

# O *Angelus Novus* Emoldurado à Gestão Social

## Reflexões Acerca da Construção de Políticas Públicas Emancipadoras

Carlos Eduardo Justen<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo, na forma de um ensaio teórico, representa esforço reflexivo acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo por base a prática de pesquisa desenvolvida junto ao Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense. Após contextualização sintética da prática de pesquisa mencionada, expostos os referenciais teóricos de apoio – noções de Gestão Social (Tenório, 2006, 2008, 2010; Tenório et al., 2008, 2010) e de emancipação (Freire, 1979) –, exploraram-se as contribuições do referencial teórico de apoio para a construção de alternativas de políticas públicas emancipadoras, a partir das categorias processo de discussão, autonomia e participação. Como resultado, destacou-se que o principal elemento estruturante de uma política pública que vise à emancipação humana local é o diálogo crítico com os atores que constituem a experiência social envolvente, considerado em termos de processo de discussão, autonomia (cidadania deliberativa) e participação (inclusão, pluralismo e igualdade), tendente ao desenvolvimento das potencialidades do território a partir da comunhão de saberes e ações de transformação. Ao final, à guisa de conclusão, procurou-se demonstrar como as reflexões acerca da construção de políticas públicas emancipadoras podem contribuir para a formulação de políticas ambientais e para a questão da responsabilidade socioambiental empresarial.

**Palavras-chave:** Gestão social. Políticas públicas. Emancipação. Responsabilidade social empresarial.

<sup>1</sup> Mestre e doutorando em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Servidor público federal do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC). Pesquisador junto ao Observatório da Realidade Organizacional. justencarlos@gmail.com

## **THE ANGELUS NOVUS FRAMED SOCIAL MANAGEMENT: REFLECTIONS ABOUT THE CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICY EMANCIPATORY**

### **Abstract**

---

This article, as a theoretical essay, reflective effort is about the ways and alternatives focused on the construction of emancipatory public policies, based on the results obtained in research practice developed by the Territory Contested Citizenship Midwest Catarina. After synthetic contextualization of practice mentioned research exposed the theoretical frameworks support – notions Social Management (Tenório, 2006, 2008; Tenório et al., 2008, 2010) and emancipation (Freire, 1979) – explored the contributions of the reference theoretical support for the construction of alternative emancipatory public policies, from the categories discussion process, autonomy and participation. As a result, it was highlighted that the main structural element of a public policy to the local human emancipation is the critical dialogue with the actors that constitute engaging social experience, considered in terms of the discussion process, autonomy (deliberative citizenship) and participation (inclusion, pluralism and equality), leading to the development of the potentialities of the territory from the communion of knowledge and transformation actions. Finally, in conclusion, we tried to show how ideas about the construction of emancipatory public policies can contribute to the formulation of environmental policies and the issue of corporate social and environmental responsibility.

**Keywords:** Social Management. Public Policy. Emancipation. Corporate social responsibility.

Faremos uso dos recursos da estética apenas com o intuito de servir de inspiração para o exercício da artefactualidade discursiva, ou, de outro modo, como referência criativa para a discussão analítica que se pretende empreender. Assim, utilizaremos apenas os elementos pertinentes à análise intencionada, reconhecendo, contudo, que outros aspectos desconsiderados da alegoria possam não ter relação com o conteúdo aqui estabelecido.

Em “Sobre o conceito de história”, Walter Benjamin, um dos principais frankfurtianos, iniciou sua alegoria da História com a seguinte passagem:

Há um quadro de Klee chamado *Angelus Novus*. Representa um anjo que parece estar a afastar-se de alguma coisa que contempla fixamente. Os olhos estão arregalados, tem a boca aberta e as asas estendidas. É este, seguramente, o aspecto do anjo da história. Ele tem a face voltada para o passado. Onde vemos *perante* nós uma cadeia de acontecimentos, vê ele uma catástrofe sem fim que incessantemente amontoa ruínas sobre ruínas e lhas vai arremessando aos pés. Ele bem gostaria de ficar, de acordar os mortos e de voltar a unir o que foi destruído. Mas do paraíso sopra uma tempestade que lhe enfuna as asas e é tão forte que o anjo já não é capaz de as fechar. Esta tempestade arrasta-o irresistivelmente para o futuro, para o qual tem as costas viradas, enquanto o montão de ruínas à sua frente cresce até ao céu. Esta tempestade é aquilo a que chamamos progresso (1987, p. 226).

*Angelus Novus* era o título de uma pintura que Benjamin adquiriu em 1921 do pintor suíço Paul Klee, atualmente exposta no Museu de Israel, em Jerusalém. A partir dela, o pensador crítico de Frankfurt representa o “anjo da história”, assentando a teoria da História em perspectiva radicalmente diferente da concebida pela modernidade capitalista, possibilitando “[...] pensar a transformação e a emancipação sociais a partir do passado, reinventando-o e restituindo-lhe a capacidade de revelação” (Santos, 1997, p. 103).

Isto posto, importa afastar a análise do passado como mero relato e reconcebê-lo a partir da égide de um recurso, um instrumento de inconformismo com força e redenção capaz de ser apropriado pelos oprimidos, os

prejudicados pelas ruínas do progresso. O anjo da história, para se constituir em uma chama emancipadora, precisa reconhecer no passado os fundamentos para a transformação da realidade que se conforma hoje e que, deixada incólume, perpetua-se no amanhã.

Esse anjo da história que, desprendido de amarras, volta às angústias do passado para construir um novo futuro, justifica o propósito do presente estudo – apontamentos reflexivos acerca dos caminhos e alternativas existentes voltados à construção de políticas públicas emancipadoras, tendo por base os resultados obtidos em prática de pesquisa desenvolvida junto ao Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, consolidados em Dissertação de Mestrado intitulada “Do monólogo ao diálogo: o potencial emancipatório do Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense revisitado à luz da Gestão Social” (Justen, 2013).

A prática de pesquisa desenvolvida junto a esse território, consolidada, como dito, em Dissertação de Mestrado, objetivou, sob a ótica da Gestão Social, investigar a contribuição do Programa Territórios da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense para a emancipação da comunidade envolvida enquanto espaço institucionalizado de atores dialógicos e participativos. Como premissas para o enfrentamento dessa problemática, foi pressuposta a noção de que a emancipação está atrelada à constatação do cidadão como sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo, condição essa potencializada em esferas públicas dialógicas.

O instrumento metodológico, por sua vez, em uma adaptação da metodologia de avaliação de processos decisórios participativos e deliberativos na elaboração de políticas públicas (Tenório et al., 2010), contemplou as categorias analíticas identificadas no Quadro 1, base para os apontamentos reflexivos consubstanciados neste ensaio teórico.

Quadro 1 – Categorias analítico-empíricas e variáveis de análise

<i>Categorias analítico-empíricas</i>	<i>Variáveis</i>
<i>Cidadania deliberativa</i> – significa que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório, 2008, p. 41).	<p><i>Processo de discussão</i>: “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” (Tenório, 2010, p. 398);</p> <p><i>Autonomia</i>: “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (Tenório, 2010, p. 398).</p>
<i>Participação</i> : é a gestão, usufruto e produção dos bens sociais mediante acesso universal (Bordenave, 1985).	<p><i>Inclusão</i>: “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas” (Tenório, 2010, p. 398);</p> <p><i>Pluralismo</i>: “multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas” (Tenório, 2010, p. 398);</p> <p><i>Igualdade participativa</i>: “isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas” (Tenório, 2010, p. 398).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Tenório (2008, 2010) e Bordenave (1985).

Exposta, em termos sintéticos, a prática de pesquisa que ampara o objetivo aqui estabelecido, o itinerário do presente ensaio percorrerá, ainda, apontamentos acerca das noções de Gestão Social e emancipação, suficientes para indicar os postulados normativos e epistemológicos do esforço reflexivo e as reflexões propriamente ditas, esculpidas na forma do artesanato intelectual (Mills, 1972), unindo experiência pessoal e reflexões acadêmicas. Ao final, à guisa de conclusão, procurar-se-á demonstrar como as reflexões acerca da construção de políticas públicas emancipadoras podem contribuir para a formulação de políticas ambientais e para a questão da responsabilidade socioambiental empresarial.

A intenção subjacente, assim, é a de apresentar uma espécie de diário ampliado, no bom uso da liberdade do artesão intelectual em controlar sua própria ação de trabalho, colocando-se em plano subsidiário a preocupação com o cumprimento das formalidades protocolares que a academia impõe, posto que já cumpridas na feitura da pesquisa que deu origem às reflexões em tela.

## **Gestão Social: a busca da emancipação a partir do diálogo**

Gestão social, por certo, tem a interface mais elementar com o campo dos estudos organizacionais. Trata-se de concepção antitética à gestão estratégica, tradicional e dominante, fundamentada nas tomadas de decisão coletivas, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecidos, também como processo na transparência e como pressuposto na emancipação, enquanto fim último (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Tem-se, aqui, a primeira recursividade – gestão social e emancipação. Essa concepção normativa de gestão vai ao encontro de um modelo societal emergente, centralizado em torno da noção de comunicação em lugar do direito de propriedade.

Gestão social, para os propósitos deste trabalho, é caracterizada como “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (Tenório, 2008, p. 40), e que “[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (Tenório, 2006, p. 1.147).

Nesse sentido, o significado adotado associa a gestão social, predominantemente, à possibilidade de gestão democrática e participativa, seja no espaço público ou no privado. Para Tenório (2010), a gestão social é “[...] é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente

pela ótica da competição, do mercado [...] (p. 58), mas, sim, “[...] por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e o para o bem-viver” (p. 58).

Trata-se, assim, de “[...] espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação [...]” (Tenório, 2006, p. 1.146), pautado por valores como a inclusão, a igualdade, o pluralismo, a autonomia e o bem comum. No sentido adotado, portanto, a gestão social constitui-se em possibilidade concreta de gestão democrática participativa na definição dos problemas e das soluções vivenciados por uma comunidade ou organização específica (Tenório, 2008). Representa alternativa, passível de aplicação em qualquer enclave organizacional e social, ao *mainstream* dominante no pensamento administrativo e organizacional, de cunho gerencialista, com marcado teor positivista e instrumental – a gestão estratégica.

Considerar a gestão a partir desses fundamentos e valores é contrapor-se ao *mainstream* dominante, algo que merece reconhecimento. Na concepção do *mainstream*, a Administração e a gestão predestinam-se a garantir a produtividade organizacional. Para tanto, o homem, enquanto recurso de produção, deve ser adaptado ao sistema produtivo, tanto no âmbito ideológico quanto das operações de trabalho (Tragtenberg, 2006). Esse viés gerencialista deslocou os aspectos político e ético do ensino e da pesquisa em Administração e da prática em gestão, limitando nossa capacidade de conceber e exercer formas alternativas aos modos de pensar e de construir a organização e a gestão que se pode fazer nela.

A visão da administração orientada predominantemente para resultados econômicos, com a onda neoliberal iniciada nos anos 70, passou a constituir-se em um valor no domínio político e a espriar-se para os setores público e privado da organização social (Fournier; Grey, 2000) como um dos suportes ao modelo fordista de desenvolvimento – caracterizado, em um de seus pilares, pelo modo taylorista de produção. Temos, aqui, outro entrelaçamento – da gestão com o Estado – que é concebido sob a ótica da política pública.

O Estado, de outro lado, concebido a partir da Gestão Social e, portanto, visto sob a ótica de um “[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (Tenório, 2008, p. 40), e que “[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (Tenório, 2006, p. 1.147), tem como valor normativo a emancipação de seus cidadãos a partir de um conjunto de ideias sobre o serviço público e o administrador público que coloca o cidadão no centro do sistema de governança (Denhardt; Denhardt, 2000).

Tendo em vista que a participação e o diálogo constituem elementos centrais à Gestão Social, pela similitude axiológica, busca-se amparo na noção de emancipação defendida por Freire (1979) no contexto de uma pedagogia dialógica. Na obra de Freire, a reflexão acerca da emancipação é buscada mediante a conscientização do seu contraditório – a opressão, isto é, o “[...] ato proibitivo do ser mais dos homens” (Freire, 1979, p. 24) –, que se materializa em uma pedagogia do oprimido, isto é, das classes dominantes. Isto porque, para Freire (1979, p. 12), “se a tomada de consciência abre o caminho à expressão das insatisfações sociais, deve-se a que estas são componentes reais de uma situação de opressão”.

Para Freire (1979), a materialidade da vida é feita de duas possibilidades – a humanização e a desumanização –, e ao homem, enquanto inconcluso e consciente de sua inconclusão, cabe apenas, como vocação natural, a primeira possibilidade. A humanização é tarefa dos oprimidos, que possuem o encargo histórico de libertar-se a si e aos opressores, pois “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão” (Freire, 1979, p. 29).

O caminho para a libertação, que conduz à humanização, é uma legítima práxis, isto é, ação e reflexão dos homens sobre o mundo, com o intento de transformá-lo. Somente com “[...] a inserção crítica dos oprimidos

na realidade opressora, com que, objetivando-a, simultaneamente atuam sobre ela” (Freire, 1979, p. 21), é que os oprimidos tomam consciência de sua situação e iniciam a transformação de objetos em sujeitos.

A relação opressores-oprimidos, por estar enraizada no modo de vida e no modelo societal que impera, somente pode ser superada por esta práxis, que é, no fundo, uma constante e infindável luta pela libertação, na qual se consolida o conhecimento (consciência) e o reconhecimento (ação) da necessidade de se lutar por ela.

A libertação, feita pelos homens em comunhão, mediatizados pelo mundo concreto, dá-se, segundo Freire (1979), pelo “[...] diálogo crítico e libertador [...]” (p. 29), feito com e não para os oprimidos, em um processo [que] não seja apenas a liberdade para sobreviver organicamente, mas a “[...] liberdade para criar e construir, para admirar e aventurar-se” (p. 31).

O ato libertador é, destarte, cointencionado, tanto pelos então opressores quanto pelos então oprimidos, todos alçados à situação de sujeito, capazes, em confronto com a realidade, “[...] não só de desvelá-la e, assim, criticamente conhecê-la, mas também de re-criar este conhecimento” (p. 31). No diálogo crítico e libertador, a presença do oprimido não se deve fazer por meio de uma pseudoparticipação, mediante instrumentos de domesticação, como a sloganização, a verticalidade e os comunicados, mas sim pelo engajamento.

Assim, para Freire (1979), a dialogicidade é o caráter essencial da libertação. O diálogo é, na verdade, “[...] este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (p. 45). Três são os caracteres fundantes do diálogo: (i) o amor, sentimento apto a dar esperança e confiança ao ato de criar e recriar; (ii) a humildade, posto que o diálogo não pode ser um ato arrogante, de que pensa saber mais para outro que internaliza saber menos, pois que aí já se tem um monólogo; e (iii) o pensar crítico, que faz com que o povo oprimido, diante

do conhecimento das contradições que permeiam sua situação existencial, tome essa consciência como desafio, que lhe exige resposta intelectual e prática (Freire, 1979).

Na relação opressor-oprimido, o diálogo deve se iniciar, inclusive, com a sua própria negação, dada a estrutura de poder vigente. Dialogar não é apenas exigência do caminho para a libertação, mas, antes de tudo, necessidade inerentemente humana do ser que é comunicação. Para Freire (1979, p. 72), “obstaculizar a comunicação é transformá-los em quase coisas e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários”. Esse diálogo, fundado no amor e na humildade, é concretizado em uma teoria da ação dialógica, libertadora, marcada pela: (i) colaboração: os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em colaboração.

Segundo esse autor (1979, p. 97), “a adesão verdadeira é a coincidência livre de opções”, do que decorre; (ii) a união para a libertação; (iii) a organização, com a necessidade de uma liderança, não nos moldes na autoridade opressora, posto que, para Freire (1979), somente no encontro do povo com a liderança revolucionária, também parte do próprio povo, na comunhão de ambos, é que se faz a transição para a liberdade; e (iv) a síntese cultural, uma ação cultural a serviço da libertação dos homens.

## **Reflexões a Partir da Gestão Social: a construção de políticas públicas emancipadoras**

Ao trazer-se à baila temática tão complexa – a emancipação –, posicionamo-la sob a luz da Gestão Social e construímos o núcleo analítico e discursivo em torno do elemento do diálogo, comum e central tanto à Gestão Social, pelo menos na perspectiva considerada de Tenório, quanto à emancipação, tomada sob o entendimento de Freire (1979). O diálogo, base fundamental do estudo, foi levado em conta a partir de sua essência, constituída, a nosso ver, por três elementos: (i) o processo de discussão; (ii)

a autonomia; e (iii) a participação, esta encampando a inclusão, a igualdade e o pluralismo. Tais elementos representaram o referencial metodológico do estudo do qual originaram as reflexões aqui encampadas.

Assim, tratada a emancipação a partir do referencial teórico da Gestão Social, sendo a dialogicidade seu caráter essencial, ao volver a discussão para a temática das políticas públicas, duas premissas foram assumidas: (i) a emancipação apenas é alcançada quando o cidadão, destinatário da política pública, passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo; (ii) tal condição, por necessitar da mediatização do mundo concreto, é potencializada em espaços institucionais, esferas públicas de diálogo, discussão, deliberação, proposição, posto que o homem, dada sua condição de ser político, apenas consegue pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir com autonomia o próprio destino e o destino do território onde vive, quando em comunhão, e em dialogicidade.

Essa exposição, reveladora do quadro mental em que emergiu a pesquisa, serve, de momento, para justificar que a discussão subsequente ficará circunscrita ao núcleo analítico supraesposado.

Desta forma, três afirmações podem ser feitas. A primeira é a de que há dois possíveis caminhos para a construção e estabelecimento de políticas públicas, um identificado pela dialogicidade e o outro disso afastado, em maior ou menor grau. A segunda é a de que apenas a construção e a efetivação dialógicas da política pública levam-na a algum potencial emancipatório. E, por fim, a de que o principal elemento estruturante de uma política pública que vise à emancipação humana local é o diálogo crítico com os atores que constituem a experiência social envolvente, considerado em termos de processo de discussão, autonomia (cidadania deliberativa) e participação (inclusão, pluralismo e igualdade), tendente ao desenvolvimento das potencialidades do território a partir da comunhão de saberes e ações de transformação.

Começar-se-á com o processo de discussão que, conforme já dito, para uma política pública com potencial emancipatório representa tanto a dinâmica da mediatização, do encontro, da colaboração para a transformação da realidade vigente, quanto a união para a libertação. Em uma política pública concretizada por um processo gerencial em que predomina a ação social utilitarista, com a autoridade formal concentrada em um dos atores, o processo de discussão não tem início.

O que ocorre, como salientou Freire (1979), é um mecanismo de domesticação, levado a cabo por elementos como a sloganização, o discurso midiático e, especialmente, a verticalidade e os comunicados. O Estado, por intermédio de seu aparato burocrático, assume a função de direção, não de articulação e fomento, entregando os serviços que presume a população necessitar ou deixando que o mercado assim o faça. O sistema de governança caracteriza-se, nesse modo, pela predominância dos gestores públicos ou dos *players* empresariais, com a introjeção dos valores da eficiência, da competição, enfim, da racionalidade economicista.

Não há uma autoridade compartilhada, mas sim uma concentração de autoridade. O entendimento, por meio de um espaço intersubjetivo e comunicativo, é substituído pela verticalidade comunicativa, em que uns poucos dizem qual será o destino e a realidade dos demais. Uma ação comunicativa não é estabelecida. O que é imposto deixa de ser verdadeiro, pois não pode ser contraditado, criticado e reconstruído por quem interessa. O que é intentado deixa de ser sincero, posto que, alheio à realidade que deseja intervir, não pode ser assumido como de confiança. O que é determinado carece de retidão, pois concebido sob normas desencaixadas da experiência social local. O que é transferido carece de inteligibilidade, haja vista desrespeitar a cultura e os saberes daqueles a quem é dirigido.

O pressuposto implícito é o da incapacidade linguística e cognitiva do homem, de entabular uma relação voltada ao entendimento e à ação. O outro lado, a capacidade, é assumida ou apropriada pelo Estado ou via mercado. Nesses termos, desnecessária se torna a constituição de uma es-

fera pública que mediatize o processo de discussão, pois alguém, uma das partes, reúne a autoridade e a responsabilidade da escolha, das alternativas e das possibilidades.

Se, no entanto, a verdadeira libertação, como afirma Freire (1979), e a orientação à Gestão Social são feitas a partir do reconhecimento do outro como sujeito apto ao diálogo e ao entendimento, em comunhão e cointenção, algumas perguntas ficariam sem resposta: (i) como alguém, sem autoridade ou capacidade para discutir, criticar e reconstruir sua realidade, pode libertar-se daquilo que lhe é imposto, justamente por quem retira tal autoridade ou capacidade?; (ii) como o opressor, o agente proibitivo dessa autoridade ou capacidade, dessa possibilidade, poderia emancipar, por conta própria, o oprimido?; (iii) qual o interesse que teria nisso?; e, finalmente, (iv) quão legítima, sincera e transformadora seria tal conduta? Por certo, “obstaculizar a comunicação é transformá-los (os oprimidos) em quase coisas e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários” (Freire, 1979, p. 72). Não se realiza comunicação sem distribuição efetiva do poder de refletir e agir, sem autoridade negociada.

Não obstante, em realidades nas quais a História desvela inúmeras relações enraizadas de opressão, há que se criarem as condições para o processo de discussão, ainda que de forma unilateral, por uma das partes; isso tendo em vista a condição dos oprimidos, que, amarrados à consciência alheia (prescrição), mantêm-se em posição de inferioridade e impotência (autodesvalia). As condições iniciais para o descerramento do processo de discussão constituem-se no primeiro esforço para romper a alienação da ignorância, permitindo, enfim, que o oprimido possa ser capaz de buscar aquilo que deseja. Como afirma Freire (1979), o diálogo deve se iniciar, inclusive, ante a sua própria negação. A Gestão Social, ademais, somente tem concretude onde antes se tencionava o exercício da gestão estratégica.

Uma esfera pública, no contexto de uma política pública com potencial emancipatório, tem a missão de fomentar dois elementos recursivos: (i) o conhecimento das contradições que permeiam a realidade existencial dos

atores envolventes, dada a obstrução dessa consciência por uma relação de opressão historicamente construída; e (ii) a ação transformadora, ou seja, a introjeção dessas contradições não como impossibilidade, mas como desafio que, pela magnitude, exige resposta coletiva, tanto em termos de construção quanto de execução.

A recursividade entre os dois elementos é obtida com o pensar crítico, isto é, o próprio diálogo, aspecto que, no âmago, é a possibilidade de humanização *per se*. É mediante o diálogo, em processo intersubjetivo baseado na inteligibilidade da linguagem, no entendimento esclarecido e na transparência, que o homem se reconhece em sua inconclusão. Por isso que “[...] ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão” (Freire, 1979, p. 29). É no processo de discussão que se rompem as amarras.

Desta feita, nesse ponto, uma política pública passa a ter potencial emancipatório quando permitir o exercício institucionalizado do processo de discussão com distribuição efetiva do poder para conhecer e agir, pois somente assim o destino da humanização caminhará altivo. Não há que se falar em políticas públicas quando o sujeito a quem elas interessam é convertido em coisa, despido de sua carga comunicativa. O Estado, o mercado ou qualquer outro fenômeno social é posterior ao direito de o homem comunicar-se; portanto, tal direito não é derogável ou alienável, cabendo ao Estado, ao mercado ou a qualquer outro fenômeno social existente reconhecê-lo e fomentá-lo, não impedi-lo.

Já caminhamos, assim, para a segunda variável, a autonomia. Nesse aspecto, aliás, o adjetivo público em políticas públicas – diretriz elaborada para enfrentar um problema público (Secchi, 2010) –, assaz não serve ao propósito que intenta encampar, pois confundido com outro adjetivo – estatal. Concentrando a autoridade deliberativa e decisória, o aparato estatal converte o sujeito com autonomia histórica em destinatário, público-alvo, a quem apenas cabe passivamente concordar com a intervenção a ele dirigida,

o bem público, coletivo e colaborativo por natureza, em entrega de bens e serviços – pior, sem a possibilidade da customização –, e a comunicação em verticalidade.

Uma política pública concebida com destinatários não reconhece a centralidade dos atores locais, da sociedade civil, do mundo da vida. Pressupõe, antes de tudo, a arrogância e o desamor, elementos antidiálogo. Arrogância, porque envolve a consciência de superioridade de uma das partes e, nesse sentido, a pretensão manipulativa e seus resquícios, o assistencialismo, o residualismo e outros ismos que apenas contribuem para a sustentação de uma determinada situação desigual. Desamor, porque retira dos oprimidos a confiança e a esperança de que o ato de criar e de re-criar, implícitos no diálogo, valham algo.

Não reconhecendo a centralidade dos atores locais, da sociedade civil, do mundo da vida, reconhece-se algo em seu lugar: a racionalidade instrumental, seja sob o ranço do insulamento burocrático ou sob o vezo do economicismo. Por consequência, tornam-se mais frágeis os laços com a materialidade concreta vivida pelos oprimidos, necessitados, e diminuem-se as chances de a política pública transformar a realidade desigual, pois que desconectada dela.

O diálogo crítico, caminho em direção à emancipação, para existir, não pode se desgarrar da autonomia, dada a presença, nessa relação, da seguinte tese ética: “há, ou deveria haver para que a própria noção de relacionamento possa ser sustentada, uma unicidade em cada pessoa que não pode ser apagada por nenhum modo de pensamento sistemático ou totalizador” (Arnsperger, 1996, p. 12, tradução nossa). Se o diálogo crítico, na concepção assumida, implica relacionamento entre sujeitos, cada um deve ser reconhecido na sua individualidade de “sujeito de ocorrência” (Freire, 2011), com potencial não apenas de constatar os acontecimentos, mas também de intervenção.

A autonomia dialógica somente se faz plena quando alcança dupla carga teleológica: (i) o que aqui chamamos de reciprocidade compreensiva, isto é, tanto o ato da fala como portador de significado, com intencionalidade e passível de interpretação, quanto a prática consciente do saber escutar; e (ii) a inserção crítica do oprimido na realidade opressora. Somente assim, reconhecendo o sujeito a partir de sua autonomia histórica e constitutiva, de ser significativa capaz de construir intersubjetivamente significados, é que uma política pública verdadeiramente tentará a resolução dos problemas públicos, posto que concatenada à dinâmica do mundo da vida.

Em outros termos, a autonomia é a base para a construção de uma vontade política legítima. Nesse sentido, autonomamente considerado, cada sujeito constrói seu entendimento única e exclusivamente pela força argumentativa contida no processo de discussão, buscando um acordo racionalmente motivado, que é o próprio bem-comum. Essa é a condição, inclusive, para que a libertação seja cointencionada, como sabiamente defende Freire (1979, 2011), nem centrada no poder administrativo do Estado tampouco na força econômica do mercado.

A reciprocidade compreensiva implica origem e significado atribuídos à manifestação de cada um dos atores, bem como a reflexão crítica do conteúdo discursivo, apropriada sem a ruptura de coerções exteriores. Envolve, ademais, uma institucionalidade, na forma de procedimentos, normas e instituições que sirvam, ao mesmo tempo, de cordão umbilical entre os diferentes mundos da vida dos atores locais e de redoma à prova de restrições dialogicamente desnecessárias.

A inserção crítica do oprimido na realidade opressora envolve, por seu turno, a potencialidade de os envolvidos perceberem que o assunto é relevante e pode ser deliberado e, além disso, convertido em decisões efetivamente instituídas. Ou seja, a vontade manifestada no processo de discussão, além de ser capaz de alongar-se até a contradição ou problema

existente, necessita efetivamente ser convertida em uma decisão executada conforme a intenção e a expressão dos atores envolvidos. A autonomia do diálogo pressupõe a viabilidade da decisão por ele construída.

O processo de discussão, norteado pela autonomia, forma o conteúdo da cidadania deliberativa, permitindo que o sujeito dialógico, enquanto detentor da condição de cidadão, possa efetivamente legitimar as decisões tomadas, posto que cointencionadas, coproduzidas e compartilhadas. A tomada de decisão, construída assim em procedimento deliberativo com efetiva apropriação de poder, é a própria exterioridade do sujeito, não podendo ser negada ou desconsiderada por ele, sob pena de o sujeito negar-se em sua própria condição. Somente dessa forma se assegura a aproximação de tais decisões com o bem-comum pretendido, e aí já alcançamos a variável participação.

Em uma política pública direcionada a destinatários, sob o pressuposto de que os indivíduos esperam uma determinada prestação de serviços ou entrega de bem público, temos a camuflagem da pseudoparticipação, não a participação. Uma participação que se afasta de seu frequente disfarce deverá, além de ser construída com fundamento na autonomia, atender a três elementos: (i) a inclusão em termos de possibilidade histórica e de concretude material, isto é, a incorporação tanto de sujeitos individuais quanto daqueles coletivamente organizados, fomentando esta última alternativa; (ii) o pluralismo de experiências sociais, oriundo de um abrangente esforço inclusivo, capaz de ser convertido em diálogo apto a fazer conhecer a multiplicidade de contradições e a encetar decisões voltadas ao bem-comum; e (iii) a igualdade participativa, no sentido de que a inclusão e o pluralismo sejam conduzidos por um procedimento que permita a isonomia discursiva.

Em políticas públicas concebidas sob a égide de uma autoridade concentrada, como o Estado, ou delegada, como o mercado, não se tem a inclusão, pois, na condição de destinatário, o indivíduo sequer formou consciência acerca da importância da ação intencionada ou mesmo de sua

participação. Isto é, o engajamento, fator precípua para o rompimento de intenções e ações domesticadoras, resta ausente. Incluir para homologar é contribuir para a manutenção da exclusão.

A consciência da realidade desigual e as ações pactuadas para sua conversão não podem ser desenvolvidas *a priori* da inclusão. A inclusão é o precedente da emancipação. A tendência à exclusão do outro é, fundamentalmente, uma negação da exterioridade humana. A negação da exterioridade alheia, do ponto de vista ontológico, é o equivalente da negação da existência humana, é igual ao assassinio.

Ademais, a construção de decisões dialógicas voltadas ao bem-comum apenas se concretiza quando os diversos sujeitos envolvidos exteriorizam as múltiplas visões de mundo que carregam. A relação entre inclusão e pluralismo é tão imbricada que apenas quando ocorre tal exteriorização é que, de fato, podemos visualizar um esforço inclusivo. Quando um dos atores assume a direção dos esforços, desperdiça a pluralidade discursiva, substituindo-a pelo monólogo. Com o monólogo, que se pensa esclarecido, o laço umbilical entre mundo da vida e esfera pública perde sentido, e as decisões tomadas deixam de ter contato com a experiência social. A “caixa de ressonância” se transforma em um instrumento hermético, que manterá a realidade naquilo que lhe interessa.

A inclusão e a pluralidade somente se tornam possíveis no contexto de um horizonte de tratamento isonômico. Todo ser humano tem igual valor no que toca a sua humanidade. Em outras palavras, nenhum sujeito em particular possui direito superior e exclusivo à humanização em detrimento de outro, até porque, se assim fosse, teríamos sujeitos e coisas e não apenas sujeitos. O direito ao diálogo, entendido como o processo intersubjetivo por meio do qual se toma consciência das contradições que permeiam a existência social e se entabula ação transformadora, é inalienável e deve permear toda e qualquer relação social.

Especialmente em esferas públicas constituídas para a comunhão de reflexões e soluções tendentes a constituir o bem-comum, em um espaço institucionalizado de construção e efetivação de políticas públicas, a participação é o reflexo do esforço emancipatório. Somente com a efetiva participação, inclusiva, plural e em condições de ser exercida de maneira equânime, é que os diferentes sujeitos sociais deixarão de observar os acontecimentos e passarão a se considerarem como “sujeitos de ocorrência” (Freire, 2011).

Os “sujeitos de ocorrência” (Freire, 2011), com a liberdade do ato de conhecer o mundo, disponíveis as oportunidades para a construção social do meio envolvente, atuarão no sentido da potencialização das características do espaço social onde interagem. A liberdade do diálogo – consciência, conhecimento, exteriorização, confrontação, reflexão, posição, decisão, acordo, ação –, é a liberdade de as pessoas viverem a vida que têm razão para viver, o desenvolvimento de uma vida em direção à emancipação.

## **Esforço Conclusivo: contribuições para a formulação de políticas ambientais e práticas de responsabilidade social empresarial**

A partir das noções de Gestão Social e de sua teleologia – a emancipação –, é possível afastar a subordinação do meio ambiente perante o homem, concebendo-os a partir de uma interdependência recíproca. Dessa interdependência – um postulado ecológico basilar –, decorre uma noção de sustentabilidade mais humana, “[...] construída a partir de uma ação comunicativa, numa relação lingüística travada entre sujeitos, não entre sujeito-objeto” (Justen; Moretto Neto, 2012, p. 737). Em consequência, comunidades humanas e ecológicas passam a ser tratadas de forma recursiva, em uma relação dialógica concretizada em espaços deliberativos “[...] onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (Tenório, 2006, p. 1.146).

O substrato ecológico, assim, passa a ser tratado como um sistema vivo à semelhança do homem, alçado à condição de ator com vez e voz em espaços deliberativos que sejam verdadeiros bens públicos. Como tais, resguardados por um Estado que, despido de sua ânsia de construtor de vontades e interesses, assuma a condição de coordenador e articulador de uma rede de governança, isto é, com a missão “[...] eminentemente pública de administração dos valores societários publicamente definidos” (Menegasso, 2012, p. xxi), dentre os quais a sustentabilidade de um desenvolvimento pautado pela dialogia e simbiose homem/ambiente natural.

Se, como coloca Altvater (1995), a questão ecológica é problemática social e a questão social apenas é adequadamente tratada como problemática ecológica, tem-se, por decorrência, o reconhecimento da interdependência inerente de todos os fenômenos e do fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, todos estamos inseridos nos processos cíclicos da natureza (Capra, 2006).

Desse postulado, extrai-se, como consequência inevitável, que a sustentabilidade ecológica não é feita apenas de preservação ambiental, mas, essencialmente, de justiça social. Essa somente ocorre em uma relação dialógica intersubjetivamente construída entre sujeitos que se reconheçam como tais, mediada por um conjunto de princípios normativos que preservem a inteligibilidade desse relacionamento – a autoridade negociada e compartilhada consensualmente, a autonomia decisória, a igualdade, a inclusão e o pluralismo participativos, o entendimento mútuo, a transparência e o bem-comum. A justiça social é, em seu âmago, uma aspiração à justiça discursiva, uma vez que a linguagem é o instrumento fundamental da ação política e da emancipação social.

A justiça discursiva, por seu turno, interpretada a partir da Gestão Social, tem na sua base o diálogo crítico, “[...] este encontro dos homens mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu” (Freire, 1979, p. 45). É por ele que se alcança a dialogia na relação sujeito/sujeito e se constrói a ação política de emancipação social.

O desenvolvimento sustentável, alcançado a partir do tripé preservação ambiental, justiça social e justiça discursiva, concretiza-se quando o cidadão passa a ser considerado em sua condição de sujeito capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo. Com base na ideia normativa de Gestão Social, assume-se a premissa de que tal condição é potencializada em espaços institucionais, esferas públicas de diálogo, discussão, deliberação e proposição, posto que o homem, dada sua condição de ser político, apenas consegue pensar criticamente acerca de sua experiência social e, dessa forma, construir com autonomia o próprio destino e o destino do território onde vive, quando em comunhão, em dialogicidade.

A Gestão Social, desta forma, possibilita identificar a incompletude da perspectiva economicista da sustentabilidade, reconhecendo na natureza um sistema vivo, assim como o homem, que, em decorrência, necessita de uma abordagem em que o cálculo utilitário de consequência seja complementado pela capacidade de “[...] pensar o mundo, de se pensar no mundo, de ter uma atividade racional e calculadora, mas também de pôr em questão a si mesmo e a seu meio ambiente” (Gaulejac, 2007). Isso, por certo, exige uma abordagem dialógica, colaborativa e comunicativa, algo que a gestão social tem a oferecer.

## Referências

- ALTVATER, E. *O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Unesp, 1995.
- ARNSPERGER, C. *Competition, consumerism and the “other”*: a philosophical investigation into the ethics of economics competition. Louvain: Institut de Recherches Economiques, 1996.
- BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história. In: ROUANET, S. R. *Obras escolhidas: ensaios sobre literatura e história da cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 38, 26 fev. 2008.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CAPRA, F. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 2006.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, nov./dec. 2000.

FOURNIER, V.; GREY, C. At the critical moment: conditions and prospects for critical management studies. *Human Relations*, London, v. 53, n. 1, p. 7-32, jan. 2000.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

GAULEJAC, V. A ligação vale mais que o bem. In: GAULEJAC, V. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Aparecida, SP: Letras & Ideias, 2007.

JUSTEN, C. E.; MORETTO NETO, L. Do economicismo à dialogicidade: as contribuições do paradigma da ecologia profunda e da noção de gestão social para a temática da sustentabilidade empresarial. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 736-750, set. 2012.

JUSTEN, C. E. *Do monólogo ao diálogo: o potencial emancipatório do Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense revisitado à luz da gestão social*. 2013. 285 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2013.

MENEGASSO, M. E. Apresentação. In: DENHARDT, R. B. *Teoria de administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

MILLS, C. W. *A imaginação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1972.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades*. Brasília: MDA, 2009.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SANTOS, B. de S. A queda do *Angelus Novus*: para além da equação moderna entre raízes e opções. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, p. 103-124, mar. 1997.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: v. 40, n. 6, p. 1.145-1.162; nov./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., J. T. et al. (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Juazeiro do Norte: UFC, 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. et al. (Orgs.). *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf, 2010.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Curitiba: Anpad, 2008.

\_\_\_\_\_. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: RIGO, A. S. *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf, 2010.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006.

Recebido em: 1º/4/2014

Accito em: 11/2/2016