
APORIAS EM TORNO DO CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL: DILEMAS TEÓRICOS E POLÍTICOS

DOI: 10.5700/rege556

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

José Antonio Gomes de Pinho

Professor Titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, Brasil

Ph.D. em *Regional Planning* pela Universidade de Londres (LSE). Mestre em Engenharia da Produção (Planejamento Urbano) pela COPPE-UFRJ

E-mail: jagp@ufba.br

Recebido em: 10/10/2013

Aprovado em: 18/3/2015

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Professora Adjunta III da Escola de Administração da UFBA – Salvador-BA, Brasil

Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Mestre em Sociologia pela UFBA

E-mail: betesantos@ufba.br

RESUMO

Este texto tem como objetivo discutir as aporias suscitadas pelo conceito de Gestão Social (GS), formulado por Fernando Tenório, fundamentado na teoria da ação comunicativa de Junger Habermas. A reflexão desenvolvida constitui-se em um desdobramento do debate travado nos últimos anos, cujo ponto de inflexão foi o III ENAPEGS, ocorrido em 2010, em Juazeiro do Norte (Ceará), como também as formulações contidas no mais recente trabalho de Tenório, *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*, que retoma aspectos do referido debate. A metodologia utilizada consiste na análise de textos de Fernando Tenório e José Antonio Pinho, à luz da contribuição teórica de Junger Habermas. A principal conclusão desta reflexão consiste na afirmação da tese de que a qualificação da Gestão Social como instrumento de construção da esfera pública e de emancipação carece de significado *teórico* e *político*, uma vez que não estão dadas as condições necessárias à sua constituição como campo de conhecimento e de produção de sujeitos sociais capazes de transformar as assimétricas relações entre Estado, sociedade e mercado, no atual contexto de flexibilização produtiva. O texto aponta a necessidade de aprofundamento desse debate, sobretudo diante da pretensão de Tenório e outros autores de constituírem uma ontologia e epistemologia a partir do referido conceito.

Palavras-chave: Gestão Social, Emancipação, Esfera Pública.

DOUBTS AROUND THE SOCIAL MANAGEMENT CONCEPT: THEORETICAL AND POLITICAL DILEMMAS

ABSTRACT

This text aims to discuss the doubts raised by the concept of Social Management (SM), formulated by Fernando Tenório, based on the theory of Junger Habermas' communicative action. The developed reflection is an offshoot of debate opened in recent years, whose turning point was the ENAPEGS III, held in 2010 in Juazeiro do Norte (Ceará), as well as formulations contained in Tenório's most recent work, Gestão Social: epistemologia de um paradigma, which incorporates aspects of this debate. The methodology used is the analysis of texts of Fernando Tenório and José Antonio Pinho, in the light of theoretical contribution of Junger Habermas. The main conclusion of this reflection is the statement of the thesis according to which the qualification of Social Management as an instrument of public sphere construction and as emancipation lacks theoretical and political significance, since the necessary conditions to its establishment as a field of knowledge and of production of social individuals capable of transforming the asymmetric relations between

State, society and market, in the current context of productive flexibility, are not present. The text points out the need to deepen this debate, particularly in light of Tenório's claim and other authors to constitute an ontology and epistemology from that concept.

Key words: *Social Management, Emancipation, Public Sphere.*

APORÍAS EN TORNO DEL CONCEPTO DE GESTIÓN SOCIAL: DILEMAS TEÓRICOS Y POLÍTICOS

RESUMEN

Este texto tiene como objetivo discutir las aporías suscitadas por el concepto de Gestión Social (GS), formulado por Fernando Tenório, fundamentado en la teoría de la acción comunicativa de Junger Habermas. La reflexión desarrollada constituye un desdoblamiento del debate realizado en los últimos años, cuyo punto de inflexión fue el III ENAPEGS, ocurrido en 2010, en Juazeiro do Norte (Estado brasileño de Ceará), como también las formulaciones contenidas en el más reciente trabajo de Tenório, Gestão Social: epistemologia de um paradigma, que retoma aspectos del referido debate. La metodología utilizada consiste en el análisis de textos de Fernando Tenório y José Antonio Pinho, a la luz de la contribución teórica de Junger Habermas. La principal conclusión de esta reflexión consiste en la afirmación de la tesis de que la calificación de la Gestión Social como instrumento de construcción de la esfera pública y de emancipación carece de significado teórico y político, una vez que no están dadas las condiciones necesarias para su constitución como campo de conocimiento y de producción de sujetos sociales capaces de transformar las asimétricas relaciones entre Estado, sociedad y mercado, en el actual contexto de flexibilización productiva. El texto señala la necesidad de profundizar este debate, sobretudo delante de la pretensión de Tenório y otros autores de constituir una ontología y epistemología a partir del referido concepto.

Palabras-clave: *Gestión Social, Emancipación, Esfera Pública.*

1. INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo discutir as aporias suscitadas pelas formulações de Fernando Tenório relativas ao conceito de *Gestão Social* (GS), fundamentadas na teoria da ação comunicativa de Junger Habermas. Os registros do que pode ser qualificado como GS surgem, segundo Tenório, em vários momentos históricos, das experiências autogestionárias da guerra civil espanhola à gestão do *Sovkhoz* soviético, aos modelos de gestão neoliberal, ao processo de redemocratização no Brasil, como também aos distintos movimentos de contestação, no centro ou na periferia do sistema capitalista. Nos tempos de hoje, a multiplicidade de relações e processos que reivindicam a qualificação GS continua sendo muito vasta – de relações produtivas e sociais aos mais distintos processos e padrões de gestão. Vários autores, recorrentemente, consideram que o conceito de GS ainda não está claramente definido (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012). Vale a pena notar que são escassas, se não raras, as referências internacionais ao referido conceito, enquanto são mais frequentes no contexto latino-americano (RAMOS, 2005), e que são também incipientes as pesquisas empíricas sobre o tema (HOCAYEN-DA-SILVA; ROSSONI; FERREIRA JUNIOR, 2008).

Desse modo, este texto, que pretende contribuir para o debate em torno do conceito de GS, defende a tese de que sua qualificação como instrumento de construção da esfera pública e de emancipação, ao contrário do que afirma Tenório, carece de significado teórico e político. Em primeiro lugar, não estão dadas as condições teóricas necessárias para a constituição da GS como campo de conhecimento. Em segundo lugar, do ponto de vista político, não estão claramente identificados os sujeitos sociais, portadores da histórica missão de transformar as assimétricas relações entre Estado, sociedade e mercado, no atual contexto de flexibilização produtiva e globalização capitalista. Desse modo, nos deteremos aqui nos aspectos propriamente teóricos e políticos desse debate, não abordando de forma mais profunda as pretensões ontológicas e epistemológicas suscitadas pelo trabalho de Tenório e dos autores com os quais ele vem

desenvolvendo um trabalho conjunto, a exemplo de Pereira e Cançado.

A metodologia utilizada consiste na análise de textos, exclusivamente teóricos ou teórico-empíricos, cujo foco é o debate em torno do conceito de Gestão Social. Listamos a seguir os textos a que principalmente nos referimos: *Gestão Social, um Conceito não Idêntico? Ou a Insuficiência Inevitável do Pensamento* (TENÓRIO, 2012); *Gestão social: ensino, pesquisa e prática* (TENÓRIO; DIAS, 2011); *Gestão Social: uma Réplica* (TENÓRIO, 2010); *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise* (TENÓRIO, 2007); *(Re) visitando o conceito de gestão social* (TENÓRIO, 2005); *Gestão social: uma perspectiva conceitual* (TENÓRIO 1998); *Flexibilização Organizacional – Mito ou Realidade?* (TENÓRIO, 2000); *Gestión pública o gestión social? Un caso de estudio* (TENÓRIO, 2003). Uma referência nesse debate é o texto de Pinho, *Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira* (PINHO, 2010), sendo o trabalho de Jurgen Habermas o solo no qual nos situamos para travar o debate em torno das possibilidades e limites da GS enquanto possibilidade de esfera pública e de emancipação. Em linhas gerais, as discussões aqui travadas têm como referência debates ocorridos no âmbito do III ENAPEGS, em 2010, em Juazeiro do Norte (Ceará), e que vêm se desdobrando ao longo dos últimos anos. Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, não recorreremos exatamente a um trabalho de análise de conteúdo, em seu sentido clássico, mas a um trabalho de exegese, ou seja, a um esforço de construção de uma genealogia do conceito de GS.

É preciso registrar que não pretendemos, aqui, dar conta do debate suscitado pelos vários matizes e abordagens que conformam o que se qualifica, genericamente, o “campo” de GS. Pretendemos, tão-somente, nos aventurar no debate em torno do conceito de GS formulado por Tenório (particularmente no que diz respeito à sua relação com a esfera pública e a emancipação) e discutido e criticado por Pinho, nos textos anteriormente referidos.

O presente trabalho se estrutura da seguinte forma: o item relativo à *Gestão Social, Esfera Pública e Emancipação* apresenta a tese defendida por Tenório e procura explicitar a natureza da relação entre os referidos termos e seus significados teórico e político; o item *A Gestão Social no Brasil* compreende a discussão travada sobre as condições sociais e políticas de produção e reprodução da sociedade brasileira e as possibilidades de constituição da gestão social como esfera pública; por fim, a seção *A Título de Conclusão – Dilemas Teóricos e Políticos da Gestão Social* apresenta considerações sobre a complexa relação dos referidos termos, particularmente no contexto brasileiro. De forma conclusiva, o texto afirma que as aporias, de natureza teórica e política, suscitadas pela associação entre *GS* e esfera pública são pouco consistentes, particularmente quando se levam em conta as “adaptações teóricas” do modelo de democracia deliberativa habermasiano realizadas por Tenório e as dificuldades estruturais e políticas de aplicabilidade à realidade brasileira – sobretudo pelo fato de não estarem, efetivamente, identificados os sujeitos sociais cujo interesse histórico seria a construção dos projetos emancipatórios sugeridos por Tenório. Este texto pretende contribuir para o debate nos campos de conhecimento relacionados com a *GS*, a administração e a gestão social, articulando considerações teóricas sobre as aporias em torno da gestão da *res publica*, em suas várias escalas e dimensões. Ainda que embasado em autores estrangeiros, seu principal foco é a análise da literatura nacional sobre o conceito de *GS*.

2. GESTÃO SOCIAL, ESFERA PÚBLICA E EMANCIPAÇÃO

A discussão do conceito de *GS* descortina um rico campo de reflexão teórica, com distintos desdobramentos no âmbito da ação pública e coletiva. Como todo conceito em processo de constituição, o de *GS* pode torna-se um elemento estruturante de um novo campo de saber e de práticas ou ter uma vida efêmera – mais um modismo. A polissemia que envolve o conceito denota a incipiência de seu caráter propriamente teórico e sugere ser mais prudente referir-se a ele como uma *noção* e não exatamente como um *conceito*. O fato é que, nos tempos atuais, a noção de *GS* trafega em distintos campos gramaticais, semânticos, teóricos e epistemológicos,

enveredando, muitas vezes, pela indeterminação, trafegando entre as condições de substantivo, adjetivo, de sujeito e de suporte, reportando-se a múltiplas possibilidades de prática e de concretização. Seus formuladores qualificam a *GS* como “processo”, “produto” ou “subproduto”, relacionando-a a formas bastante diferenciadas de produção de *saberes*, de *realidade*, e mesmo a *métodos particulares de gestão da res publica* (mais ou menos circunscritos à esfera estatal). Tratando-se de possibilidade ou alternativa de gestão do “social” (também mais ou menos contra-hegemônica), em suas dimensões concreta e simbólica, é questionável seu caráter de *novidade* ou de *inovação* no atual contexto econômico, social e político.

Entretanto, a despeito de sua incipiência, voltemos à condição de *conceito* da *GS*, o que nos remete a um conjunto de saberes, de práticas, de formas de regulação (ou emancipação), concertados ou não, cujos sujeitos podem ser o “Estado” (com seus distintos modelos e arranjos políticos, aqui genericamente qualificado como o “público”), o “coletivo”, a “sociedade civil”, os “movimentos sociais”, o “terceiro setor” ou até mesmo os “empresários”. Quando referido particularmente a práticas de gestão, o termo envereda pelo debate em torno do significado de preposições como *do* social, *para* o social ou *com* o social, que passam a ter relevância não apenas gramatical, mas principalmente política, uma vez que estão associadas à possibilidade de superação de *relações de mando tradicionais e hegemônicas*, qualificadas como homogeneizadoras e opressivas (BULLOSA, SCHOMMER, 2010). Autores como Tenório, Cançado e Pereira, recorrendo a tradições, paradigmas e autores os mais distintos, a exemplo de Aristóteles, Marx, Weber, Tocqueville, Horkheim, Adorno, Habermas, Popper, Khun, Lakatos, Feyerabend, Chalmers, Guerreiro Ramos, Boaventura de Souza e Pedro Demo, propõem a constituição de um campo próprio de reflexão e de práticas (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Afinal, segundo Tenório, o conceito de *GS* se distancia do projeto político de cunho neoliberal e nos coloca diante da possibilidade de construção de um novo paradigma de mudança da tradicional e assimétrica relação entre Estado, mercado e sociedade, que restringe o público ao estatal e na qual o primeiro e o segundo (segundo a “cor” das

forças políticas de plantão) são os demiurgos. É no contexto dessa crítica que surge a possibilidade de construção de uma perspectiva “sociocêntrica”, na qual o *público* e o *coletivo* se distinguem, sendo este último responsável pela construção de formas de interação, interesses e valores mais amplas. O que significa, exatamente, do ponto de vista teórico e prático, deslocar o *Estado* do centro da regulação e da produção da vida coletiva e colocar o conceito de *social* em seu lugar? Qual o significado propriamente político da distinção entre o *público*, o *coletivo* e o *social* no atual contexto de reprodução capitalista? Quem é exatamente o Gestor Social, esse *ser coletivo*, o demiurgo da *GS*? Quem são os sujeitos sociais responsáveis pela construção da esfera pública (propriamente social) e pela emancipação – a sociedade civil, a coletividade, a comunidade, entes indeterminados e amorfos, atravessados por conflitos e contradições internas; os empresários, social e ambientalmente responsáveis? São várias as possibilidades de resposta a essas questões no que atualmente se define como o campo da *GS*. É nesse contexto que discutiremos o significado teórico e político da associação entre *GS*, esfera pública e emancipação, ressaltando suas implicações teóricas e políticas.

2.1. Gestão Social – significado teórico

Sem pretender fazer uma genealogia do conceito de *GS*, o que a literatura sobre esse tema tem demonstrado é que seu processo de constituição nos remete, simultaneamente, a vários contextos e processos históricos. Essa dificuldade de circunscrever, historicamente, o referido conceito resulta, em certa medida, de uma forma particular de produzir e se apropriar de conceitos, que se caracteriza sobretudo pela dissociação entre teoria e contextos sociais, econômicos e políticos e, conseqüentemente, projetos políticos (no sentido gramsciano de concepção de mundo e de sociedade), o que resulta, quase sempre, em uma apropriação desenraizada de termos, que passam a significar qualquer coisa – de acordo, exatamente, com o gosto do freguês. É como se estivéssemos, permanentemente, a valer-nos de dicionários, ainda que de bons dicionários – em geral sucintos ou mesmo telegráficos. Essa multiplicidade de referências se traduz ainda na grande diversidade teórica que, a princípio, tenta circunscrever o referido conceito. Esse fato, por si só, não se

constituiria em um problema, caso as referências (Aristóteles, Marx, Weber, Popper, Horkheim, Habermas – apenas a título de exemplo) fossem, de fato, fruto de um debate teórico consistente. Ao contrário, o que se observa, particularmente, no conjunto dos trabalhos de Tenório voltados para a construção do conceito de *GS*, é a apropriação parcial de conceitos e de teses de autores, sem que exista, de fato, o necessário debate sobre os pressupostos teóricos que os fundamentam. Nesse caso particular, a diversidade não se traduz em riqueza, mas em inconsistência, principalmente de um pensamento que se pretende paradigmático. Sendo assim, o conceito de *GS* corre o risco de se confundir e de se perder em um emaranhado de objetos, termos e qualificativos, já relativamente consolidados em campos teóricos e de intervenção, como gestão “pública” “democrática”, “participativa” “sustentável”, chegando até mesmo a confundir-se com o campo da tradicional administração pública (contra a qual Tenório sistematicamente se coloca). Mais uma vez, a título de exemplo, o debate em torno do estatuto de ciência das ciências sociais, travado a partir de Adorno, Popper e Habermas, torna, no mínimo, complicada a aligeirada apropriação do conceito de *falseabilidade* de Popper (marcadamente positivista), como critério de demarcação do campo da *GS*, por parte de Tenório. Considerando-se o peso que alguns pressupostos de Habermas têm nas formulações de Tenório, é possível colocar em um mesmo campo epistemológico Habermas e Popper, e deixar de travar o necessário debate entre os conceitos de ciência que fundamentam as referidas tradições?

Mas, afinal, em que consiste, exatamente, o adjetivo *social* que qualifica a *gestão*, e o que traz de novo? Essa é uma das dificuldades suscitadas pelos trabalhos de Tenório: apesar de seus amplos e vastos passeios por autores clássicos e contemporâneos, não fica exatamente claro em que consiste o referido conceito (TENÓRIO, 1998:9). Vamos nos aproximar desse conceito situando-nos no campo do embate travado pela escola de Frankfurt entre teoria tradicional e teoria crítica.

Recorrendo a um texto clássico de Horkheimer, Tenório qualifica a teoria tradicional como “todo conhecimento positivista, onisciente, que procura estabelecer princípios gerais,

ênfase no empirismo e a verificação e identificar proposições gerais para submetê-las à prova”; enfim, a teoria tradicional ou positiva “trabalha os fatos sociais como fatos quase neutros, análogos às ciências naturais, o que termina por reificá-los”. Em seguida, afirma: a teoria tradicional “visa ao conhecimento puro, antes que à transformação social” (TENÓRIO, 1998:9). O campo de reflexão delineado pela primeira geração da escola de Frankfurt, particularmente por Horkheimer, de fato, até os dias atuais, mostra-se extremamente fecundo, principalmente no que diz respeito ao entendimento da relação entre a teoria e processos de constituição e transformação social. Assim, hoje, como em 1947, quando da publicação da *Dialética do Esclarecimento*, é extremamente atual a crítica às mais variadas formas de manifestação do positivismo como também do materialismo mecanicista (frequentemente utilizado como arma contra o próprio marxismo). Entretanto, em que medida, exatamente, é possível remeter a *GS* a essa tradição, marcadamente revolucionária e de cunho marxista?

Voltemos, então, à nossa questão central: o que é o *social*, segundo Tenório, particularmente em *Gestão social: uma perspectiva conceitual* (1998)? Apesar de se propor a defini-lo, o autor não o faz. Ele contempla vários conceitos e questões com o objetivo de consubstanciar o conceito de *GS*: discute a relação entre sujeito, sociedade e história, entre conhecimento, ação e interesse, fato e valor, entre as dimensões qualitativa e quantitativa dos processos de constituição social, a “função social” do teórico, as limitações da razão instrumental, os critérios fundantes da noção de verdade, o conceito e a tipologia da ação social (teleológica, estratégica, normativa, dramaturgic e cominativa), que tem como objetivo diferenciar a ação estratégica da ação comunicativa (TENÓRIO, 1998:13,14). Finalmente, ancorado na crítica aos conceitos de razão técnica e instrumental, ele se reporta à noção de cidadania deliberativa (que guardaria relações com o conceito de *GS*), que, em Habermas, se consolida a partir do embate travado com as noções liberal e republicana de cidadania. Ao longo dessa reflexão, num contínuo, Tenório se distancia das referências a Horkheimer e se aproxima de Habermas, passando a referir-se à “autonomia social dos indivíduos”, ao “mundo da

vida” e à “razão funcional” (TENÓRIO, 1998: 11), categorias tipicamente habermasianas. No referido texto, o conceito que se aproxima da noção de *social* é o de *sociedade*, extraído de Habermas e marginalmente referido em uma nota de rodapé na página nove do referido artigo. Não se trata aqui de exigir que se dê conta da infindável literatura que discute as vinculações e rupturas de Habermas com a primeira geração da escola de Frankfurt (do significado epistemológico, teórico e político da substituição do conceito de *trabalho* pelo de *ação comunicativa*, como elemento instituinte de processos e devir social); deve-se assinalar, porém, que a relação entre os referidos teóricos não pode ser, de maneira simplificadora, concebida de forma linear ou aditiva. Ademais, guiado por Habermas, Tenório flerta com Max Weber sem se preocupar em cotejar e discutir possíveis incompatibilidades em relação às referências epistemológicas e teóricas feitas a autores como Horkheimer, além de passear por conceitos que são caros à teoria dos sistemas (fruto de intensos e calorosos debates entre Habermas e Niklas Luhmann). Finalmente, o referido texto se conclui e continuamos sem saber, conceitualmente, de que estamos falando quando nos reportamos ao *social*, que fica reduzido à simples (porém não menos relevante) condição de adjetivo.

Mas afinal, considerando-se que esse é um texto relativamente antigo, com o amadurecimento do debate essa definição poderia estar presente em trabalhos mais recentes? Vejamos como esse conceito aparece em *(Re) Visitando o Conceito de Gestão Social* (2005). Segundo Tenório, “o adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* será entendido como espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”. Nessa mesma passagem, sem explicitar a referência utilizada, o autor define *sociedade*, em outro pé de página, como sendo “a delimitação de um determinado espaço socioeconômico-político-cultural” (TENÓRIO, 2005:102). Em texto de 2012, o autor qualifica o *social*, também como em 2005, como “espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2012:27). Segundo a referida definição, o conceito de *social* nos reporta a espaços nos quais os sujeitos têm

direito à fala, sendo o conceito de sociedade uma genérica e redundante referência ao “espaço” de natureza socioeconômica, política e cultural. E os “espaços” nos quais os sujeitos não têm direito à fala, ou, ainda que o tenham, não o exercitam, não são sociais? Em meio às mais distintas referências a pensadores clássicos e contemporâneos, na publicação de 2013, Tenório, juntamente com Cansado e Pereira, recorre aos dicionários de Houaiss e de Michaelis para definir o conceito de social: “1. Pertencente ou relativo à sociedade. 2. Que diz respeito a uma sociedade. 3. Sociável. Próprio dos sócios de uma sociedade. [...]”. De forma conclusiva, os referidos autores derivam dessa definição o conceito de GS: “desta forma, a Gestão Social se coaduna com seu significado no dicionário, pois é uma gestão pela sociedade (coletiva) e para a sociedade” (MICHAELIS *apud* TENÓRIO; PEREIRA; CANÇADO, 2013:123). Como que pensando alto, os referidos autores afirmam: “a academia tem por costume e ofício de sistematizar o conhecimento e daí surgem os termos/expressões que muitas vezes não são tão precisos, o que não é o caso do termo Gestão Social” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013:123).

O que diferencia o conceito de social, assim circunscrito, do de sociedade? Qual o significado do pleonasma (nem sempre legítimo) que afirma ser a *sociedade* um “*espaço socioeconômico, político e cultural*”? Para fazer justiça à tradição teórica reivindicada por Tenório, as duas gerações da escola de Frankfurt, que estabelecem um confronto com a teoria positiva, não seria o caso de melhor formular o conceito de sociedade em que se fundamenta o arcabouço teórico da *GS*?

A sociedade, segundo um dos clássicos da teoria tradicional, Émile Durkheim, é um “fato social *sui generis*”, ela não é a “simples soma de indivíduos, e sim um sistema formado pela associação, que representa uma realidade específica com seus caracteres próprios”. Para Durkheim, certamente, nada se “pode produzir de coletivo se consciências particulares não existem; mas esta condição necessária não é suficiente. É preciso ainda que as consciências estejam associadas, combinadas, e combinadas de determinada maneira [...]”. E, concluindo, ele afirma: “é desta combinação que resulta a vida social e, por conseguinte, é esta combinação que se explica” (DURKHEIM, 1966:96). Esse

conceito de sociedade tem como pressuposto a noção de equilíbrio, afinal, seu modelo são as ciências da natureza e seu objetivo a conservação ou o aperfeiçoamento da sociedade capitalista industrial.

Tenório recusa vertentes teóricas como essas, situadas no campo do positivismo, e afirma sua filiação à tradição frankfurtiana, cuja referência original é Marx e cujo conceito de sociedade não nos reporta à noção de equilíbrio mas de conflito: como afirma o próprio Marx, a sociedade se constitui no processo de produção social da existência dos homens. Entretanto, esse conceito não se refere, genericamente, apenas à existência de relações sociais: trata-se, exatamente, de refletir sobre a natureza dessas relações. Para Marx, o conceito de sociedade não nos situa propriamente no campo das representações coletivas, mas no da produção social da existência. Ao produzir suas condições de subsistência, “os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade. Essas relações de produção correspondem a um certo grau de evolução das suas forças produtivas materiais.” São essas relações que constituem a “estrutura econômica da sociedade, o fundamento real sobre o qual se levanta um edifício jurídico e político, e ao qual respondem formas determinadas da consciência social” (MARX, 1977:272). Essa é uma forma específica de conceber e qualificar relações, *relações de conflito*, e tem sido muito aceita, discutida, questionada e muitas vezes rejeitada.

Para a teoria tradicional, a exemplo da formulada por Durkheim, o fundamento do conceito de sociedade é uma associação que tende ou deve tender ao equilíbrio (tendo inclusive um caráter subjetivo, uma vez que se associa à noção de consciência coletiva); para Marx e para a primeira geração dos teóricos da Escola de Frankfurt (a despeito das grandes distinções de abordagem entre Horkheimer, Adorno, Marcuse), o conceito de sociedade nos reporta às complexas relações de determinação entre as condições sociais de produção e as múltiplas formas de sociabilidade e de representação social, o que nos situa no campo do conflito e da contradição. Habermas, em momentos distintos, rompe com a teoria tradicional e também com Marx, e, restabelecendo o diálogo com autores clássicos e contemporâneos, no contexto do debate com a

filosofia transcendental e hermenêutica, constrói um conceito de sociedade que nos reporta ao que ele qualifica como mundo da vida e sistema, à linguagem, à ação comunicativa (ação orientada para uma compreensão mútua), enfim, a processos de regulação por meio dos quais os indivíduos estruturam suas relações em um determinado grupo social.

Talvez seja destituída de significado teórico a exegese dos conceitos de *social* e de *sociedade* no interior da empreitada de Tenório; entretanto, ainda assim permanecem as questões: em que consiste a sociedade a ser transformada e quais elementos, sujeitos ou processos estruturam a *GS*? De uma perspectiva reflexiva, quem são os sujeitos sociais do que se qualifica como *GS*? Essas questões ganham maior relevância quando abordamos a dimensão propriamente política do conceito em questão – quem são, afinal, os sujeitos sociais da ação transformadora da *GS*? Em vários de seus escritos, particularmente no texto no qual revisita o conceito de *GS* (2005), Tenório realiza uma inversão que tem um significado tanto teórico quanto prático ou pragmático. Tomando como referência as clássicas dualidades entre *Estado* e *sociedade*, *capital* e *trabalho*, ele propõe a inversão desses termos, ou seja: *sociedade* e *Estado* e *trabalho* e *capital*, considerando que, assim, se inverte o protagonismo do Estado em relação à sociedade e do capital em relação ao trabalho (TENÓRIO, 2005:103). É nesse contexto de contraposições que ele conforma o conceito de *GS*: “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.” A gestão social seria assim determinada pela solidariedade, pela concordância. “Enquanto na *gestão estratégica* prevalece o monólogo – o indivíduo –, na *gestão social* deve sobressair o diálogo – o coletivo” (TENÓRIO, 2005:103).

Desse modo, conclui Tenório, no contexto desses novos pares (*sociedade* e *Estado* e *trabalho* e *capital*) e de superação do conflito entre estatismo e privatismo, cabe à sociedade civil, democraticamente, no contexto da esfera pública, a histórica tarefa de construção da cidadania deliberativa. O autor realiza, então, uma operação teórico-política que consiste em incorporar o

mercado à esfera pública habermasiana: “a esfera pública seria aquele espaço social no qual ocorreria a integração dialógica entre sociedade civil e Estado decidindo sobre políticas públicas; e, acreditando serem viáveis processos de parceria entre o primeiro, o segundo e terceiro setores, incorporamos o mercado (segundo setor) também como possibilidade de participar da esfera pública.” Desse modo, “o que fizemos foi construir o conceito de esfera pública na medida em que interpretamos como o espaço possível de comunicação e de deliberação entre sociedade civil, Estado e mercado” (TENÓRIO, 2005:107). Mas, afinal, quem são os sujeitos políticos capazes de tornar a *GS* realidade? Para melhor compreender o significado das propostas políticas apresentadas por Tenório, vejamos o significado político atribuído à *GS*.

2.2. Gestão Social – Significado Político

Começamos com os textos *Gestão Social, Um Conceito não Idêntico? Ou a Insuficiência Inevitável do Pensamento* e *Gestão Social: epistemologia de um paradigma* (TENÓRIO, 2012; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). No primeiro deles, como o título do artigo sugere, Tenório chama frequentemente a atenção para a insuficiência ou incompletude das tentativas de definição do referido conceito, chegando mesmo a afirmar que “o significado de *GS* com o qual trabalhava era um pensamento insuficiente”. Prossegue o autor afirmando que a *GS* seria um processo decisório no qual por social entende-se “a relação *entre* pessoas e não uma ação *para* pessoas”, e que “sob essa relação, não caberia uma conexão instrumental, mas uma conexão cooperada, solidária ou negociada entre os envolvidos na ação” (TENÓRIO, 2012:29, grifos nossos). O autor defende uma gestão compartilhada embasada em uma cidadania ativa, que é “aquela universalmente desejada e amparada pelos substantivos *liberdade*, *igualdade* e *solidariedade*” (TENÓRIO, 2012:29). Assim, a gestão social tem como fundamento a intersubjetividade, enquanto a motivação da gestão estratégica tem como base o desempenho, o mercado.

Para Tenório, o conceito de *GS*, fundado em um conteúdo voltado para a “*promoção da cidadania*”, no controle social e na participação, no “agir deliberativo”, visa gerar um produto que

“beneficie o conjunto daqueles envolvidos” (TENÓRIO, 2012:31). Conclusivamente afirma que “o que se propõe é uma *cidadania deliberativa*” (TENÓRIO, 2012:31) – tanto para os agentes públicos como para os processos produtivos envolvendo agentes econômicos e agentes sociais –, que demanda um protagonismo que não deve estar restrito a poucos, mas a todos os “afetados por uma decisão” (TENÓRIO, 2012: 31). Sendo assim, o *locus* que torna possível a *gestão social* é a *esfera pública*, que, segundo Tenório (2005), contempla, envolve o Estado, a sociedade civil e também o mercado – conceito bem mais amplo do que o delineado por Habermas.

Pode-se perceber que, ao longo dessas passagens, o referido texto adquire um caráter um tanto prescritivo, ou seja, ele nos reporta a algo, a um estado que não existe, mas que se deseja. O autor admite que “o conceito de *GS*, portanto, não está presente na realidade” (TENÓRIO, 2012:33). Não há como negar que o que Tenório está buscando é uma nova sociedade, baseada em valores elevados como a justiça social. A derrocada das grandes narrativas, notadamente do socialismo, deixou órfãos muitos dos que consideram que o capitalismo, ainda mais na versão globalizada, não se constitui na melhor das alternativas de sociabilidade. As limitadas possibilidades de transformação, dentro de um horizonte razoável de tempo, têm levado a uma busca, às vezes desesperada, de alternativas. Esse estado de inconformismo e perplexidade tem levado a tentativas de saída que vão do reformismo a atitudes extremadas, às vezes de cunho fundamentalista. É nesse amplo leque que aparecem e ganham corpo proposições que visualizam a possibilidade de construção de alternativas de “desenvolvimento” a partir das “franjas” do sistema capitalista – o problema é que às vezes nos esquecemos de perguntar se, de fato, são *alternativas* ou *complementos* ao próprio sistema.

Isso posto, é necessário determo-nos na associação, realizada por Tenório, entre *GS* e a teoria da ação comunicativa de Habermas, que suscita várias questões de natureza política. Vamos nos ater aqui a dois aspectos: o primeiro é o significado teórico e político da passagem de uma teoria da sociedade fundada no conceito de trabalho para uma teoria fundada na linguagem; o

segundo diz respeito ao conceito de esfera pública, em especial ao modo como Tenório concebe a relação entre esfera pública liberal e republicana, sua composição e “função” na superação das barreiras de classe (conceito um tanto esquecido por Habermas) (TENÓRIO, 2005: 107, 111, 113). Ou seja, é possível conceber a esfera pública como possibilidade de diálogo entre sociedade, Estado e mercado e continuar a se referir a Habermas?

Começamos, então, pelo significado teórico e político da passagem de uma teoria da sociedade fundada no conceito de *trabalho* para uma teoria da linguagem (debate que Tenório deixa de lado). A primeira geração da escola de Frankfurt se constitui na luta teórica contra, por um lado, uma certa interpretação mecanicista do materialismo histórico e, por outro, contra a interpretação positivista da história, da sociedade e da produção do conhecimento. Em linhas gerais, a tradição à qual Habermas originalmente se vincula enfrentou, na segunda metade do século passado, o debate em torno dos seguintes aspectos: (i) a necessidade de superação de uma interpretação empobrecedora, mecânica da relação entre as distintas esferas que conformam a vida – a economia, a política e a ideologia. Esse debate amadurece no contexto do embate entre capitalismo e socialismo, a partir da constatação de que situações de crise não são suficientes para desencadear o almejado processo revolucionário e que é necessário que existam condições subjetivas para que a transformação social ocorra; (ii) a necessidade de discutir o significado dos aspectos de natureza subjetiva na constituição e reprodução social – a consciência não pode ser compreendida como um simples reflexo das relações entre homem e natureza; é preciso conferir destaque à crítica à ideologia; (iii) é preciso construir uma crítica à concepção teleológica da história: a história não explica, ela deve ser explicada; (iv) a necessidade de aprofundar a crítica ao positivismo, particularmente à separação entre fato e valor e à dissociação entre o conhecimento crítico e a necessidade de transformação – a liberdade humana; (v) e, finalmente, em tempos de expansão do capitalismo monopolista, era preciso aprofundar a crítica à razão instrumental e à racionalidade técnica. Tratava-se, então, de contrapor-se ao dogmatismo (fruto da experiência socialista soviética), ao economicismo e ao

cientificismo, de repensar a relação entre Estado e sociedade, a teoria da luta de classe, os significados do “desaparecimento” do proletariado como sujeito histórico, da dominação burocrática, e as especificidades das estruturas normativas forjadas no âmbito da tradição cultural, do direito, da moral, da religião e da produção artística.

A obra de Habermas traz uma rica contribuição a esse debate, mas o faz distanciando-se da tradição marxista que forjou a primeira geração da escola de Frankfurt, o que confere peculiar significado ao seu conceito de esfera pública e de democracia deliberativa. Nesse percurso, ele se afasta da teoria da sociedade cujo elemento estruturante é o trabalho e constitui um campo próprio de reflexão, que tem na teoria da linguagem seu elemento central. A teoria da ação comunicativa se constitui como resultado de um rico diálogo entre a ciência e a filosofia, se alimenta da psicanálise e da psicologia cognitiva, da epistemologia genética de Piaget, da linguística chomskyana, do funcionalismo parsoniano, da antropologia e da etnometodologia, buscando ainda o ancoradouro da hermenêutica. Nesse percurso, a teoria marxista se esmaece. A reflexão habermasiana se volta, cada vez mais, para a construção de uma pragmática filosófica, distante da economia ou de determinações de natureza econômica, e coloca a linguagem como um território isento de dominação. Desse modo, ao contrário do que sugere a interpretação de Tenório, não existe, exatamente, uma complementaridade entre a teoria da sociedade fundada no trabalho e a teoria da linguagem. É preciso que se reconheça, então, a necessidade de um suporte teórico para o conceito de *sociedade* e de *social*, que fundamente a teoria da *GS*.

O que se afirma como proposta política da teoria da ação comunicativa de Habermas é o projeto político iluminista e liberal, ou seja, uma certa radicalização da democracia burguesa, fundada em um humanismo universalista, cujo sujeito é a opinião pública esclarecida. A emancipação deixa, então, de ser referida a determinações de natureza propriamente econômica e passa a reportar-se à *manipulação sociotécnica* e ao *diálogo democrático*, entre iguais, fundado no estado de direito, caminho através do qual se torna possível construir o consenso. Do ponto de vista político, Habermas radicaliza o “revisão” que destitui o

proletariado como sujeito do processo de transformação social – enterra-se definitivamente a concepção de que uma classe social específica encarna o interesse coletivo. O próprio conceito de classe social perde densidade teórica e prática. Carece, então, de sentido a formulação de Tenório de que “a *perspectiva da cidadania* deliberativa contribui, por intermédio da *esfera pública*, para que se escape das ‘barreiras de classe’” (TENÓRIO, 2005:113).

A emancipação, no âmbito da teoria da ação comunicativa, nos situa propriamente no plano dos atos da fala, no *lebenswelt*, que, estruturalmente, o autor distingue do mundo dos negócios ou do sistema – das ações humanas que, orientadas para o “sucesso”, têm como mediação o dinheiro (economia) e o poder (Estado). O agir comunicativo seria, então, uma expressão, bem acabada, da *razão desimpedida*, livre das amarras do interesse pragmático e instrumental. A teoria do discurso desloca a reflexão sobre a democracia para as possibilidades de interação e comunicação mediadas pela linguagem; assim, democracia é ação comunicacional, orientada para uma compreensão mútua. Habermas se refere à possibilidade de comunicação desimpedida entre os homens livres e iguais e à formação democrática da opinião e da vontade. Assim compreendida, a democracia depende da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo de deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal (HABERMAS, 1997). O que assegura, então, a legitimidade democrática? A institucionalização das formas de comunicação e os pressupostos comunicativos do processo democrático (HABERMAS, 1997).

Trata-se da formação de uma *vontade comum*, da *opinião*, da busca do equilíbrio de interesses e compromissos (da escolha racional de meios com respeito a fins e das justificações morais e exames de coerência), resultado e fruto do exercício democrático. A condição para a concreção do exercício democrático é a *institucionalização das formas de comunicação jurídica*. Habermas tem como pressuposto a existência de um Estado de direito, capaz de institucionalizar os procedimentos e pressupostos dessa comunicação desimpedida. Nesse contexto, a esfera pública é compreendida como uma rede que torna possível

a comunicação, requisito para a construção do interesse coletivo (semelhante ao que Tenório, inspirado em Tocqueville, qualifica como *Interesse Bem Compreendido* em *Gestão Social: epistemologia de um paradigma ?*) (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). É preciso lembrar que para Habermas o modelo de democracia republicano traz a desvantagem de fazer o processo democrático depender da virtude dos cidadãos, e que no modelo normativo de democracia, fundado na teoria do discurso, a política não dependeria, como afirma Habermas, de uma cidadania ativa, mas da institucionalização dos procedimentos comunicativos. A comunicação ou a ação comunicativa tem um significado estratégico no processo de formação da sociedade, do bem comum, constituindo-se em fonte de integração social e de solidariedade. A democracia deliberativa não depende, ao contrário do que afirma Tenório, da existência de um cidadão ativo (característica do modelo republicano), mas da existência de uma institucionalidade capaz de garantir seu funcionamento e legitimidade.

Ademais, a esfera pública deve se constituir, de fato, em um espaço de discussão (livre) entre iguais, com base na argumentação racional. No arcabouço teórico habermasiano, o sujeito dessa comunicação é a sociedade civil, compreendida, como afirma o próprio Tenório, em associações e organizações livres, não estatais e não econômicas (HABERMAS, 1997:78). Como anteriormente apontado, Tenório inova ao incorporar o Estado e o mercado no âmbito da esfera pública. Ora, o conceito de razão que fundamenta Habermas nos remete a um conjunto de processos e procedimentos lógicos e formais, voltados à comunicação. A noção de razão associada a valores e a interesses cede lugar à defesa de uma concepção global de racionalidade e à defesa de uma racionalidade comunicativa. Para Habermas, os interesses que comandam o conhecimento não são interesses empíricos: não são interesses pessoais ou psicológicos, nem mesmo interesses de classe, sócio-históricos; são variantes antropológicas que têm estrutura “quase que transcendental”. Inspirado em um racionalismo iluminista (que originalmente pretendeu negar), termina por estabelecer a dualidade entre razão e interesse, polarização que se reproduz no modo

como ele compreende a relação entre interação, comunicação e trabalho.

Essa construção teórica só se torna possível a partir da distinção teórica e ontológica entre mundo da vida e sistema. Se apaga essa distinção, como faz Tenório, o que torna possível a construção de consensos? A inversão realizada por Tenório (sociedade/Estado, trabalho e capital) dilui os conflitos estruturais entre trabalho e capital, entre Estado e sociedade, ou estes perderam seu significado histórico? A esfera pública (burguesa certamente) e a *GS* são ferramentas capazes de transformar em realidade essa utopia? Se essa construção teórica feita por Habermas certamente se dirige (para não dizer se aplica) a sociedades capitalistas maduras, como fica essa apropriação por parte de Tenório, com as modificações introduzidas por ele no referencial habermasiano, quando aplicada ao Brasil? Quais as condições políticas e institucionais de incorporação de tais referências e modelos de gestão ao Brasil, em face dos componentes estruturais do nosso processo histórico e nos atuais tempos de flexibilização produtiva e de neodesenvolvimentismo?

3. A GESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Desdobrando os questionamentos sobre as possibilidades teóricas e práticas do conceito de *GS*, vamos nos reportar a questões suscitadas por José Antonio Gomes de Pinho e às ponderações ou respostas de Cançado, Pereira e Tenório em *Social: epistemologia de um paradigma* (2013). Sem entrar, aqui, exatamente no mérito das dificuldades resultantes das aporias suscitadas pelas indefinições teóricas do conceito de Social e de Sociedade discutidas anteriormente, o debate suscitado por Pinho (2010) coloca em questão as possibilidades de concretização do referido conceito em realidades como a brasileira, ou seja, a falta de aderência de um suposto conceito de gestão emancipadora à realidade brasileira, dadas as características do nosso processo histórico. Segundo Pinho, os defensores da *GS* exalam um *otimismo fora de lugar*, que se confunde com uma certa ingenuidade ou mesmo com uma certa retórica descontextualizada. Mais especificamente, estando o conceito de *GS* ancorado em uma perspectiva habermasiana, seus aspectos fundantes mobilizam requisitos que não estão presentes na sociedade brasileira, mais que

isso, estão muito longe de definir a sociedade brasileira em seus mais de 500 anos de existência. Contrapondo-se a esse argumento, Tenório, Cançado e Pereira afirmam que essa crítica nos reporta à administração tradicional, tanto pública quanto privada, e “desconsidera várias experiências e instituições que têm mostrado que outras relações de consumo, poder, produção, convivência etc. são possíveis” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO; 2013:125). Em seguida, os autores relacionam exemplos como os trabalhos de Residência Solidária na UFRGS, de Residência Social do Curso de Gestão Social da UFBA, de comunidades de práticas na UFBA, o trabalho realizado há duas décadas pela EBAPE/FGV, o Banco de Dados do CEAPG/EAESP/FGV, além do trabalho do NESol/UFT (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013:125). Qual *nome* pode ser dado a essa alternativa política de desenvolvimento que surge no âmbito do próprio sistema capitalista e que Tenório e defensores da *GS* chamam de *Campo de Prática* (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013)? Essas experiências, apresentadas como exemplo, podem ser qualificadas como contra-hegemônicas? Não se trata exatamente de desconsiderar a necessidade ou possibilidade de mudança, mas de refletir sobre os limites e as potencialidades transformadoras das referidas experiências ou similares (institucionalmente muito bem integradas ao sistema). Mais uma vez é preciso afirmar que não se trata de desconhecer a necessidade e possibilidade de outras relações entre trabalho e capital, entre sociedade e Estado (inversão feita por Tenório), afinal basta olhar para a história mais distante e mais recente dos países (da América Latina e de vários outros lugares), que, de uma forma ou de outra, constroem ou tentam construir alternativas ao sistema econômico hegemônico. Trata-se, na verdade, de refletir sobre a potencialidade transformadora de experiências que nascem nas franjas do sistema e que se alimentam dele.

Nesse contexto, a inexistência de uma teoria da sociedade e do Estado nas reflexões de Tenório e demais autores traz uma grande dificuldade para a análise da sociedade brasileira e de suas possibilidades de mudança, conseqüentemente das reais possibilidades de implantação de experiências de *GS* (efetivamente emancipadoras).

Nesse sentido, reportando-nos à sociedade brasileira, em tempos de neodesenvolvimentismo (aqui compreendido como retomada do padrão de acumulação fundado na ampliação do mercado interno e de construção de uma retórica populista modernizada), é preciso perguntar: afinal, quem são os sujeitos sociais dessa proposta de emancipação? Somos nós, professores, pesquisadores, consultores, funcionários do Estado ou autônomos (financiados com recursos do próprio Estado e às vezes do próprio mercado)? São os profissionais de *GS*, que deveriam ser “sensíveis a outras racionalidades promotoras de um bem-estar fundamentado na justiça social e não apenas na conformidade do mercado”? (TENÓRIO, 2012:33). Esta posição coloca nas “costas” do gestor social uma responsabilidade e uma expectativa que certamente serão frustradas, dadas a inserção social e a limitada possibilidade de atuação estrutural desses profissionais. É preciso lembrar que a *GS* (dentro ou fora do Estado) não manuseia variáveis estratégicas do processo de acumulação e de poder. Mas, afinal, é mesmo possível pensar no gestor social como sujeito dessa nova utopia emancipatória chamada *GS*?

Avançando a discussão sobre as dificuldades políticas de implantação da *GS* na sociedade brasileira, é preciso retomar a discussão sobre o significado da participação política no Brasil de hoje. Reconhecem-se os avanços da construção democrática no Brasil nas últimas décadas, mas também as profundas dificuldades no que tange à distinção entre o público e o privado e à construção do que poderíamos qualificar como interesse coletivo, esfera pública e emancipação no país.

Não se trata de atrelar as possibilidades ou impossibilidades de participação no Brasil à educação, ficando esta como um prerequisite daquela. Desse modo, existe uma certa redundância na formulação de Tenório, Cansado e Pereira, quando, tentando responder à crítica de Pinho, baseada na baixa qualificação educacional no país, afirmam que “a proposta seria a construção da participação *durante* o processo e não depois de uma educação ampla, como propõe Pinho” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013:124). Certamente, só se aprende a participar participando – e a formulação termina por ser retórica. A questão fundamental é se temos hoje

as condições políticas, ou seja, sujeitos sociais (indivíduos, grupos, classes, instituições, etc.) realmente interessados e mobilizados em torno da construção de um projeto político alternativo para o país, ou será que, com o fim das grandes narrativas, a “mudança” só é possível na escala da “comunidade” – esse ente amorfo e indeterminado que, em geral, infelizmente só subsiste no campo da retórica e da utopia?

Tal como afirma Pinho (2010), a associação entre *GS*, esfera pública e emancipação sugere uma desmedida ambição, distanciando-se, em muito, das urgentes e estruturais tarefas que estão postas para a construção democrática no país, ainda que nos estreitos limites da democracia burguesa. Aliás, apesar de não tirar as devidas consequências do ponto de vista analítico, o próprio Tenório reconhece algumas dessas limitações quando afirma que “a realidade brasileira transcende as intenções desejadas pelo conceito de *gestão social*” (TENÓRIO, 2012:27), que nossa trajetória histórica tem sido marcada por uma situação na qual “o interesse de poucos predominaria sobre o ânimo da maioria” e que “a sociedade brasileira viveria sob uma cultura decisória que parte do pressuposto de que os seres humanos não são iguais e, desse modo devem ser tratados” (TENÓRIO 2012:27). O setor público não está assentado em “uma democracia que, além de representativa, estimule a participação cidadã por meio de arranjos institucionais deliberativos” (TENÓRIO, 2012:28). Agrega ainda que “a preocupação com o bem comum, com a res publica, não faz parte do ideário nacional”, predominando o patrimonialismo como “uma prática cotidiana dos nossos homens públicos” (TENÓRIO, 2012:28). Todas as afirmações de Tenório já parecem ser suficientes para conspirar contra a viabilidade da sua proposição teórica.

Deve ficar claro que não se trata exatamente de identificar dificuldades estruturais com o objetivo de desqualificar as necessidade de mudanças, ao contrário, trata-se de reafirmar a necessidade de mudança, mas de reconhecer a natureza das dificuldades a serem enfrentadas e, conseqüentemente, constatar que, ainda que a *GS* seja relevante, a dimensão política da tarefa que se tem à frente é gigantesca ou de natureza muito diversa. O trabalho próprio de Tenório parece “aterrisar” na realidade brasileira quando constata as assimetrias entre os entes políticos, “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, 2012:115); entretanto, ele volta ao seu leito normal ao asseverar que “o saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão” (TENÓRIO, 2012:116). Como sempre, o texto foge da presença cristalina das históricas relações de poder, de mando, de classes, dos interesses de classe (ou da estratificação e das assimetrias), que conformam a sociedade brasileira, para exibir um *wishfull thinking*.

Desse modo, cabe exatamente questionar se temos as condições políticas necessárias para tornar crível a associação entre *GS*, esfera pública e emancipação. Qual o sentido de tal formulação? Trata-se de uma utopia? Da tentativa de construção de projetos e sujeitos políticos contra-hegemônicos, alternativos, complementares ao capitalismo, em sua versão neoliberal, neodesenvolvimentista, flexível e globalizada? Sabemos o quanto o conceito de *cidadania deliberativa* é exigente e ambicioso e, por conta disso, não conseguimos vislumbrar como associá-lo à realidade brasileira.

A especificidade da situação brasileira clama por uma análise mais próxima dos desafios da construção democrática, a exemplo do que afirma Schwartzman (2007) quando qualifica a sociedade brasileira contemporânea como uma sociedade neopatrimonialista, não podendo ser qualificada exatamente como *moderna* nem tipicamente *tradicional*, combinando elementos dessas distintas tradições. Nesse contexto, um dos grandes problemas da sociedade brasileira seria a construção de uma cultura política efetivamente democrática (ainda no sentido clássico e burguês), o que implica transformar estruturalmente Estado e sociedade. A despeito de todos os avanços nas últimas décadas, trata-se, ainda, de realizar “a transição de uma estrutura pesada, ineficiente e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador para uma estrutura ágil, moderna”, capaz de superar o atraso e o subdesenvolvimento, afirma Schwartzman. Sem entrar propriamente no mérito do debate sobre o caráter de classe do Estado, o que importa aqui registrar é que “a temática do autoritarismo brasileiro não é um fenômeno passageiro, mas tem raízes profundas e

implicações que não se desfazem por simples arranjos institucionais”, o que não significa afirmar que “o Brasil padeça de um estigma autoritário congênito para o qual não existe salvação” (SCHWARTZMAN, 2007:11), mas que esse passado, por sua resistência e seus desdobramentos, se materializa e se faz presente de forma profunda na cultura política brasileira.

O reconhecido avanço econômico do período autoritário, ao longo dos anos sessenta e setenta, significa que o regime autoritário realizou “à sua maneira, o processo de transição da economia brasileira de um sistema protocapitalista para uma economia capitalista”, que apresenta traços muito singulares (SCHWARTZMAN, 2007:12). Por outro lado, ainda que se perceba um lento processo de constituição do que genericamente se qualifica como “sociedade civil”, não se verifica a constituição de uma sociedade civil “mais madura” nem sua ascendência sobre o Estado. A questão fundamental não é que os *estados patrimoniais* “mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores” (SCHWARTZMAN, 2007:27).

Tentando entender o Brasil de uma forma mais substantivada, não se pode deixar de refletir sobre “as chances de desenvolvimento da democracia numa sociedade marcada por três séculos de colonização e quase quatro de escravidão” (LAMOUNIER, 2009:58). É preciso compreender que “no Brasil, os mecanismos parlamentares e eleitorais” que fundam o Estado representativo “não se implantaram a expensas do patrimonialismo, mas *enlaçados* a ele. Não houve choque e, sim, enlace e complementaridade entre os dois subsistemas” (LAMOUNIER, 2009:58). Em outras palavras, o patrimonialismo se mantém, ainda que ocorram modernizações em vários planos. É preciso reconhecer a existência de “um certo autoritarismo profundamente enraizado na cultura política do país”, o que representa “um obstáculo importante ao funcionamento apropriado da democracia representativa” (LAMOUNIER, 2009:60).

Ao visualizarmos as apreciáveis mudanças que ocorreram na sociedade brasileira nas últimas décadas, percebemos que o conjunto dessas

mudanças “abalou comportamentos e expectativas políticas, forçou a abertura de espaços para a vocalização dos novos interesses” e, junto com “a irrefreável universalização dos direitos sociais”, foram bater à porta do Estado (NOGUEIRA, 1998:217). Nesse processo histórico é construída uma “vigorosa, porém confusa e dramática sociedade de massas”, que convive lado a lado com “enclaves de miséria e subdesenvolvimento” (NOGUEIRA, 1998:218). Tem-se, então, o desenrolar de “uma história marcada pela preeminência do Estado e pela ausência de rupturas radicais”, onde o “velho” confunde-se como o “novo” (NOGUEIRA, 1998:218). Desse modo, o Estado “sobrecarregou-se de atribuições e passou a espelhar em sua conduta e em sua organização a mescla histórica que lhe era constitutiva. Tornou-se racional-legal sem deixar de ser patrimonialista” (NOGUEIRA, 1998:221).

A análise da história mais recente do país revela a natureza conservadora das nossas mudanças. Mesmo em contextos de intensa mobilização, como o da *diretas já*, a mudança se fez “pelo alto”, foi “iniciada e controlada pelo alto” (BETHELL, 2002:35), e, finalmente, a transição do governo militar ao civil constituiu-se em uma “transição pactuada, uma transição sem rupturas” (BETHELL, 2002:36). Isso quer dizer que, mesmo na presença de uma forte e organizada mobilização popular, as elites têm encontrado meios de influir e de se constituir em ator estratégico na transição, conciliando interesses democráticos e conservadores. Assim, ao manter um “alto grau de continuidade institucional do regime burocrático-autoritário brasileiro”, o estilo oligárquico baseado no clientelismo e no prebendalismo, “predominante no Brasil até o golpe de 1964”, mostra sua continuidade (O’DONNELL, 1988:63).

Aproximando-nos mais do presente, a situação brasileira a partir da década de 1990, apesar dos avanços registrados no processo de reconstrução democrática, não desperta razões para otimismo. Essa visão se reforça ao se constatar que o eleitorado, com baixo grau de informação e liberdade de escolha reduzida, fica “vulnerável a apelos populistas, paternalistas, clientelistas” (CARVALHO, 2009:1). A isso se soma o já mencionado traço decisivo do nosso presidencialismo, “um presidencialismo imperial que se sobrepõe ao Legislativo” (CARVALHO,

2009:1). A formação de maiorias parlamentares, um requisito básico do funcionamento da democracia, se assenta em uma negociação de “favores e benesses” (CARVALHO, 2009). O Judiciário, por sua vez, é “lento e ineficiente, tornando a lei um instrumento desigual de proteção e punição” (Idem). Tomando-se o período mais recente (mas não atual), o quadro se expressa por “um presidente popular, um Executivo hegemônico, um Congresso desmoralizado, partidos que abandonaram programas em troca de um pragmatismo radical voltado para cálculos eleitorais” (CARVALHO, 2009:1). Ao contrário de construir um governo com eficiência e transparência, mantivemos os parâmetros do “iberismo estatocêntrico e patrimonialista”. Carecemos de valores e práticas republicanas para a consolidação da democracia, tais como civismo, valorização do interesse coletivo e do bom governo, ou seja, “instituições sólidas e respeitadas” sem as quais “nossa República Ibérica permanecerá vulnerável aos ventos das crises econômicas e políticas” (CARVALHO, 2009:1).

Neste contexto, estamos imersos em uma “cultura pouco propensa à confrontação ou à crítica aberta – afinal, *você* nunca sabe quando poderá “precisar” do outro, num sistema cuja lógica de funcionamento é o *favor* e a *boa vontade*” (SORJ, 2001:31). Certamente, o “contato pessoal”, o “favor” e a “boa vontade” estão longe de se constituir em lastro para uma democracia moderna, e ainda mais longe de servir à construção de uma democracia deliberativa. Desse modo, identifica-se uma “vocação do capitalismo brasileiro para adotar soluções autoritárias e repressivas como base para a obtenção do consentimento e do controle social, vocação que Gramsci chamaria de propensa muito mais para a coerção do que para o consenso” (NOGUEIRA, 1998:219).

Pelo exposto, podemos constatar que estamos longe de uma democracia deliberativa e que a sociedade brasileira parece estar à frente do desafio “republicano” de “tornar público o Estado” (SORJ, 2001:76), o que implica “desfazer as relações patrimonialistas, parasitas e corruptoras entre Estado e empresários”, tarefa que se tem de combinar com a exigência de “maior transparência e autonomia”, o que requer, por sua vez (e não é pouco), fazer funcionar o

sistema político “dentro de normas que limitem a apropriação patrimonialista de recursos públicos” (SORJ, 2001:76).

Ao examinarmos todo esse conjunto de argumentos, fica difícil identificar uma aderência à proposta de democracia deliberativa, sugerida por Tenório. Entendemos, assim, que suas considerações têm um caráter prescritivo, utópico (afinal, o que seria de nós sem a utopia?), situando-nos no campo de propostas do que deve ser a sociedade brasileira, ou, então, o autor identifica nichos, experiências localizadas, mas que estão longe de conformar uma tendência, e ainda mais de abalar a ordem capitalista e patrimonialista existente. E não basta o argumento de que esse é o perfil do Estado brasileiro e que a “sociedade civil”, o cidadão, tocado pela solidariedade, pelo interesse coletivo, tem transformado a realidade brasileira. O Estado brasileiro é feito à luz e à semelhança de nossa sociedade, que precisa ser profundamente transformada se quisermos nos aproximar de algum modelo de democracia que não se reduza à universalização do voto. Até para ser concebida como uma ferramenta de transformação dessa realidade, a *GS* precisa ser capaz de problematizar os profundos desafios da construção democrática no país. Até então, as experiências, referências ou os campos da prática são exemplos, interessantes com certeza, de questionamento de práticas hegemônicas por parte de professores, consultores, alunos e membros da “comunidade”, devidamente protegidos e financiados pelas instituições burguesas e pelo próprio mercado. Entretanto, a tarefa que o país tem pela frente, no sentido da construção democrática, é bem mais complexa e difícil do que a retórica da *GS* pode sugerir.

4. A TÍTULO DE CONCLUSÃO – DILEMAS TEÓRICOS E POLÍTICOS DA GESTÃO SOCIAL

De uma maneira geral, diversas são as matrizes teóricas e epistemológicas que dão sustentação aos genéricos discursos que se constituem em torno do conceito de *Gestão Social*. Essa diversidade, que a princípio pode ser qualificada como riqueza teórica, para que venha a se constituir em um campo de reflexão (que não deve necessariamente ter caráter disciplinar), precisa, de alguma forma, consolidar-se, sob pena de

constituir-se em mais um modismo – muito comum no campo das ciências aplicadas, em geral muito sensíveis a demandas de várias naturezas. Particularmente no que diz respeito à relação entre *GS* e esfera pública, a demanda que se coloca, em nome do aprofundamento do debate teórico, de enfrentamento dos desafios postos por sociedades profundamente desiguais como a brasileira, é que se faça um esforço no sentido de explicitar, com mais clareza, a natureza da complexa relação entre os referidos termos. Quem são os supostos sujeitos, hegemônicos ou contra-hegemônicos, da *GS*? Quais são as condições econômicas, sociais e políticas capazes de transformar as relações de exterioridade e de poder entre sujeito e objeto do conhecimento, entre Estado e sociedade, capital e trabalho? Quais são seus projetos de transformação, de sociedade? Quais teorias fundamentam tais formulações e quais são suas condições concretas, políticas, de realização? Concluimos, assim, este texto repetindo muitas das questões apresentadas ao longo de seu desenvolvimento. Isso significa, em certa medida, que os dilemas teóricos, epistemológicos, suscitados pela associação entre *GS* e esfera pública escapam ao campo propriamente da teoria ou da epistemologia e nos remetem ao território da política.

É preciso ainda registrar que tais ponderações não implicam nenhum tipo de contemporização ou assentimento em relação às atuais condições de produção e reprodução da sociedade brasileira. Necessário, entretanto, além de se indignar com nossas iniquidades, é perguntar, no atual contexto de hegemonia capitalista, quais são as potencialidades ou possibilidades reais de transformação ou, como afirma o próprio Tenório, de emancipação – principalmente quando este coloca sob o guarda-chuva da *esfera pública* tanto a sociedade civil como o Estado e o mercado. Nesse sentido, é preciso lembrar o quanto pode ser polêmica a apropriação que o referido autor faz do sistema habermasiano. Ademais, é possível atribuir um conteúdo efetivamente transformador, quiçá revolucionário, ao modelo deliberativo ou mesmo normativo de democracia proposto por Habermas? É forçoso perguntar, inclusive como faz Pinho (2010), em que medida isso é possível nas condições históricas da sociedade brasileira.

Destarte, ainda que louvável, a busca de alternativas transformadoras parece não encontrar

na *GS* a potencialidade necessária – ainda que a mesma possa se constituir em um repositório ou exemplo de boas práticas. Toda ação no campo da *gestão* tem uma dimensão operacional e instrumental (em seu sentido mais amplo). Por mais que douremos o conceito, com qualificativos como “social”, o gestor, particularmente nas atuais condições econômicas, sociais e políticas, responde a esferas mais elevadas de determinação e de mando – o que não significa que o gestor (social) não lute por autonomia e pela construção de relações mais horizontais e menos instrumentais. De qualquer modo, essa é uma “luta” que permeia a condição de “gestor” e que toca a todos ou a uma parcela considerável da população, na condição de cidadãos, no sentido mais pleno do termo. Em síntese, os dilemas de natureza teórica e política conduzem à constatação de que não existem justificativas teóricas consistentes que fundamentem a associação entre *gestão social*, *emancipação* e esfera pública, particularmente quando se levam em conta as “adaptações teóricas” do modelo de democracia deliberativa habermasiano realizadas por Tenório. O debate suscitado pela tese de Tenório, que associa *GS* e esfera pública, indica que, no atual contexto econômico e social brasileiro, a economia é um requisito da democracia, em qualquer das duas modalidades. Afinal, continua valendo a clássica formulação de que a democracia diz respeito à liberdade, mas também à igualdade. Assim, as reflexões desenvolvidas neste texto sugerem a necessidade de aprofundamento desse debate, sobretudo a partir das considerações de natureza epistemológica e ontológica apresentadas nos últimos trabalhos de Tenório e dos demais teóricos da *GS*.

5. REFERÊNCIAS

BETHELL, Leslie. Política no Brasil: De eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: BETHELL, Leslie (Org.). Tradução Maria Beatriz Medina. *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro*. Dez ensaios sobre política e sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Gestão Social: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa? In: RIGO, Ariadne Scalfoni *et al.* *Gestão social e Políticas Públicas de*

- Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agendas*. Recife: UNIVASF, 2010. (Coleção ENAPEGS, v. 3).
- CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. Curitiba: CRV, 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. Entre a república e a democracia. *Jornal Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 dez. 2009.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1966.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HOCAYEN-DA-SILVA, Antonio João; ROSSONI, Luciano; FERREIRA JUNIOR, Israel. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 55-80, jul./ago. 2008.
- LAMOUNIER, Bolivar. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. In: SCHWARTZMAN, L. F.; SCHWARTZMAN, I. F.; SCHWARTZMAN, F. F.; SCHWARTZMAN, M. L. (Org.). *O Sociólogo e as Políticas Públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 53-66.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- MENDONÇA, Patrícia Maria E.; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes F.; JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs*. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 391-408, set./out. 2012.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: Idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradócos. In: REIS, Fábio W.; O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- PINHO, José Antonio Gomes. *Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira*. In: RIGO, Ariadne Scalfoni et al. *Gestão social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agendas*. Recife: UNIVASF, 2010. (Coleção ENAPEGS, v. 3).
- RAMOS, Frederico Roman. Cartografias sociais como instrumentos de gestão social: a tecnologia serviço da inclusão social. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 655-69, maio/jun. 2005.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- SORJ, Bernardo. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Gestão Social, um Conceito não Idêntico? Ou a Insuficiência Inevitável do Pensamento*. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme; SILVA JUNIOR, Jeová. *Gestão Social – Aspectos Teóricos e Aplicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.
- TENÓRIO, F. G. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- TENÓRIO, F. G. *Gestão social: uma perspectiva conceitual (1998)*. In: _____. *Flexibilização Organizacional – Mito ou Realidade?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Gestão Social: uma Réplica*. In: RIGO, Ariadne Scalfoni et al. *Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agendas*. Recife: UNIVASF, 2010. (Coleção ENAPEGS, v. 3).
- TENÓRIO, Fernando G. *Gestión pública o gestión social? Un caso de estudio*. *Estado, Gobierno, Gestión Pública – Revista Chilena de Administración Pública*, Chile, v. 2, n. 4, p. 78-96, 2003.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: Critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Editora Unijuí, 2007. v. 1.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; DIAS, Angelo Felisberto. Gestão social: ensino, pesquisa e prática – Pró-Administração CAPES. In: SCHOMMER, Paula Chies, BOULLOSA, Rosana de Freitas. *Gestão Social como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública*. Florianópolis: UDESC Editora, 2011.