oportunidades de diálogo entre sociedade e Estado inéditas na história brasileira (OLIVEIRA; PEREIRA e OLIVEIRA, 2007).

Löffler (2001, citado por MARTINS, CKAGNAZAROFF e LAGE, 2012) argumenta que nesse contexto de reestruturação do Estado e de fortalecimento dos governos locais, orienta-se pela noção de rede de cooperação e ação conjunta compartilhada pelos entes do primeiro, segundo e terceiro setor, que proporciona melhor identificação de especificidades locais, o que é caro à gestão pública (LANDIM, 1998 apud ANDRADE; VAITSMAN, 2002).

Nesse sentido, Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012) argumentam que essa nova governança pública em redes se consolida como via de aperfeiçoar a capacidade gerencial através da implementação de canais participativos como os conselhos gestores.

Andrade e Vaitsman (2002) colocam que a importância de se trabalhar em rede, isto é, de se discutir formas de participação da sociedade nos serviços públicos (especificamente na saúde pública) deve-se a uma concepção de que o avanço na qualidade dos serviços e ações só é possível pela participação da sociedade civil, que tem conhecimento próximo da realidade, dos problemas e possíveis soluções.

Assim, fechando essa discussão, conforme apresentado pelos autores, entende-se que a perspectiva de redes está intimamente relacionada a própria existência dos conselhos gestores, uma vez que se constituem em rede e são geridos em redes de parceria entre governo e sociedade civil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo teve como objetivo apresentar os Conselhos Gestores como fórum privilegiado do estudo da Administração Pública e Gestão Social, no sentido de realizar proposições teórico-conceituais promovendo um entendimento mais amplo do objeto pela ótica da Teoria das Organizações, compreendendo que a riqueza dos estudos organizacionais muito tem a contribuir ao entendimento desse objeto.

Entende-se que os pontos aqui assinalados não esgotam as possibilidades de tais aproximações teórico-conceituais e tampouco totalizam as possibilidades de estudar essa temática dos conselhos gestores no campo de estudos organizacionais.

Destaca-se que cada um dos tópicos aqui relacionados teve o propósito de alcançar compreensão das temáticas relacionando-as aos conselhos gestores, no sentido de contribuir no entendimento desse objeto pela ótica da teoria organização.

Pôde-se perceber que os conselhos gestores assumem caráter de potenciais instrumentos de cobrança e de transparência nas decisões e ações do poder público (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006), destacando-se que a Gestão Social deve ser considerada assim a “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação na condição de fim último” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Porém, é importante notar que os objetivos dos conselhos gestores acima relatados devem ser buscados, mas dificilmente serão atingidas em sua plenitude, uma vez que as relações de poder

inerentes a esse processo e as desigualdades sociais, de poder e culturais próprias do contexto brasileiro levam a crer que esse ideal dificilmente se verificará de forma plena na prática (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Nota-se que as teorias das organizações podem ser observadas na forma de diferentes características nos modelos sociais e, no caso em estudo, nos conselhos gestores. Observa-se que, a composição teórica acerca dos conselhos gestores muito se aproximam das teorias organizacionais, tendo em vista o modelo de redes (que se torna necessária para a efetividade dos conselhos gestores), da visão humanista radical (que emprega uma visão política, polissêmica e democrática nas decisões), a cultura (que pode ajudar ou dificultar o processo de participação, considerando o contexto local).

Por fim, destaca-se que pela proposta desse artigo e a relação que se propôs entre os conselhos gestores e alguns tópicos da Teoria Organizacional, sendo eles as abordagens dos paradigmas propostos por Burrell e Morgan, racionalidade, cultura, poder e redes, pôde-se concluir que as diferentes perspectivas teóricas apresentadas são complementares e indicam que os Conselhos Gestores, instâncias permeadas por conflitos de poder e questões culturais, se constituem como uma nova forma organizacional implementada via redes de parcerias entre sociedade e Estado. A institucionalização destes espaços sociais abarca de um novo momento e forma de gestão pública, desenvolvida pela lógica Ação Racional Substantiva e sob o paradigma do Humanismo Radical.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, 2008.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape. BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.
- ANDRADE, G. R. B. de; VAITSMAN, Ji. Apoio social e redes: conectando solidariedade e saúde. **Ciência e saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 925-934, 2002.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: AVRITZER L. (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. Belo Horizonte: Editora Cortez, 2010.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado; 1988.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. Sociological paradigms and organizational analysis. **Aldershot, Gower**, 2006.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G.. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 2ª ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.
- CHU, R. A.; WOOD JR, T. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 969-991, 2008.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de MACHADO, R. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, Fev. 2006.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 21, p. 125-145, 2003.
- GOHN, M. da G.. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Tradução de Mary Cardoso. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981, 210p.
- GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 797-805, 2006.
- LABRA, M. E. et al. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Fiocruz, 2005. p. 353-383. Democracia. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 353-384.
- MARTINS, S.; CKAGNAZAROFF, I. B.; LAGE, M. L. da C. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 221-245, 2012.
- MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar. **Teoria das Organizações. Série RAE Clássicos**. São Paulo: FGV/ERA/Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, V. C. da S. e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Paradigmas de Administração Pública e Conselhos Gestores Municipais: Velhas Abordagens de Gestão em Novos Arranjos Institucionais? XXXI **ENANPAD**, Rio de Janeiro, set. 2007.
- PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M.; DE SOUZA, N. R.. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 105, p. 75-100, 2011.
- PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF**, v. 1, p. 21-52, 2010.
- REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W.R. (Orgs.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, p.61-97.
- SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de administração de empresas**, v. 37, n. 2, p. 18-30, 1997.
- VALE, G. M. V.; AMÂNCIO, R.; LIMA, J. B. de. Criação e gestão de redes: uma estratégia competitiva para empresas e regiões. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 41, n. 2, 2006.