

(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social¹

Fernando Guilherme Tenório²

1. (*Re*)visitar algo significa tornar a ver algo que já conhecíamos e este é o caso do conceito de *gestão social* que foi por nós visitado pela primeira vez em 1990 quando a onda (neo)liberal econômica chegou golpeando, literalmente, as costas do Brasil e dos brasileiros³. Sobre a onda navegava o “Consenso de Washington”, que trazia dentro de *containers* o Estado-mínimo, o superávit primário, a não-reserva de mercado e outras *commodities* que nos obrigaram a repensar o conceito de *gestão pública*. E este repensar significava entender a Administração Pública não mais como um meio à contribuição para o desenvolvimento do país, mas apenas como um instrumento de regulação do mercado. E no caso específico de quem trabalha numa instituição de ensino e pesquisa historicamente vinculada à temática do gerenciamento da burocracia

¹ Este texto serviu de base para a palestra proferida pelo autor no painel sobre “Estado, Cidadania e Meio Ambiente” no II Encontro Internacional de Desenvolvimento, Gestão e Cidadania promovido pelo curso de Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí) no dia 14/10/2004.

² Professor titular na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da FGV e coordenador acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV.

³ Segundo Emir Sader, “O Brasil estava na contramão da onda neoliberal que já se alastrava na América Latina, na década de 80. Reconquistávamos a democracia e, no seu bojo, construíamos uma nova Constituição. Ao reafirmar direitos – Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte, a chamou de ‘Constituição cidadã’ – se chocava com a onda de mercantilização e desregulamentação que se tornava moda. Como o mercado não reconhece direitos, reconhece apenas o poder do dinheiro, a Constituição foi rapidamente combatida pelos que apontavam na direção do mercado e não da democracia” (Sader, 2004, A13).

pública, a compreensão do novo (sic) fenômeno macroeconômico exigia um repensar no seu fazer, tanto do ponto de vista conceitual como prático. Ou seja, seria necessário uma mudança no significado e no exercício do que até então entendíamos como ensino, pesquisa e consultoria em Administração Pública⁴.

E este visitar de novo em boa hora ocorre pelo estímulo do *II Encontro Internacional de Desenvolvimento, Gestão e Cidadania* organizado pelo curso de Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania da Unijuí, na medida que o tema *gestão social* tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo. Neste texto, portanto, entenderemos *gestão social* como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

E o significado desse entendimento tem a ver com estudos desenvolvidos por meio de uma linha de pesquisa na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A linha de pesquisa que desde então vem promovendo esta discussão é o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), que inicialmente orientou os seus debates e propostas de trabalho com base em quatro pares de palavras-categorias: *Estado-sociedade*⁵ e *capital-traba-*

⁴ Esta é uma interpretação do autor, não significando uma percepção da Ebape.

⁵ Na redação deste texto a expressão *sociedade* tanto poderá significar a delimitação de um determinado espaço socioeconômico-político-cultural, ou *sociedade civil* entendida como aquele espaço social formado por diferentes organizações de natureza não-estatal e não-econômica, ou ainda movimentos sociais em contraste com o *Estado* e o *mercado*. Apesar da expressão *capital* significar a forma que determina a macro-organização de uma sociedade, aqui indica também os agentes econômicos (*mercado*) que processam a oferta e a demanda de produtos ou serviços.

lho, *gestão estratégica* e *gestão social* bem como de *cidadania deliberativa*, categoria intermediadora da relação destes pares de palavras. Esta discussão também é abordada no âmbito de duas outras unidades de ensino, pesquisa e consultoria da FGV: Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC) na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) e no curso de Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais⁶ do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC).

No que diz respeito aos dois primeiros pares de palavras – *Estado-sociedade* e *capital-trabalho*, inverteu-se as posições das categorias para *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*. Aparentemente tais inversões de posição não configurariam substantivas alterações, no entanto elas promovem uma mudança fundamental na medida em que pretendem sinalizar que a *sociedade* e o *trabalho* devem ser os protagonistas desta relação dado que, historicamente, tem sido o inverso. Tal inversão não é para restar importância ao *Estado* ou ao *capital*, mas sim enfatizar o papel da *sociedade civil* e do *trabalho* nesta interação. Quanto ao par *gestão estratégica* e *gestão social*, eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto é um processo de gestão que prima pela competição, em que o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a *gestão social* deve ser determinada pela solidariedade, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo. Enquanto na *gestão estratégica* prevalece o monólogo – o indivíduo –, na *gestão social* deve sobressair o diálogo – o coletivo.

Ampliando a discussão a partir destes pares de palavras e utilizando o mesmo argumento das classificações anteriores, acrescentou-se outro par de palavras-categoria: *sociedade-mercado*. Este par tem a ver com os processos de interação que a sociedade civil organizada, contemporânea-

⁶ O autor é professor da disciplina Gestão de Projetos Sociais.

mente denominada de *terceiro setor* (organizações não-governamentais ou não-econômicas, associações e movimentos sociais), desenvolve com o *segundo setor* (mercado), bem como com o *primeiro setor* (Estado), relação já apreciada no parágrafo anterior. Portanto, à semelhança dos pares *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*, no par *sociedade-mercado* o protagonista da relação também deve ser a *sociedade civil*. À semelhança do par *sociedade-Estado*, não se está diminuindo a importância das empresas privadas em processos em que este apóie projetos de natureza social, mas, apenas considerando o fato de que o *capital*, uma empresa, por ser de natureza econômica, tem o seu desempenho primeiro quantificado pelo lucro para, depois, vir a ser qualificado pelo que de social realize.

A definição de *gestão social*, portanto, vai estar apoiada na compreensão da inversão destes pares de palavras, bem como do conceito de *cidadania deliberativa*, que, como já foi observado, é a categoria intermediadora da relação entre os pares de palavras. Os fundamentos do conceito de *cidadania deliberativa* estarão apoiados no pensamento de Jürgen Habermas,⁷ teórico da segunda geração da Escola de Frankfurt. E, no caso específico deste texto, a nossa atenção vai estar centrada, conceitualmente, na relação dos pares *sociedade-Estado*, *sociedade-mercado* ou em suas combinações, isto é, na possibilidade de que políticas públicas sejam concertadas, democraticamente, entre estes pares de palavras-categoria.⁸

⁷ Devemos lembrar que a prolixidade do pensamento habermasiano constitui, muitas vezes, dificuldade para aqueles que se aproximam, pela primeira vez, dos seus conceitos. Devemos recordar, no entanto, também que Habermas vem desenvolvendo o seu projeto de uma teoria da sociedade desde os anos 60 do século passado. Daí porque, muitas vezes, ele expressa as suas idéias partindo do suposto, talvez, de que o leitor já conheça a sua produção acadêmica. É o caso desta proposta de uma política procedimental, deliberativa.

⁸ “O velho conflito entre estatismo e privatismo, planificação e mercado, está morrendo. Está em via de ser substituído por um novo conflito entre versões institucionalizadas alternativas do pluralismo político e econômico. A premissa desse debate emergente é que democracias representativas, economias de mercado e sociedades civis livres podem assumir formas jurídico-institucionais muito diferentes daquelas que vieram a predominar nas democracias industriais ricas. De acordo com essa crença, as variações existentes entre as instituições do Estado e da economia dessas democracias representam um subconjunto de um espectro muito mais amplo de possibilidades institucionais não aproveitadas” (Unger, 2004, p. 17). Embora o Brasil não esteja ainda classificado como um país industrialmente rico, acreditamos, contudo, que esta possibilidade poderá ser alcançada quando o seu processo de desenvolvimento se dê pela convergência de interesses entre a *sociedade civil*, o *Estado* e o *mercado*. Como defende Roberto Mangabeira Unger (2004), é necessário o “experimentalismo democrático” no avanço das sociedades.

2. *Cidadania deliberativa* significa, em linhas gerais, 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. Para entendermos esta possibilidade decisória estruturamos a redação deste item em outros dois: (a) recuperar os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil*, para então definirmos em (b) os conceitos de *liberalismo* e *republicanismo*, essenciais para a compreensão do significado de *cidadania deliberativa*.

(a) *Esfera pública e sociedade civil*. Segundo Habermas, “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (1997, vol. II, p. 92). O conceito de *esfera pública* pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas por meio da autoridade negociada entre os participantes do debate. A *esfera pública*, portanto, é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo.

A *esfera pública* constitui, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo. Quando existe liberdade comunicativa estamos na presença de um espaço público constituído por intermédio da linguagem. Logo, as estruturas comunicativas da *esfera pública* devem ser mantidas operacionais por uma sociedade de pessoas ativas e democráticas. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, no qual o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a *esfera pública* deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo.

Em relação ao conceito de *sociedade civil*, a sua recuperação por Habermas baseia-se no fato de o seu núcleo estar centrado num conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que se caracterizam por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (Habermas, 1997, vol II, p. 99). A *sociedade civil* é, assim, apontada como um setor relevante na construção da *esfera pública* democrática, na medida em que está apoiada no mundo da vida⁹ e, portanto, apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência pela lógica instrumental.

Logo, de um modo geral,

a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (p. 99).

Assim, os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil* são complementares na medida em que o primeiro envolve os interesses de pessoas, tornando-os públicos em determinados espaços sociais da segunda (associações, ONGs e movimentos sociais). Concretamente, as pessoas buscam institucionalizar, por meio de movimentos e organizações da *sociedade civil*, objetivos que proporcionem legitimidade as suas pretensões. Com efeito, a *sociedade civil*,

⁹ O mundo da vida é o espaço da razão comunicativa. É constituído pela cultura, sociedade e personalidade e se expressa pela busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo. O mundo da vida contrapõe-se ao mundo dos sistemas, onde predomina a razão instrumental, razão que se expressa em mecanismos funcionais, construídos em torno do poder e do dinheiro e que coordenam as ações humanas garantindo a reprodução do mundo material; é o espaço do trabalho, da técnica, da economia, da administração, etc. (Habermas, 1987).

apesar de sua posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção e apesar das limitadas capacidades de elaboração, tem a chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções próprias, apoiando-se em avaliações técnicas especializadas. O fato de o público ser composto de leigos e de a comunicação pública se dar numa linguagem compreensível a todos, não significa necessariamente um obscurecimento das questões essenciais ou das razões que levam a uma decisão. Porém a tecnocracia pode tomar isso como pretexto para enfraquecer a autonomia da esfera pública, uma vez que as iniciativas da sociedade civil não conseguem fornecer um saber especializado suficiente para regular as questões discutidas publicamente, nem traduções adequadas” (p. 106).

Na tentativa de tornar mais compreensivo o conceito de *esfera pública* habermasiano, ampliamos o conteúdo desta categoria por meio das seguintes considerações: a *esfera pública* seria aquele espaço social na qual ocorreria a interação dialógica entre a *sociedade civil* e o *Estado* decidindo sobre políticas públicas; e, acreditando serem viáveis processos de parceria entre o *primeiro*, *segundo* e *terceiro setores*, incorporamos o *mercado* (*segundo setor*) também como possibilidade de participar da *esfera pública*. Na realidade o que fizemos foi reconstruir o conceito de *esfera pública* na medida em que o interpretamos como o espaço possível de comunicação e de deliberação entre *sociedade civil*, *Estado* e *mercado*. Assim, por exemplo, quando de uma decisão sobre determinada política pública ou que afete dada comunidade ou território, as relações bilaterais entre o *primeiro* e o *segundo setor*, ou entre os três *setores* simultaneamente, configuraria uma administração pública ampliada, isto é, uma *gestão social*, na qual os protagonistas seriam todos aqueles participantes do processo decisório.¹⁰

¹⁰ Esta perspectiva de reinterpretação do pensamento de Habermas é apoiada em Goetz Ottmann, que diz (aqui faremos uma síntese das suas observações): os “comentadores contemporâneos tendem a enfatizar o potencial emancipatório de uma esfera pública baseada na sociedade civil (...); tendem a des-historicizar a esfera pública de Habermas ao reconstruí-la em torno do cerne de sua teoria da ação comunicativa (...); [tendem a apresentar] uma esfera pública baseada na sociedade civil, auto-regulada, crítica e horizontalmente interconectada (...); [e] estendem o conceito para a administração pública ou mesmo para o ciberespaço”. Portanto, *esfera pública* “tornou-se um conceito extremamente flexível, aberto, adaptável e com conotações anti-hegemônicas” (Ottmann, 2004, p. 64).

(b) *Liberalismo e republicanismo*¹¹. De acordo com a *perspectiva liberal*, o processo democrático tem como objetivo orientar o governo no interesse da sociedade. Neste caso o governo é representado pela administração pública e a “sociedade como uma rede de interações entre particulares estruturada à semelhança do mercado. Aqui, a política (...) tem a função de unir e motivar os interesses privados contra um aparato governamental especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos.” Por sua vez, sob a *perspectiva republicana*, “a política implica mais que [atuar como] função mediadora. (...) ‘A política’ é concebida como a forma reflexiva da vida ética substantiva, (...), como o meio pelo qual os membros de comunidades, mais ou menos integradas, se tornam conscientes de sua mútua dependência”. Os interesses individuais são substituídos pela “*solidariedade* e a orientação em direção ao bem comum, [que] aparecem como uma *terceira fonte* de integração social. De fato, se supõe que esta formação de vontade política horizontal orientada à compreensão mútua ou a um consenso alcançado comunicativamente goza de certa prioridade, tanto em um sentido genético como normativo” (Habermas, 2004, p. 198).¹²

[O] republicanismo é compatível com o socialismo democrático (...), mas é mais bem entendido por contraste com o governo de liberalismo que vê o Estado como garantia dos direitos do indivíduo a levar uma vida privada protegida por salvaguardas jurídicas tanto do próprio Estado quanto dos terceiros. O espírito republicano diz que essas leis devem ser feitas e mudadas por cidadãos ativos trabalhando em harmonia; o preço da liberdade não é simplesmente a eterna vigilância, mas também a perpétua atividade cívica. Entre o Estado e o indivíduo existe o criativo tumulto da sociedade civil” (Bottomore; Outhwaite, 1996, p. 662).

¹¹ Não confundir *republicanismo*, forma de governo, com a prática conservadora do Partido Republicano nos Estados Unidos da América, como explicam William Outhwaite e Tom Bottomore *et al* no *Dicionário do pensamento social do século XX*: “o nome do moderno Partido Republicano nos Estados Unidos é enganoso, (...)” (Bottomore; Outhwaite, 1996, p. 661).

¹² Itálicos de Jürgen Habermas.

A *cidadania deliberativa* situa-se no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros priorizando os compromissos e a liberdade individual para negociar e os segundos priorizando o que é melhor para o próprio grupo ou comunidade. Procurando retirar o que de melhor existe nos dois conceitos, a alternativa deliberativa toma como prioritário o consenso válido, garantido nos pressupostos comunicativos. Assim, Habermas afirma que “a teoria do [diálogo], que atribui ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assume elementos de ambas as partes, compondo-os de modo novo” (1997, vol. II, p. 21).

Habermas pretende reconciliar democracia e direitos individuais de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro. O sistema de direitos não pode ser reduzido nem a uma perspectiva moral dos direitos humanos – *liberalismo*, nem a uma perspectiva ética da soberania popular – *republicanismo*, porque a autonomia privada dos cidadãos não deve ser posta nem acima nem subordinada a sua autonomia política. A autodeterminação deliberativa só pode desenvolver-se a partir da cooperação de organizações parlamentares, com opiniões nascidas nos círculos informais da comunicação política. O conceito de *cidadania deliberativa* faz jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos e das institucionalizações do direito por meio de processos. A *cidadania deliberativa* une os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético. O âmago da *cidadania deliberativa* consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais.

O conceito de *esfera pública* habermasiano vai além do *modelo liberal*, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação dos atores da *sociedade civil*. Na perspectiva *republicana* a *cidadania deliberativa* foca o processo político da formação da opinião e da vontade, valorizando, ainda, a constituição

do Estado Democrático de Direito, que em seus princípios é uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensiosas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade. O conceito republicano de política refere-se, assim, à prática de autodeterminação de cidadãos orientados pelo bem comum, enquanto membros livres de uma comunidade cooperadora. Ainda de acordo com a visão republicana, a *esfera pública* e a *sociedade civil* devem conferir autonomia e capacidade de integração à prática de entendimento dos cidadãos.

O modelo de democracia que Habermas propõe é o da *cidadania deliberativa* procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e conseqüente reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do diálogo. A *cidadania deliberativa* consiste, assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação, em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. Dessa forma, Habermas procura a formação da opinião e da vontade comum não só pelo caminho do auto-entendimento ético, mas também por ajuste de interesses e por justificação moral.

Sob a *cidadania deliberativa*, tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política. Transferem-se as condições de virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser travados diálogos éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, que permitem pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político. Assim:

Na perspectiva liberal, o processo político de opinião e formação de vontade na esfera pública e no parlamento, é determinado pela competição de grupos que atuam estrategicamente para manter e adquirir

posições de poder. O êxito se mede pela aprovação cidadã, quantificada em votos, (...). Suas decisões ao votar, têm a mesma estrutura dos atos de eleição realizados por quem participa do mercado. Estas eleições autorizam certos exercícios do poder, do mesmo modo que ocorrem na política, onde os partidos políticos brigam por conseguir uma autorização para atuar” (Habermas, 2004, p. 200) [através da ação estratégica]. “O meio da ação estratégica é a negociação e não a argumentação, seus instrumentos de persuasão não são direitos e razões, mas sim ofertas condicionais no sentido de prestar determinados serviços e abster-se de determinadas coisas. Já venha formalmente encarnado em um voto ou em um contrato, ou informalmente executado em condutas sociais, um resultado estratégico não representa um juízo coletivo de razão, mas sim um vetor de soma em um campo de forças (1998, p. 346).

Na perspectiva republicana, o processo de opinião e formação da vontade política, que tem lugar na esfera pública e no parlamento, não obedece à estrutura dos processos de mercado, mas sim a estruturas de comunicação pública orientada à compreensão mútua. Para a política, no sentido de uma prática de autolegislação cívica, o paradigma não é o mercado, mas sim o diálogo. Esta concepção dialógica pensa a política como uma discussão sobre questões de valor, e não simplesmente sobre questões de preferências (2004, p. 201). [Pensa a política como uma ação comunicativa], como um processo de razão, e não somente de vontade, de persuasão e (...) de poder (...), se refere [a uma atitude] de cooperação social, isto é, uma atitude que consiste na abertura a se deixar persuadir por razões relativas aos direitos dos outros ao igual que aos seus direitos (1998, p. 347).

Por meio da sua teoria do diálogo, de uma ação social com relação ao entendimento da *esfera pública*, Habermas procura integrar a perspectiva *liberal* com a *republicana* no objetivo de substanciar um procedimento deliberativo de tomadas de decisão. Procedimento que estimule uma cultura política de liberdade, de socialização política esclarecedora, de iniciativas formadoras da opinião pública originadas na *sociedade civil*.

Ação, portanto, não dependente do sistema político – *Estado* – e do econômico – *mercado* –, que devem ser vistos como sistemas de ação entre outros sistemas possíveis. Desse modo:

Este procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre as considerações pragmáticas, os compromissos, os discursos de auto-entendimento e os discursos relativos à justiça e fundamenta a presunção de que, sob as condições de um suficiente aporte de informação relativa aos problemas tratados e de uma elaboração dessa informação ajustada a realidade desses problemas, se consigam resultados racionais (...). Conforme esta concepção, a razão prática se retrai dos direitos humanos universais, nos quais insiste o liberalismo, ou da eticidade concreta de uma comunidade determinada, na que insiste o republicanismo, para assentar-se nessas regras de [diálogo] e formas de argumentação que tem o seu conteúdo normativo fundado na validade da ação orientada ao entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e da ordem não substituível que representa a socialização e [as ações sociais] comunicativas (Habermas, 1998, p. 372).

A teoria do [diálogo] conta com a *intersubjetividade de ordem superior* [grifo de Habermas] que representa os processos de entendimento que se efetuam através dos procedimentos democráticos ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Estas comunicações, não atribuíveis a nenhum sujeito global, que se produzem dentro e fora do complexo parlamentar e [do aparato administrativo do Estado], constituem âmbitos públicos nos quais podem ter lugar uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para a sociedade (...) e necessitadas de regulação. (...) Como no modelo liberal, são respeitados os limites entre “Estado” e “sociedade”. Porém, aqui, a sociedade civil, enquanto base social dos espaços públicos autônomos, se distingue tanto do sistema econômico como da administração pública. Desta compreensão de democracia, segue-se a exigência normativa do deslocamento do centro de gravidade na relação desses três recursos, isto é, o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade (...) [A] força sociointegradora que representa a solidariedade (...), deve desen-

volver-se através de espaços públicos autônomos (...), diversos e de procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizadas em termos de Estado de direito; e através do meio que representa o direito, [a solidariedade] deve afirmar-se também contra os outros mecanismos de integração da sociedade, ou seja, o dinheiro e o poder administrativo (p. 375).

A *cidadania deliberativa* habermasiana, portanto, constitui-se em uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do *Estado* – e/ou do dinheiro – o *mercado*. A perspectiva é que a *cidadania deliberativa* contribua, por intermédio da *esfera pública*, para que se escape das “barreiras de classe”, para que se liberte das “cadeias milenárias” da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente “o potencial de um pluralismo cultural” atuante “conforme a sua própria lógica”, potencial que, “sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido” (Habermas, 1998, p. 385). Desse modo, o procedimento da prática da *cidadania deliberativa* na *esfera pública* é a *participação*.

Apesar do significado de participação estar implícito no conceito de *cidadania deliberativa*, definição ancorada nos de *esfera pública* e *sociedade civil*, bem como na convergência das concepções de *liberalismo* e *republicanismo*, mais uma vez ampliamos, por meio do conceito de *participação*, o pensamento habermasiano, desejando, com isso, enfatizar o caráter essencialmente intersubjetivo, dialógico, do conceito de *gestão social*.

Participação, segundo Pedro Demo, é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual. “Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (1993, p. 18). Desta forma a *participação* não deve ser vista como uma concessão do *poder público*, do *Estado*:

Participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Tendencialmente buscam manter e aumentar seus privilégios. Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir (p. 21).

Segundo Fernando G. Tenório e Jacob E. Rozenberg, a *participação* integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, a *cidadania* e a *participação* referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino.

Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (Tenório; Rozenberg, 1997, p. 103).

A relação entre os participantes de uma discussão, no entanto, de forma geral é bastante afetada pelo grau de escolaridade entre os membros, quando os que detêm maior “conhecimento” acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Tenório (1990) afirma que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: a direção, apontando o que é certo e o que é errado, e a discussão dos saberes. “Assim, numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como

orientador primeiro na decisão. Numa relação coletiva o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo ‘donos da verdade’” (p. 163). Dessa forma os conhecimentos, mesmos que diferentes, devem ser integrados. Tenório destaca ainda que se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento. “(...) participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer ‘com’ e não ‘para’, (...) é uma prática social” (op. cit.).

A *participação* que se espera, segundo Tenório e Rozenberg (1997), deve obedecer aos seguintes pressupostos:

- Consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando; do contrário, é restrita;
- Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão;
- Voluntariedade: o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

Por sua vez Juan E. Díaz Bordenave diz existirem dois processos de *participação*: o micro e o macro. A instância de participação micro envolve grupos primários tais como a família, os amigos e os vizinhos, pois este tipo de participação se dá a partir de dois ou mais indivíduos que compartilham objetivos e/ou interesses comuns. É extremamente importante este processo, pois seu aprendizado pode ser considerado como um pré-requisito para a participação em nível macro, visto que a participação neste âmbito ocorre a partir de grupos secundários: empresas, clubes, associações, etc., e grupos terciários: em movimentos de classe, partidos políticos, etc. Esta forma de participação tem como essência a contribuição para a sociedade como um todo, visto que interfere, diretamente, na dinâmica da história. A participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos

históricos nos aspectos político, econômico, social e cultural permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro. Até para que possa haver reivindicação, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo participatório, mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos (Bordenave, 1994). Bordenave aponta ainda que a participação pode ser entendida de várias maneiras:

a *participação de fato* se dá em instância básica na família, na religião, na recreação e na luta contra os inimigos. Em outro nível seria a *participação espontânea*, que pode ser classificada como grupos informais e instáveis dotados/representados por relações superficiais. Existem, também, modos de *participação imposta* onde as pessoas são obrigadas a fazer parte de grupos e participar de determinadas atividades. O voto, no Brasil, é um modo de participação imposto. Contrapondo, a *participação voluntária* se dá através de um grupo que cria suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos. As sociedades comerciais, associações e as cooperativas enquadram-se neste tipo de participação, que tem como essência a iniciativa e a atuação das pessoas envolvidas. Não pode ser confundida com uma participação onde existem indivíduos que, aparentemente, incitam e conduzem o grupo a atingir seus próprios interesses (o que caracteriza uma manipulação). Existe também a *participação concedida*, adotada por algumas organizações que concedem aos trabalhadores a participação nos lucros das empresas (1994).

Clève *apud* Scheir (2002) classifica a *participação* em três modalidades de acordo com a atividade exercida pelo cidadão no gozo deste direito. A primeira é o cidadão como eleitor, pois é por meio do voto que se perfaz o controle direto do poder público pela população. A segunda modalidade é o cidadão como agente de poder. Nessa categoria se inserem todos os cidadãos que ingressam como servidores do poder público via concurso ou por nomeação no caso de comissão ou contrato por tem-

po determinado. A terceira modalidade, que se aproxima do conceito de *cidadania deliberativa*, se refere ao cidadão enquanto colaborador na gestão de interesses públicos. Seria a participação popular desde os mutirões em casos de catástrofes e calamidades até a participação em conselhos ou colegiados de órgãos de interesse público.

Existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Os movimentos sociais tendem a se fazer mais presentes apenas em períodos limitados, quando uma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (Soares; Gondim, apud Santos, 2002). Sendo assim, para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a efetivação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos. Nesse sentido, no Brasil, a participação da sociedade com o poder público, na formulação e consolidação de políticas públicas, só veio a ser viabilizada por causa do processo de democratização do país, que permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os movimentos sociais (Soares; Gondim, apud Santos, 2002).

Percebe-se, assim, que a *participação* tem uma estreita vinculação com o processo de descentralização, podendo contribuir não só para democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa. Nesse contexto, segundo Pedro Jacobi:

Na década de 1980 a participação cidadã se torna instrumento para um potencial aprofundamento da democracia. Com supressão dos regimes autoritários que prevaleciam na região [América Latina], tem início um processo de descentralização que impulsiona mudanças na dinâmica de participação, notadamente em nível local, evidenciando a necessidade de arranjos institucionais que estimulem, desde a

esfera estatal, a criação de canais de comunicação com a sociedade e permitindo que de alguma forma se amplie a esfera de engajamento dos cidadãos (2000, p. 12).

Segundo Maria Helena Castro (1995), a descentralização tem três aspectos importantes:

- Necessidade de se democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil;
- Reestruturação do Estado no sentido das relações internas nos vários níveis das estruturas de poder;
- Fiscalização e acompanhamento das ações do poder público no sentido de garantir a participação societal na esfera pública por meio de mecanismos diversos que precisam ser institucionalizados, para assegurar a continuidade das ações efetivadas.

Com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988, abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. Segundo Silvio Caccia Bava, “participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas” (1994, p. 8). Essa forma de participação da sociedade se dá por meio dos conselhos e comissões municipais, em que a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto. Assim, de acordo com Celso Daniel, os conselhos ou comissões populares “podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local” (1994, p. 27).

Outro aspecto a ser analisado é que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada a demandas que se estruturam na sociedade, e a *esfera pública* representa a possibilidade de a sociedade influenciar nas decisões públicas. Com isso, há necessidade de atualização dos princípios éticos-políticos da democracia, de forma que o fortalecimento institucional no sentido de colaborar para a participação da sociedade potencialize o fortalecimento da democracia nas demais esfe-

ras da vida social (Jacobi, 2000). Essa potencialização pode ser observada, por exemplo, na relação governo municipal-governo federal ou de governo municipal-governo estadual. “Quando a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma identidade mais forte, é em si mesmo um ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender às demandas de sua comunidade” (Ziccardi, 1996, p. 18).

Pedro Jacobi também destaca o efeito que as transformações do processo político mais amplo provocam na construção dos movimentos populares, na medida em que estes passam a ser reconhecidos como interlocutores válidos. Neste sentido e no caso dos governos locais, não mais se observa os movimentos somente como adversários: neste momento pode-se dizer que há a legitimação das reivindicações dos movimentos populares e estas se inscrevem no campo dos direitos. Assim, os movimentos formam uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, possibilita o reconhecimento público de carências. Dessa forma, as transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação do cidadão estão direta ou indiretamente associados à necessidade de tornar mais eficiente a ação governamental (Jacobi, 2000). *Desenvolvimento local com cidadania*, portanto, significa que pessoas individualmente ou por meio de grupos organizados da *sociedade civil*, bem como do empresariado local (do mercado) em interação com o *poder público* municipal (Executivo e Legislativo), decidem sob uma *esfera pública*, quanto ao bem-estar de uma comunidade.

Concluindo o revisitado podemos dizer que o conceito de *gestão social*, neste ensaio, aproxima-se daquele que apresentamos no artigo *Gestão social: uma perspectiva conceitual* (Tenório, 1998), no qual fazíamos a distinção entre *gestão estratégica* e *gestão social*, bem como da definição de *ação gerencial dialógica* (Tenório, 2000).

Gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas (Tenório, 1998, p. 124).

Gestão social contrapõe-se à *gestão estratégica* à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (...) No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (p. 126).

Sob a concepção de *ação gerencial dialógica*, a palavra-princípio *democratização* seria implementada por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais – subordinados e superiores – dentro das organizações. Essa intersubjetividade racional pressupõe que os atores, ao fazerem suas propostas, têm de apresentá-las sob bases racionais, quer dizer, nenhuma das partes – superiores e subordinados – pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado *comunicativamente*, por meio do qual todos os participantes expõem os seus argumentos mediados lingüisticamente em busca do entendimento (2000, p. 198).

A distinção do que agora apresentamos está relacionada ao acompanhamento do pensamento de J. Habermas, na medida em que este pensador alemão tem dado continuidade ao seu projeto de uma teoria da

sociedade. A elaboração do conceito de *gestão social* foi apoiada, principalmente, no livro *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social* (originalmente publicado em alemão no ano de 1981)¹³. Em seguida acrescentamos à discussão o conceito de *cidadania deliberativa* que foi apresentado em 1992 (edição alemã) no livro, de edição portuguesa, *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (1997). Posteriormente Habermas continuou o processo de desenvolvimento de sua teoria social e o tema *cidadania deliberativa* aparece em vários textos, dentre os quais destacamos *Derechos humanos y soberania popular: las versiones liberal y republicana* (2000).

O acréscimo que fazemos à discussão sobre *gestão social* integrada a proposta habermasiana de uma *cidadania deliberativa*, está relacionada ao significado de *participação*. Por sua vez, a necessidade de agregar a estes dois conceitos anteriores o de *participação*, está vinculada à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a *gestão social* deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, no qual todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na *esfera pública*. *Esfera* onde se articulam diferentes atores da *sociedade civil*, que ora em interação com o *Estado*, ora em interação com o *mercado*, ora os três interagindo conjuntamente, vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões que compartilhem recursos em prol do bem comum. Assim, entendemos *gestão social* como o *processo gerencial deliberativo* que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico.

Finalmente, o nosso (re)visitar foi apenas para acentuar que o conceito de *gestão social* não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado *terceiro setor*, mas também a identificá-lo como

¹³ A edição com a qual trabalhamos foi a de língua espanhola editada em Madrid: Taurus, 1987, vols I e II.

uma possibilidade de gestão democrática na qual o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas igualmente o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica, mas, além disso, a responsabilidade social; não é a *res privada*, mas sim a *res publica*; não é o monólogo, mas, ao contrário, o diálogo.

Reiteramos o que pretendemos dizer ao longo deste ensaio: o conceito de *gestão social* que estudamos e procuramos transferir desde o ano de 1990 refere-se, quando relacionado a temas que envolvam o aparelho burocrático público, ao processo de tomada de decisão que ocorre sob uma *esfera pública* na qual interagem a *sociedade* e o *Estado* com o objetivo de promover uma administração pública ampliada. E tratando-se de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, o processo de instituição dessas políticas somente teria significado, na perspectiva da *gestão social*, se os seus usuários também participassem do processo. Desenvolvimento não significa apenas concessão, mas, também, promover a prática de uma *cidadania deliberativa*.

Referências

- BAVA, Silvio C. “Democracia e poder local.” In: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Polis, 1994. p. 3-9.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- CASTRO, Maria H. “Reforma do Estado e democratização local.” In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera (Orgs.). *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995. p. 11-14.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade civil. In: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Polis, 1994. p. 21-41.

DEMO, Pedro. *Participação é uma conquista*: noções da política social participativa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Vol. I e II.

_____. *Facticidad y validez*. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 1998.

_____. Derechos humanos y soberania popular: las versiones liberal y republicana. In: OVEJERO, Félix; MARTI, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Orgs.). *Nuevas ideas republicanas*: autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.p. 191-206.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

OTTMAN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. In: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, n. 68, março 2004, p. 61-72.

SADER, Emir. Mercado contra democracia. In: *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, Caderno A, 04.07.2004.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2002.

SCHIER, Adriana da Costa R. *A participação popular na administração pública*: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SOARES, José A.; BAVA, Silvio C. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TENÓRIO, Fernando G. O mito da participação. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 24, n. 3, p. 162-164, maio/jul./1990.

_____; ROZEMBERG, Jacob E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set./out./1998, p. 7-23.

TENÓRIO, Fernando G. *Flexibilização organizacional, mito ou realidade?* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

UNGER, Roberto M. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ZICCARDI, Alicia (Coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadana*. México (DF): IIS/Unam, 1996.