



Gestão Social e Controle Social de políticas públicas



Sérgio Luís Allebrandt
PPGDR/UNIJUI
allebr@unijui.edu.br



16/10/2018

Prof. Sérgio Luís Allebrandt -
allebr@unijui.edu.br

Gestão Social é uma expressão que vem se tornando cada dia de uso mais corrente, tanto no âmbito da academia, com a formação de diversos grupos de pesquisa e de extensão que passaram a construir os fundamentos teóricos deste conceito em construção e a analisar as práticas de gestão social presentes na sociedade, quanto no âmbito das ações sociais concretas, em que agentes governamentais e de organizações não-governamentais, atores sociais que atuam nos movimentos organizados, associações, fundações e os espaços públicos da sociedade civil, e inclusive iniciativas de grupos privados praticam a gestão social de diferentes maneiras e com diferentes entendimentos.

Assim, gestão social é uma dessas expressões que, dada sua polissemia conceitual, acaba servindo para tudo e para todos.

É assim que a expressão passa a andar de mãos dadas com o neoliberalismo dos anos 80 e 90 do século passado, orientando o modelo gerencial das organizações públicas não estatais, que passaram a executar as funções que não mais cabiam ao âmbito do Estado mínimo, regulador.

Serve também como diretriz ao mercado, que adota a ideia de responsabilidade social empresarial ou cidadania corporativa, no mais das vezes como nova estratégia competitiva (CANÇADO, 2011).

Paradoxalmente, os cidadãos brasileiros têm mostrado certa predisposição para as práticas de caráter não convencional em arranjos institucionais deliberativos, ora conquistados, ora concedidos, nos quais a gestão social aparece como alternativa de processo de decisão coletiva e solidária.

Orientada pela dialogicidade e intersubjetividade, é capaz de transformar não só o modus operandi na definição e execução de políticas públicas, mas repercutir positivamente na cultura ainda incipiente de uma sociedade civil que se paute pela solidariedade coletiva, pelo bem comum e pela cidadania republicana (ALLEBRANDT, 2012).

Provavelmente os primeiros textos a abordarem a gestão social (ou gerencia social, como tem sido denominada na América Latina espanhola) foram de Bernardo Kliksberg, em 1987 ou 1989 : “Gerencia social: Una revisión de situación” e “¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos para el Diseño de Estrategias”. Estes textos foram publicados como capítulos do livro “¿Cómo enfrentar la pobreza?”, organizado por Kliksberg e Faletto (1989).

Kliksberg, que era diretor do Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, vinculado ao PNUD, concebia a gestão social como modelo de gestão de políticas públicas sociais, no âmbito do debate de reestruturação e reforma da administração pública e transferência de ações sociais para o âmbito do terceiro setor.

Neste sentido, Esquivel-Corella (2005, p. 27) estabelece uma relação entre o desenvolvimento do neoliberalismo e a emergência da gestão social, ao afirmar que

- Es en el contexto del desarrollo del neoliberalismo que se gesta la propuesta de gerencia social, tanto cronológicamente como ideológicamente, ya que bajo los programas de ajuste estructural se planteó un cuestionamiento al vínculo del Estado con la política social, como de la urgencia de crear condiciones más adecuadas para las transferencias económicas. [...] Dentro de las argumentaciones del neoliberalismo, se identifican la crítica al Estado de bienestar (Welfare State), la propuesta de reforma del Estado, y el cambio en el modelo de producción taylorista-fordista, con los cuales se puede identificar un enlace desde la gerencia social.

Esta questão também já estava presente no artigo seminal brasileiro sobre gestão social, em que o autor afirma que

o tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas, assim como para os sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de **justificar a presença do Estado mínimo na atenção focalizada**, através de políticas sociais, e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando, as relações de trabalho e de produção dos agentes econômicos. Em ambos os casos, o que se tem observado é uma teoria e prática de **gestão social muito mais coerente com a gestão estratégica** do que aquelas consentâneas com sociedades democráticas e solidárias (TENORIO, 1998, p. 7-8).

No Brasil o tema da gestão social foi sendo incorporado ao debate acadêmico e às políticas públicas a partir dos anos 1990.

Singer (1999) afirma que gestão social diz respeito às ações que intervêm nas diferentes áreas da vida social para a satisfação das necessidades da população. Ele propõe que a **gestão social** seja viabilizada por meio de **políticas e práticas sociais** articuladas e articuladoras das diversas demandas.

Dowbor (1999) aborda as tendências da gestão social alertando para a necessidade de repensar formas de organização social e **redefinir** a relação entre o político, o econômico e o social. Entende a gestão social como paradigma em construção que busca **superar a visão estadocêntrica** ancorada na excessiva burocratização e centralização da máquina pública e a **visão de mercado** que coloca o lucro e a competitividade acima de tudo.

Tânia Fischer (2002) entende a gestão social como um **ato relacional que se estabelece entre pessoas**, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades. Também para Fischer et al. (2006) a gestão social pode ser praticada tanto no âmbito público quanto privado, tendo como objetivo fundamental o **desenvolvimento social**, seja em nível micro ou macro, uma vez que a gestão sempre se orienta para a mudança e para o desenvolvimento.

Para **França Filho** (2003; 2008) é uma inovação na disciplina administrativa, pois se trata de compreender uma maneira de gerir que não se orienta por fins econômicos e isso vem a contrariar a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias gerenciais em administração.

A gestão social apresenta interfaces com a administração pública, em sua vertente societal (PAULA, 2005), e se manifesta nas experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos gestores de políticas públicas, os planos plurianuais participativos, os orçamentos participativos, as conferências e audiências públicas e, nesta vertente, tem suas raízes nas práticas das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as Organizações Não Governamentais.

O Estado, além de incentivar a participação, deve construir as condições para que ela aconteça.

Assim, como lembra Tenório (2006), o tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, do combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo.

Para este autor, a gestão social surge como alternativa à gestão pública e à gestão estratégica.

Na gestão social o cidadão é o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital. Isto é, a cidadania é vista não apenas como a base da soberania de um Estado-nação, mas também como expressão do pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa e da coletividade (TENÓRIO, 2002).

Por isso, nessa vertente, a definição de gestão social está apoiada no conceito habermasiano de cidadania deliberativa, que significa que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENORIO, DUTRA e MAGALHÃES, 2004; TENORIO, 2006; LÜCHMANN, 2002).

Espaços nos quais se articulam diferentes atores que vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões de produção.

Entende-se a gestão social como o processo gerencial decisório deliberativo coletivo que procura atender às necessidades de um município, uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços.

No entanto, mesmo tendo claro que a gestão social nesta concepção deve estar presente também no sistema produtivo, a **gestão pública** e a **gestão do desenvolvimento** constituem-se em *lócus* privilegiados, em espaços públicos para a prática da gestão social.

A gestão social se funda, assim, na democratização das relações sociais, na construção da cidadania.

Institui, enquanto construção conceitual e enquanto *práxis* social, um novo quadro de relações que se estabelece na sociedade.

Na gestão social do desenvolvimento, requer-se a substituição do enfoque estadocêntrico e/ou mercadocêntrico, por um enfoque sociocêntrico, onde a sociedade civil apareça como sujeito do processo.

Isso requer a construção de um novo triângulo social, no qual a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista no processo dessas novas relações.

Não se pode pensar a gestão social do desenvolvimento local/regional e das políticas públicas sem articular os conceitos de **participação, cidadania, democracia, descentralização, transparência e controle social**, já que os mesmos estão imbricados nas práticas sociais desenvolvidas tanto pelos governos como pela sociedade civil e, por isso, desconsiderar um deles ou tomar um pelo outro pode gerar entendimentos parciais.

A ação estratégica é típica da gestão estratégica, cujas características são: comandada pela razão instrumental (técnica); tipo de ação utilitarista; baseado no cálculo de meios e fins; implementada por meio da interação de duas ou mais pessoas; um dos atores tem autoridade formal sobre a(s) outra(s); é uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica; gestão que enfatiza a ação gerencial do tipo monológica; e é o modelo gerencial presente por excelência nos sistemas-governo e sistemas-empresa.

A gestão social, por sua vez, caracteriza-se por ser comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo; enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa; o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais; baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores; exige a presença do discurso argumentativo sujeito às três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade.

Uma democracia deliberativa deve assim constituir-se em processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com vistas a decidir o interesse da coletividade.

Partindo de um processo cooperativo e dialógico, cabe aos cidadãos – reunidos em espaços públicos – a legitimidade para decidir as prioridades e resoluções levadas a cabo nas arenas institucionais do sistema estatal.

Não se trata, portanto, apenas de influência ou orientação informal, trata-se de definição dos cidadãos, de cogestão das políticas públicas.

Segundo Bohman (2000, p. 49), para obter resultado positivo de experiências de democracia deliberativa é necessário criar condições sociais e arranjos institucionais onde se pratique o uso público da razão, pois “a deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas”.

Portanto, pode-se entender a democracia deliberativa como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras, tanto formais quanto informais, que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, minimizam os óbices para a cooperação e o diálogo livre e igual e, desta forma, interferem positivamente nas condições de desigualdades sociais.

Aparece aí também a importância da relação Estado/sociedade, já que a democracia deliberativa exige a participação ativa e propositiva da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política.

A democracia necessita de um formato institucional que possibilite a realização de um processo deliberativo que viabilize a ampliação e a qualificação da participação.

O conceito de gestão social está relacionado à existência de espaços públicos – arranjos institucionais – que favorecem as práticas democráticas deliberativas – em que se pratica a cidadania deliberativa

cidadania deliberativa significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em **processos de discussão**, orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum**.

CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Cidadania Deliberativa

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes</p> <p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p> <p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p> <p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p> <p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p> <p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p> <p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p> <p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p> <p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p>
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p> <p>Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.</p>

Categorias	Critérios
<p>Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p> <p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p> <p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.</p>	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p> <p>Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.</p> <p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.</p> <p>Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>
<p>Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.</p>	<p>Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.</p> <p>Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.</p>

Na dinâmica destes espaços públicos, outro elemento intrinsecamente relacionado à gestão social é o **controle social**.

Desde os anos 70, os movimentos sociais que lutam pela democratização da sociedade brasileira buscam o direito de intervir nas políticas públicas por meio da criação de mecanismos de controle social.

Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania.

Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas.

Existem 4 possibilidades de entendimento sobre

Controle Social:

controle da sociedade sobre o estado

controle da sociedade sobre si mesma

controle do Estado sobre a sociedade

controle do Estado sobre si mesmo

Esta intervenção ocorre quando a **sociedade interage com o Estado** na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

Ou seja, ocorre **quando a cidadania ativa pratica a gestão social na esfera pública e quando os governos e os agentes do aparelho estatal praticam a gestão pública numa perspectiva de gestão social.**

Categoria	Critério de Análise
Controle Social o ato de fiscalização exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado	<p>Transparência: avaliar de que forma é tratada a transparência pelos governos e pelos espaços públicos; dinâmica permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção; O Conselho tem acesso às informações do setor público? De que forma? Existem mecanismos que permitam ao Conselho, acesso direto às informações governamentais? Quais?</p>
	<p>Legitimidade Social: reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social; o arranjo/espaço/conselho têm condições de assumir o protagonismo do controle social; os atores são reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum;</p>
	<p>Acompanhamento de Políticas Públicas: compreender e julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas. O Conselho acompanha e divulga análises das políticas públicas?</p>
	<p>Instrumentos de Controle: utilização dos meios de controle governamental de forma independente; tratamento da Lei de Acesso à Informação. Quais instrumentos de controle são utilizados pelo Conselho?</p>
	<p>Inteligibilidade: Capacidade de perceber e compreender as informações. As informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são compreendidas pelos conselheiros?</p>
	<p>Promoção do Controle Social: Capacidade do Conselho promover o controle social. As ações do Conselho têm a capacidade promover o controle social? Quais ações o Conselho realiza e pode realizar para a promoção do controle social?</p>

Categories e critérios de análise de espaços de cidadania interativa

Espaços de Cidadania Interativa	Categorias	Aspectos
	Configuração dos espaços públicos e estrutura	Restrito
		Ampliado
	Configuração interna de poder - composição	Paritário
		Tripartite
		Tripartite paritário
		Quadripartite
		Quadripartite paritário
		Técnico-corporativo
		Homologado (Governo-sociedade) Autônomo (Sociedade-governo)
Natureza dos espaços	Consultivo/opinativo	
	Deliberativo	
Autonomia	Financeira	
	Administrativa	
	Infraestrutura/logística	
Mandato dos integrantes	Forma de escolha	
	Representatividade	
	Revogabilidade	
Efetividade dos espaços	Funcionamento Regular	
	Funcionamento Irregular	

Categorias de análise de espaços públicos de interação e promoção do desenvolvimento No processo de planejamento e de elaboração dos instrumentos de gestão pública (PPA-LDO-LOA)

Categorias	Subcategorias			
Configuração dos espaços públicos e suas instâncias	Ampliado			
	Semirrestrito			
	Restrito			
Configuração interna de poder das instâncias	Composição		Autônomo	
			Paritário	
			Homologatório	
	Diversidade dos participantes			
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Consultivo			
	Deliberativo			
	Vinculante			
	Não vinculante			
Organização dos processos	Regulamentação	Autorregulamentado		Coordenação
		Desenho Imposto		
			Governos	
		Sociedade Civil		
		Parceria		

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Allebrandt, 2002; 2003; 2010; Parés e Castellà, 2008; Parés, Castellà e Jorba, 2007; Tenório, 2007; Tenório et al., 2010.

Categorias	Subcategorias		
Espaços públicos e suas instâncias	Configuração	Ampliado	
		Semirrestrito	
		Restrito	
	Pluralismo	Diversidade dos participantes	
		Perfil dos participantes	
	Composição	Autônomo	
		Paritário	
		Homologatório	
	Igualdade participativa	Forma de escolha dos representantes	Avaliação participativa
			Capacitação metodológica
Consultivo/propositivo			
Relações de poder nas instâncias	Caráter das deliberações	Deliberativo	
		Canais de difusão	
	Processo de discussão	Qualidade da informação	
Interfaces e impactos com outros processos	Relação com outros espaços participativos	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Territórios da Cidadania (PTDRS)	
			Consulta Popular
	Interfaces com instrumentos de gestão pública local	Planos Plurianuais municipais (PPAs)	Orçamentos Anuais municipais
			Governos
Organização dos processos	Coordenação	Sociedade Civil	
		Parceria	
		Elaborada pelos Coredes	
	Metodologia	Elaborada por Consultoria Externa	Capacitação metodológica
			Órgão de acompanhamento

Onde se pratica a participação

- Nos espaços públicos de ação coletiva
- Nas institucionalidades participativas:
 - conselhos municipais e regionais
 - conselhos populares
 - associações de moradores de bairros
 - orçamentos participativos (OP)
 - audiências públicas
 - conferências municipais/regionais/estaduais/nacionais
 - fóruns permanentes/periódicos
 - planos diretores
 - PPAs participativos
 - PPDM / PEDM / PEP
 - Espaços de Desenvolvimento Territorial
 - Agenda 21
 - Objetivos do Milênio
 - Territórios da Cidadania
 - Colegiados territoriais
 - APLs
 - Agências de desenvolvimento
 - Consórcios
 - Redes de cooperação

- Há necessidade da participação dos diferentes agentes e atores em todo o processo
- Momento da identificação do problema
- Planejamento da solução
- Decisão
- Execução do que foi decidido
- Monitoramento, acompanhamento e avaliação

TRIÂNGULO ESTATAL

PODER EXECUTIVO

LOBBY
POLÍTICO

PODER LEGISLATIVO

PODER JUDICIÁRIO

TRIÂNGULO SOCIAL

ESTADO

PACTO SÓCIO-
TERRITORIAL
DESENVOL-
VIMENTO
LOCAL E
REGIONAL

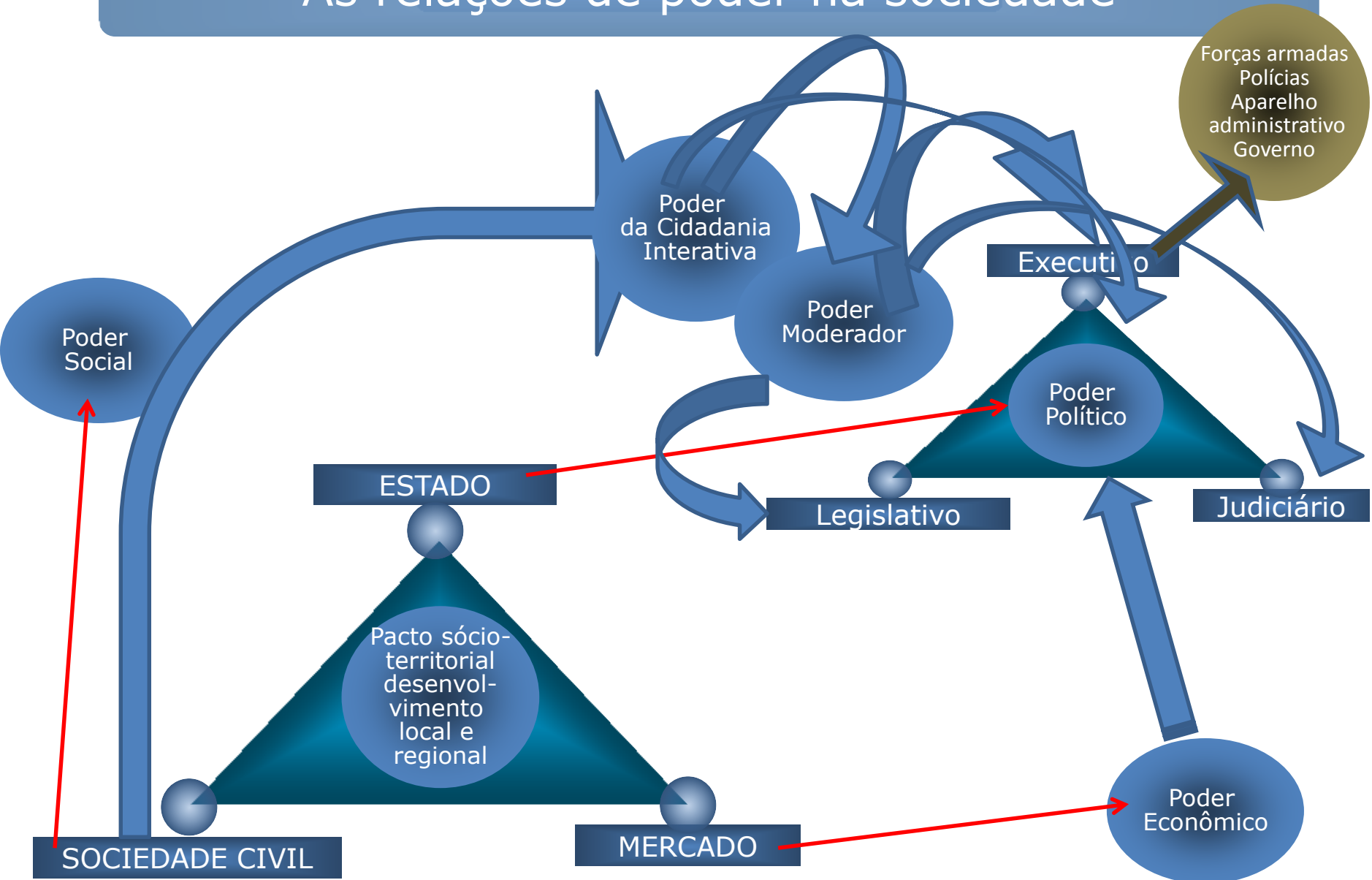
SOCIEDADE CIVIL

MERCADO

TRIÂNGULO DO BOM GOVERNO



As relações de poder na sociedade



**O Município
que temos**

Quem Somos?
O que estamos fazendo?
Por quê?

**O Município
que queremos**

O que queremos ser
no futuro?
Por quê?

Planos Diretores
Plano de governo
PEPI/Agenda 21
Plano de Governo
Plano Estratégico
do Poder Executivo
Planos Setoriais
PPA – LDO
LOA/OCP

**Como vamos
chegar lá?**

**Triângulo interativo do planejamento
participativo**

- Em pouco mais de 2 décadas de experimentação de democracia participativa no Brasil, têm-se hoje grande diversidade de
 - instâncias participativas;
 - instrumentos participativos;
 - arranjos institucionais participativos;
 - de relações entre as instâncias
- As diferentes instâncias e institucionalidades participativas complexificam a gestão das políticas públicas e das relações entre as diferentes institucionalidades, entre estas e o Estado
- A questão fundamental hoje, quando se fala em agenda participativa ou agenda da democracia participativa é a EFETIVIDADE e a QUALIDADE da participação.

Sistemas de Participação nos níveis Municipal, Estadual e Federal

- que sistema?
- Um conjunto de **partes** (cada parte é um sistema) **inter-relacionadas** (interação – fluxos de informação...) que constituem um **todo** (globalidade, diferente da soma das partes) **organizado** (planejamento, coordenação, controle) para **atingir** (pela sua dinâmica) determinado **objetivo** (resultado).

- A estrutura em rede permite a sinergia das partes na busca do todo, que é mais que a simples soma das partes. A rede deve ser formada por *hólons*, isto é por *inteiros/partes*.
- Este conceito foi cunhado por Koestler a partir do grego *hólos* que significa *total* e do sufixo *-on* que significa *parte*.
- Assim, os componentes da rede, sendo *hólons*, mantêm sua autonomia – são sistemas dentro de sistemas – mesmo sendo parte do todo.

- De qualquer forma
- Há necessidade de espaços de encontro de diferentes institucionalidades participativas, onde se compatibilizem deliberações tomadas nestas institucionalidades, evitando sobreposições, conflitos, sombreamentos

- Planos de Desenvolvimento das regiões
- Planos de Desenvolvimento Municipais
- Mecanismos (sistemas/redes) de participação no âmbito local – OP, PPA-P, conselhos qualificados e deliberativos
- Qualificação da gestão pública local
- Compatibilização da estrutura governamental do estado ao recorte das Regiões Funcionais de Planejamento

- Coordenação para integração das políticas – horizontal e vertical
- Coordenação intra e intergovernamental
- Convergência entre governo e máquina pública – entre máquina pública e os processos participativos – entre Estado e sociedade
- Dificuldades também dos sistemas/redes

- Construir sistemas/redes duradouros – que ultrapassem governos – política de Estado
- Viabilizar a interação entre os sistemas locais, estadual e federal

- Compatibilização das divisões regionais
- Integração das políticas municipais, estaduais e federais
- Gestão social nos territórios
- Sistemas locais de participação integrados ao sistema estadual e federal (redes)
- Coordenação dos sistemas: garantia de continuidade

Processo de mudança em longo prazo - prática contínua e não episódica e pontual

Processo dialógico, construído e reconstruído permanentemente pelos participantes, para evitar o risco do controle corporativo, político ou administrativo por meio de cooptação e manipulação.

Estes arranjos institucionais, com suas regras, critérios, instâncias e espaços construídos pelos participantes, assumem um determinado desenho que confere operacionalidade ao processo deliberativo, mas, mais que isso, também modifica padrões políticos, econômicos e sociais, isto é, transforma o quadro mais amplo da cultura e das relações sociais.