

Gestão social: uma perspectiva conceitual*

FERNANDO C. TENÓRIO**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Descrição do referencial teórico-crítico; 3. Descrição dos conceitos de gestão estratégica, gestão social e cidadania deliberativa; 4. O terceiro setor como alternativa de gestão social; 5. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: gestão social; gestão estratégica; Estado; sociedade; trabalho.

Este artigo busca compreender o conceito de *gestão social* a partir de experiências teóricas e práticas desenvolvidas no âmbito do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), linha de pesquisa implementada na EBAP/FGV

Social management: a conceptual perspective

This paper presents the concept of social management based upon the theoretical and practical experiences developed within the Social Management Studies Program, a line of research implemented by EBAP/FGV

1. Introdução

O tema *gestão social* tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas, assim como para os sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de justificar a presença do Estado mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais, e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando, as relações de trabalho e de produção dos agentes econômicos. Em ambos os casos, o que se tem observado é uma teo-

* Artigo recebido em out. e aceito em nov. 1998.

** Professor da EBAP/FGV

ria e prática de *gestão social* muito mais coerente com a *gestão estratégica* do que aquelas consentâneas com sociedades democráticas e solidárias.

O objetivo deste artigo é apresentar o conceito de *gestão social* a partir de experiências teóricas e práticas desenvolvidas no âmbito do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), linha de pesquisa implementada na EBAP/FGV. Estas experiências nasceram de estudos, da publicação de livros e de atividades de treinamento e cooperação técnica realizados nos últimos 10 anos. Nesta linha de pesquisa, procuramos estudar as relações entre a *sociedade* e o *Estado*, assim como entre o *trabalho* e o *capital*.

Geralmente, este tipo de discussão é pautado pela seqüência linear *Estado-sociedade* e *capital-trabalho*. Entretanto, na nossa perspectiva de estudo positivamente focalizamos a relação invertendo a posição destas categorias de análise: *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*. Aparentemente, esta mudança de posição dos temas não contribui substantivamente para uma análise dos fenômenos políticos, sociais e econômicos por eles gerados. No entanto, ao tomar como premissa que o estudo deve partir da ótica da *sociedade* e da ótica do *trabalho*, acreditamos mudar o enfoque de quem deve ser o protagonista no processo dessas relações: a *cidadania*. Portanto, o cidadão é o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à *sociedade* nas demandas ao *Estado* e daquilo que interessa ao *trabalhador* na interação com o *capital*. Isto é, a *cidadania* é vista não apenas como a base da soberania de um Estado-nação, mas também como expressão do pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa e da coletividade.

Os elementos conceituais que orientam esta reflexão se desenvolveram a partir de uma epistemologia que procura reconstruir o conhecimento por meio da produção social e não como resultado de saberes oniscientes. Essa epistemologia tem mais compromisso com as questões intersubjetivas do que com as individuais e permite inferir que o discurso e a prática da *gestão social* têm-se pautado pela lógica de mercado, da *gestão estratégica*, e não por questões de natureza social. Enquanto a *gestão estratégica* procura objetivar o “adversário” através da esfera privada, a *gestão social* deve atender, por meio da esfera pública, ao bem comum da sociedade.

O referencial conceitual deste artigo será a perspectiva teórico-crítica da escola de Frankfurt, que surge na Alemanha nos anos 30, na Universidade de Frankfurt, e que discutiu a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem. Da herança frankfurtiana, trabalharemos com Jürgen Habermas, pensador contemporâneo próximo ao legado filosófico da teoria crítica, que procura, por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa, estabelecer elementos conceituais democratizadores das relações sociais na sociedade contemporânea.

A partir desta alusão conceitual, este artigo obedecerá à seguinte estrutura: descrição do referencial teórico-crítico que estabelece os elementos epistemológicos do significado de *gestão social*; descrição do sentido antinômico

dos conceitos de *gestão estratégica* e *gestão social* assim como de *cidadania deliberativa*; o *terceiro setor* como alternativa de *gestão social*; conclusão.

2. Descrição do referencial teórico-crítico

O fundamento epistemológico que utilizamos para contrapor o significado de *gestão social* ao de *gestão estratégica*, assim como do exercício da *cidadania*, é aquele definido pela escola de Frankfurt a partir do confronto entre a *teoria crítica* e a *teoria tradicional*.

Por *teoria tradicional*, os frankfurtianos entendem todo conhecimento positivista, onisciente, que procura estabelecer princípios gerais, enfatizar o empirismo e a verificação e identificar proposições gerais para submetê-las à prova. Visa ao conhecimento puro, antes que à transformação social. Trabalha os fatos sociais como fatos quase neutros, análogos às ciências naturais. Tal percepção *fetichiza* os fatos, já que os “transforma em uma categoria coisificada e, por isso, ideológica”, sem consciência dos determinantes da realidade (Horkheimer, 1990:129). Portanto, ao serem isolados, os fatos sociais podem ser delimitados e quantificados, mas ao mesmo tempo são reificados. São três as teses centrais que distinguem uma *teoria tradicional* de uma *teoria crítica*:

- “1. Teorias críticas têm posição especial como guias para a ação humana, visto que:
 - a) elas visam produzir esclarecimento entre os agentes que as defendem, isto é, capacitando esses agentes a estipular quais são os seus verdadeiros interesses;
 - b) elas são inerentemente emancipatórias, isto é, elas libertam os agentes de um tipo de coerção que é, pelo menos parcialmente, auto-imposta, a autofrustração da ação humana consciente.
2. Teorias críticas têm conteúdo cognitivo, isto é, são formas de conhecimento.
3. Teorias críticas diferem epistemologicamente das teorias em ciências naturais, de maneira essencial. As teorias em ciência natural são ‘objetivantes’; as teorias críticas são ‘reflexivas’” (Geuss, 1988:8).

Por ser reflexiva, por retornar o pensamento sobre si, a *teoria crítica* investe as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com as leis históricas do momento na sociedade estudada. Ela tem a sociedade como objeto de estudo e, para compreendê-la e evitar a superficialidade da análise, exige que suas suas interconexões estruturais sejam analisadas. Na dialética da *teoria crítica*, a totalidade (a sociedade) tem primazia sobre o particular, isto é, a sociedade precede o sujeito, mostrando a diferença entre o geral e o particular e a determinação deste pelo geral.

“Assim, ninguém pode refletir sobre si mesmo ou ainda sobre a humanidade, como se fosse um sujeito livre de determinadas condições históricas. Decerto, um indivíduo pode abstrair-se de certos interesses pessoais, pode excluir, na medida do possível, todas as particularidades impostas pelo seu próprio destino, porém todos os passos de seu pensamento serão sempre de um determinado homem de uma determinada classe num determinado momento” (Horkheimer, 1990:118).

Outro posicionamento da *teoria crítica* contrário à *teoria tradicional* diz respeito à atitude do cientista perante o objeto de estudo. A *teoria crítica* não aceita o conhecimento como distinto e superior à ação e reconhece que a pesquisa é impossível de ser desinteressada em uma sociedade em que os homens não são autônomos. O pesquisador é sempre parte do objeto que estuda, principalmente se este objeto é social. Sua percepção está condicionada por categorias sociais sobre as quais não se pode sobrepor. Independentemente de o cientista aceitar ou não que seu conhecimento é supra-social, ele e sua ciência estão integrados à sociedade. A ciência é parte das forças de produção, o que torna possível a constante atualização ou modernização dos sistemas produtivos.

Assim, boa parte da atual pesquisa social empírica, principalmente no campo da gestão organizacional, está intimamente ligada ao pragmatismo, ao sucesso do mercado. Os seus métodos e técnicas são moldados de acordo com o determinismo de mercado. Tal determinismo impede que os “pesquisadores tradicionais” tenham uma visão clara do mundo que os cerca, já que este tipo de pesquisador mimetiza suas análises sob a ótica exclusiva da razão instrumental. Através desta *razão* a “racionalização das relações entre os homens, (...), aspectos quantitativos” substituem os “qualitativos sob a hegemonia do princípio da equivalência entre coisas e coisas, homens e coisas” (Horkheimer, 1990:XV).

A tentativa de reunir conhecimento e interesse, razão teórica e prática, foi uma fundamental posição filosófica da escola de Frankfurt e é a base de suas críticas à distinção positivista entre “fato” e “valor”, entre o dado real e o desejável. Assim, conhecimento e interesse são, em última instância, inseparáveis. O dever do pesquisador crítico é o de revelar as tendências negativas que na sociedade impedem a emancipação do homem. Isto é, na pesquisa deve sempre existir um momento em que os elementos negativos latentes na realidade sejam identificados.

Manter o dualismo formalista de fatos e valores que as teorias tradicionais realçam significa atuar a serviço do *status quo*. A pesquisa social deve conter sempre um componente histórico, não no sentido cronológico, mas como base de possibilidades de mudanças, de transformação. Horkheimer expressou esta idéia dizendo que a função social do teórico crítico surge quando ele e seu trabalho são vistos como uma unidade dinâmica com os oprimidos, na medida em que a identificação das contradições sociais não é meramente uma

expressão de situações históricas concretas, mas sim uma análise que deve conter estímulos para mudanças.

Resumindo, poderíamos dizer que as observações que a *teoria crítica* faz quanto à *teoria tradicional* desenvolvem-se em três aspectos:

- ▼ a *teoria tradicional* é inadequada para analisar ou entender a vida social;
- ▼ a *teoria tradicional* analisa somente o que vê e aceita a ordem social presente, obstruindo qualquer possibilidade de mudança, o que conduz ao quietismo político;
- ▼ a *teoria tradicional* está intimamente relacionada à dominação tecnológica na sociedade tecnocrática que vivemos, e é fator de sua sustentação.

3. Descrição dos conceitos de gestão estratégica, gestão social e cidadania deliberativa

Os frankfurtianos da primeira geração vêem o fenômeno da racionalidade instrumental como um fato inibidor da emancipação do homem, quer nos espaços reservados à cultura, onde eles analisaram o fenômeno da indústria cultural, quer nos espaços reservados à produção, que eles perceberam como a tecnificação ou unidimensionalização do homem.

Seguindo a trilha aberta por Max Weber e Karl Mannheim, os frankfurtianos criticam a razão instrumental por enfatizar os meios mais do que a coordenação entre meios e fins, o que significa dizer também que o valor dos fins é determinado pelo valor operacional dos meios. Para este tipo de razão, uma idéia, um conceito ou uma teoria não passam de um esquema ou plano de ação no qual a probabilidade e o cálculo são suas noções-chave. Por conseguinte, a verdade não passa do êxito de uma idéia sobre outra.

Habermas, da segunda geração frankfurtiana, concorda que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos, na medida em que o mundo da vida,¹ substância estruturante da razão da pessoa, é submetido à razão funcional através de ações estratégicas.

¹ Os componentes estruturais do *mundo da vida* são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). “Chamo *cultura* ao acervo de saber, em que os participantes na comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo. Chamo *sociedade* as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais, assegurando com isso a solidariedade. E por *personalidade* entendo as competências que permitem a um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade” (Habermas, 1987:196, v. 2).

Apesar dessa concordância, Habermas não advoga o pessimismo crítico dos seus antecessores que não viam uma saída para o homem sob a razão técnica. Para fazer frente a este tipo de razão, mas sem perder de vista as conseqüências do progresso técnico-científico, este pensador alemão propõe um paradigma teórico-social que implemente a razão a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativa, em vez de uma ação social do tipo estratégica.

A proposta de Habermas foi elaborar uma teoria da sociedade com intenção prática a partir de duas perspectivas: “investigar, por uma parte, o contexto histórico de constituição de uma situação de interesse a que pertence a teoria, por assim dizer, através do ato do conhecimento; e, por outra parte, investigar o contexto histórico de ação sobre o qual a teoria pode exercer uma influência que oriente a ação. Em um caso se trata da *práxis* social que enquanto síntese social torna possível o conhecimento; no outro, de uma *práxis* política que conscientemente aspira a subverter o sistema de instituições existentes” (Habermas, 1987:13-4).

O objetivo de Habermas é, portanto, desenvolver uma teoria que, diferentemente da *teoria tradicional*, positivista, denunciada por Horkheimer, permita uma *práxis* social voltada para um conhecimento reflexivo e uma *práxis* política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes. A intenção é propor uma teoria que livre o homem dos dogmatismos e que contribua para sua emancipação.

Este projeto pode ser compreendido a partir da seguinte advertência: “As leis da auto-reprodução exigem de uma sociedade (...), se pretende sobreviver, em uma escala de domínio técnico sobre a natureza constantemente ampliado e de uma administração dos homens e suas relações mútuas cada vez mais refinada no plano da organização social. Neste sistema, a ciência, a técnica, a indústria e a administração fundem-se em um processo circular. Neste caso a relação entre teoria e *práxis* não conserva outra validade que a utilização instrumental de técnicas garantidas pela ciência empírica. A potência social das ciências fica reduzida ao poder da disposição técnica; já não se tem em conta a sua potencialidade de ação ilustrada. As ciências empírico-analíticas geram recomendações técnicas, porém não dão resposta a questões práticas” (Habermas, 1987:289).

A reconstrução, feita por Habermas, da perspectiva marxista da história do gênero humano foi importante para a formulação do seu conceito de racionalidade comunicativa, na medida em que é a partir dessa análise da evolução da reprodução da espécie humana que a linguagem, e não só o trabalho, passa a ser também elemento dessa evolução. Enquanto a hierarquia dos primatas é unidimensional, na qual cada indivíduo pode ocupar um mesmo *status* em cada esfera funcional, a hierarquia do *homo sapiens* fundamenta-se no reconhecimento intersubjetivo (comunicativo) de expectativas de comportamento, através de papéis sociais possíveis. A intenção de Habermas é mostrar os problemas gerados pela racionalização da sociedade, por meio

do conceito de ação social, conceito que ele desenvolve a partir da seguinte tipologia: teleológica, estratégica, normativa, dramaturgica e comunicativa.²

Ação teleológica é aquela cuja racionalidade de meios é projetada por uma pessoa para alcançar um objetivo. No entanto, ela será estratégica ou teleológica-estratégica, quando a decisão ou comportamento de pelo menos um indivíduo é afetada pelo cálculo da relação meio-fim. Numa *ação estratégica* os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para a realização de seus objetivos. Já em uma *ação normativa*, os atores desenvolvem a ação de acordo com as normas e valores compartilhados pelo grupo ao qual são submetidos os interesses pessoais. No processo de *ação dramaturgica* o ator posiciona-se, apresenta-se perante os outros como uma personagem, procurando projetar uma imagem. Finalmente, a *ação comunicativa*, a ação social mais importante na perspectiva habermasiana, é aquela em que duas ou mais pessoas procuram chegar à *razão*, ao entendimento sobre determinado objetivo.

À semelhança dos seus protótipos weberianos, estes cinco conceitos de ação social interagem. Eles podem ocorrer simultaneamente entre diferentes atores nos seus distintos níveis de decisão e execução. Mas, para efeito deste artigo, optamos por trabalhar o conceito de *ação estratégica* em oposição ao de *ação comunicativa* pelos seguintes motivos:

² *Ação teleológica*: “o ator realiza um fim ou faz com que se produza um estado de coisas desejado elegendo, em uma situação dada, os meios mais congruentes e aplicando-os de maneira adequada. O conceito central é o de uma decisão entre alternativas de ação, endereçada à realização de um propósito, dirigida por máximas e apoiada em uma interpretação da situação” (Habermas, 1987:122, v. 1).

Ação estratégica: “a *ação teleológica* se amplia e se converte em ação estratégica quando no cálculo que o ator faz de seu êxito intervém a expectativa de decisões de ao menos outro ator que também atua com vistas à realização de seus próprios propósitos. Este modelo de ação é interpretado de forma estritamente utilitarista; então se supõe que o ator eleja e calcule meios e fins desde o ponto de vista da maximização da utilidade ou de expectativas de utilidade” (Habermas, 1987:123, v.1).

Ação normativa: é o comportamento não de um ator solitário frente a outros atores, mas perante os “membros de um grupo social que orientam sua ação por valores comuns. O ator particular observa uma norma (ou a viola) tão logo em uma dada situação estão presentes as condições a que a norma se aplica. As normas expressam um acordo existente em um grupo social” (Habermas, 1987:123, v. 1).

Ação dramaturgica: “não faz referência primariamente nem a um ator solitário nem ao membro de um grupo social, mas sim a participantes em uma interação que constituem uns para os outros um público ante o qual se põem a si mesmos em cena. O ator suscita em seu público uma determinada imagem, uma determinada impressão de si mesmo, ao revelar ao menos de propósito sua própria subjetividade” (Habermas, 1987:124, v. 1).

Ação comunicativa: “se refere à interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que (já seja com meios verbais ou com meios extraverbais) entabulam uma relação interpessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poder assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com ele suas ações. O conceito aqui central é o de *interpretação*, se refere primordialmente à negociação de definições da situação susceptível de consenso” (Habermas, 1987:124, v.1).

- ▼ porque a *ação estratégica*, como afirma o próprio Habermas, amplia o conceito de *ação teleológica* “quando no cálculo que o ator faz de seu êxito intervém a expectativa de decisões de ao menos outro ator que também atua com vistas à realização de seus próprios propósitos. Este modelo de ação é interpretado de forma estritamente utilitarista; então se supõe que o ator eleja e calcule meios e fins do ponto de vista da maximização da utilidade ou de expectativas de utilidade” (Habermas, 1987:123, v. 1);
- ▼ porque as *ações* do tipo *normativo* e *dramatúrgico*, quando ocorrem dentro dos sistemas sociais organizados, se dão sob o imperativo categórico da razão funcional implementada através de ações orientadas para o futuro, portanto, do cálculo de meios e fins do ponto de vista da maximização da utilidade ou de expectativas de utilidade.

Assim, a expressão *ação estratégica* — ação racional voltada para o êxito —, será antitética à *ação comunicativa* — ação racional voltada para o entendimento. Essas tipologias de ação contribuirão para originar os conceitos de *gestão estratégica* e *gestão social*.

Gestão estratégica

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

Partindo do princípio de que o comportamento tecnocrático desenvolve-se exclusivamente a partir de ações técnicas, como concepção geral, a tecnocracia desenvolve-se a partir das seguintes suposições:

- ▼ o Estado, a sociedade e as organizações são sistemas técnicos ou, simplesmente, são sistemas no sentido genérico que a expressão adquiriu,³

³ Daí porque empregamos, propositadamente, os termos *sistemas-governo* e *sistemas-empresa*.

- ▼ conseqüentemente, de maneira mais latente ou mais manifesta, tais “sistemas” são configurados e orientados segundo os princípios e os objetivos próprios da razão técnica (instrumental), a qual chega a identificar-se com a razão política ou até com a razão de uma maneira geral;
- ▼ os conhecimentos adequados à configuração e direção do Estado, do sistema político e das organizações, de acordo com a razão técnica, são proporcionados por disciplinas setoriais ou multissetoriais, cujas conclusões são válidas e aplicáveis a diferentes sistemas;
- ▼ para cada problema, existe a solução ótima, *the best one way*, perante a qual não há discrepância razoável, o que, se é certo, excluiria os antagonismos ideológicos ou de interesses;
- ▼ isso conduz à absorção ou adaptação da estrutura político-institucional às exigências estruturais da razão técnica;
- ▼ e sua operação desenvolve-se através de um modelo.

“O modelo, conforme o qual uma reconstrução planejada da sociedade deve ser feita, é tirado da análise de sistemas. É possível conceber e analisar empresas e organizações singulares, mas também sistemas parciais políticos ou econômicos e sistemas sociais no seu todo, segundo o esquema dos sistemas auto-regulados. Sem dúvida faz diferença usar um quadro de referência cibernético para fins analíticos ou *instalar* um sistema social dado segundo esse esquema, enquanto sistema-homem-máquina. (...) Quando seguimos essa intenção de auto-estabilização de sistemas sociais, análoga à dos instintos, surge uma perspectiva peculiar, segundo a qual a estrutura de um dos dois tipos de ação, a saber, a esfera de funções do agir racional-com-respeito-a-fins não só se torna preponderante face à contextura institucional, como também absorve pouco a pouco o agir comunicativo como tal” (Habermas et alii, 1975:322, grifos do autor).

Apesar desta caracterização dos modelos fundamentados na análise de sistemas não configurar uma realidade, ainda assim ela assinala certas tendências orientadas para interesses técnicos, antes que sociais. Assim, vista dessa perspectiva, a tecnocracia é um fenômeno elitista que resulta da projeção da racionalidade instrumental sobre a gestão do Estado e/ou organização sob a epistemologia da *teoria tradicional*. Por se utilizar da ação gerencial do tipo monológica, ela é autoritária, na medida em que substitui a idéia de associação de indivíduos livres e iguais pela idéia de uma sociedade isenta de sujeitos. Na gestão estatal, a tecnoburocracia torna-se antidemocrática, quando não valoriza o exercício da cidadania nos processos das políticas públicas e, na gestão empresarial, quando não estimula a participação do trabalhador no processo decisório do *sistema-empresa*.

Gestão social

A *gestão social* contrapõe-se à *gestão estratégica* na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo “(...) quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as conseqüências esperadas. (...) o modelo estratégico da ação pode se satisfazer com a descrição de estruturas do agir imediatamente orientado para o sucesso, ao passo que o modelo do agir orientado para o entendimento mútuo tem que especificar condições para um acordo alcançado comunicativamente sob as quais Alter pode integrar suas ações às do Ego” (Habermas, 1989:165).

Sob este novo paradigma — racionalidade comunicativa — em uma ação social, somente pode ser considerado capaz de responder pelos seus atos aquele que seja capaz, como membro de uma comunidade de comunicação, de orientar sua ação com pretensões de validade⁴ intersubjetivamente reconhecidas.

Portanto, no contexto da *gestão social* orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações.⁵ Existe argumento quando os requisitos de validade se tornam explícitos em termos de até que ponto podem ser oferecidas boas razões para eles em lugar da coação ou força. Estes argumentos são expostos através da *razão*, do conhecimento; portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas idéias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. “A argumentação não é um processo de decisão que acabe em *resoluções*, mas sim

⁴ Um ator social que orienta suas ações para o entendimento tem de propor explicitamente “três pretensões de validade: — de que o enunciado que faz é verdadeiro (ou de que em efeito se cumprem as condições de existência do conteúdo proposicional quando este não se afirma mas somente se ‘menciona’); — de que o ato de fala é correto em relação com o contexto normativo vigente (ou de que o próprio contexto normativo em cumprimento do qual esse ato se executa é legítimo), e — de que a intenção expressada pela pessoa que fala coincide realmente com o que pensa” (Habermas, 1987:144, v. 1).

⁵ “Chamo *argumentação* ao tipo de fala no qual os participantes tematizam as pretensões de validade que sejam duvidosas e tratam de implementá-las ou de recusá-las por meio de argumentos. Uma *argumentação* contém razões que estão conectadas de forma sistemática com a *pretensão de validade* da manifestação ou emissão problematizada. A força de uma argumentação se mede em um contexto dado pela pertinência das razões” (Habermas, 1987:37, v. 1).

um procedimento de solução de problemas que conduza a *convicções*” (Habermas, 1991:180).

No processo de *gestão social*, acorde com o agir comunicativo, dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Enquanto no processo de *gestão estratégica*, harmônico com o agir estratégico, monológico, uma pessoa atua sobre outra(s) para influenciar a continuação intencional de uma interação (neste tipo de ação a linguagem é utilizada apenas como meio para transmitir informações), sob uma ação comunicativa, dialógica, um indivíduo procura motivar racionalmente outro(s) para que este concorde com sua proposição (neste tipo de ação a linguagem atua como uma fonte de interação social).

Dizer que alguém está atuando racionalmente ou que um enunciado é racional é como dizer que a ação ou o enunciado podem ser criticados pela pessoa ou pessoas implicadas, de tal modo que estas possam justificá-los ou fundamentá-los. Neste tipo de ação social, as pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação. Nesse acordo, o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos atores envolvidos. Na proposta habermasiana, está presente a questão da liberdade da pessoa e de sua responsabilidade social, do exercício da *cidadania*.

Cidadania deliberativa

Para explicar o conceito de *cidadania deliberativa*, que pretendemos relacionar com o de *gestão social*, será necessário entender, através de uma análise comparativa, os conceitos antinômicos de *cidadania liberal* e *cidadania republicana*. Para tanto, utilizaremos o estudo de Habermas *Três modelos normativos de democracia* (Habermas, 1995), que tem início com o significado de *ação política* e que caracterizaria, de acordo com a análise habermasiana, a diferença entre estes “enfoques rivais” no processo democrático.⁶

“Segundo a *concepção liberal* o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pes-

⁶ Na edição do texto anteriormente referido, o conceito de *ação política* sob o enfoque *liberal* e *republicano* é descrito por J. Habermas em um só parágrafo. Aqui, com o intuito de enfatizar a diferença, os descrevemos em dois parágrafos.

soas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos” (Habermas, 1995:39).

“Segundo a *concepção republicana* a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético (no sentido de Hegel). Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais” (Habermas, 1995:39-40).

A conseqüência dessa análise do processo político são as duas formas de cidadão daí resultantes. O conceito de *cidadão* na perspectiva *liberal* é definido em função dos “direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos (...) em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis” (Habermas, 1995:40). Já sob o conceito *republicano*, o *cidadão* não é aquele que usa a liberdade só para desempenho como pessoa privada, mas tem na participação uma prática comum “cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais”, já que se espera dos cidadãos “muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados” (Habermas, 1995:41).⁷

A esta análise comparativa, Habermas vai acrescentar uma outra maneira conclusiva do significado de cidadão: o *modelo da deliberação*, proposta que Habermas “gostaria de defender” pois apóia-se “nas condições de comunicação” e que “renova-se na rememoração ritual do ato de fundação republicana” (Habermas, 1995:45-6), concepção de cidadania que está assentada no significado de racionalidade comunicativa. E é sob esta concepção *deliberativa* que também nos apoiamos para defender a necessidade de uma ação gerencial voltada para o entendimento, de um consenso alcançado argumentativamente, de uma verdadeira *gestão social*.

“Conforme essa concepção [*cidadania deliberativa*] a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade con-

⁷ Habermas aponta a vantagem e a desvantagem do modelo republicano: “A vantagem, vejo-a em que se atém ao sentido democrata radical de uma auto-organização da sociedade por cidadãos unidos comunicativamente, e em não fazer com que os fins coletivos sejam derivados somente de um arranjo entre interesses privados conflitantes. Vejo sua desvantagem no idealismo excessivo que há em tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum” (Habermas, 1995:44).

creta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento da validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação lingüística” (Habermas, 1995:46).

Portanto, esta concepção de *cidadania* tem relação com o conceito de *gestão social* por nós desejado, na medida em que ela é entendida como uma *ação política deliberativa*, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória.

Do ponto de vista da relação *trabalho-capital*, a ação gerencial voltada para o entendimento — *gestão social* —, a *cidadania deliberativa* ocorre quando o trabalhador, ao tomar consciência de seu papel como sujeito e não coadjuvante social, isto é, tendo conhecimento do conteúdo social, interativo, de suas ações no trabalho, passa a reivindicar não somente maiores ganhos salariais e/ou melhores condições de trabalho, como também a participação no processo de tomada de decisão do *sistema-empresa*.

Na relação *sociedade-Estado*, a ação gerencial dialógica — *gestão social* —, a *cidadania deliberativa* sugere que a pessoa, ao tomar ciência de sua função como sujeito social e não adjunto, ou seja, tendo conhecimento da substância social de seu papel na organização da sociedade, deve atuar não somente como contribuinte, eleitor, mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade. Ainda sob esta relação, um dos enclaves que tem atuado contemporaneamente é o denominado *terceiro setor*, que pode ser o espaço da sociedade civil, o *locus* privilegiado da integração social, da inter-subjetividade pleiteada por uma gestão mais solidária.

4. O terceiro setor como alternativa de gestão social

Nos últimos anos, o denominado *terceiro setor* tem sido apontado como uma saída para muitos dos problemas sociais da sociedade contemporânea. Os *sistemas-governo*, com suas perspectivas de Estado mínimo, assim como os *sistemas-empresa*, estabelecendo estratégias de ação social, ora propõem parcerias ora deixam por conta do *terceiro setor* a responsabilidade de atender as deficiências sociais. No entanto, à semelhança das preocupações anteriores com o uso e abuso do tema *gestão social*, procuraremos, neste penúltimo item, anunciar outra inquietação: o processo de gestão do *terceiro setor* não pode também estar sendo pautado pela lógica do mercado — da *gestão estratégica* em vez da lógica da solidariedade comunitária — da *gestão social*?

O *terceiro setor* diferencia-se do *primeiro setor*⁸ e do *segundo setor*⁹ na medida em que desenvolve atividades públicas através de associações profissionais, associações voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, organizações não-governamentais e demais organizações assistenciais ou caritativas da sociedade civil. Seis são as condições que definem uma organização do *terceiro setor*: "(i) estruturadas; (ii) localizadas fora do aparato formal do Estado; (iii) que não se destinam a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (iv) autogovernadas; (v) que envolvem indivíduos num significativo esforço voluntário; e (vi) que produzem bens e/ou serviços de uso coletivo" (Ipea/Pnud, 1996:146).

A origem destas organizações foi fundada sobre uma possibilidade de coordenação de meios e fins, isto é, de ações sociais nas quais é privilegiado o processo, a maneira de alcançar os objetivos desejados por meio de relações intersubjetivas, na qual o bem comum é o mote central dessas relações. O desempenho gerencial esperado dessas organizações é o de *gestão social* em vez de *estratégica*, a fim de neutralizar as conseqüências não desejadas do mercado.

No entanto, com a crise econômico-financeira que tem constringido as ações do Estado e as dos *sistemas-empresa*, o processo de ordenamento e/ou ajustamento das questões sociais fica aquém das reais necessidades de uma sociedade com justiça social, já que pobreza e desemprego são portadores endêmicos da "saúde social" de um país. E atribuir às organizações do *terceiro setor* parte substantiva na solução de problemas estruturais é correr o risco de transformá-las de entes públicos não-governamentais em entes públicos com necessidades de desempenho de mercado.

Numa perspectiva macro, a deficiência gerencial na implementação de políticas públicas, agravada pela escassez crônica de recursos financeiros, fomenta o caráter competitivo das organizações do *terceiro setor*, já que elas têm de concorrer para obter recursos junto ao *primeiro* e/ou *segundo setor*. Sob um enfoque micro, esta demanda por recursos pode provocar também o distanciamento da maneira dessas organizações atuarem com as questões sociais, de um gerenciamento centrado na intersubjetividade da pessoa humana para aquele determinado pelo cálculo egocêntrico de meios e fins. Adiciona-se a isto o fato de estas organizações da sociedade civil, na ânsia de "profissionalizarem-se", na "luta pela sobrevivência", passarem a utilizar os mesmos mecanismos

⁸ *Primeiro setor* (setor público) — conjunto das organizações e propriedades urbanas e rurais pertencentes ao Estado.

⁹ *Segundo setor* (setor privado) — conjunto das empresas particulares e propriedades urbanas e rurais pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas e fora do controle do Estado.

gerenciais daqueles empregados pelo setor privado nos seus processos de tomada de decisão.

Esta preocupação não significa desprezar, ingenuamente, as tecnologias gerenciais oriundas do *primeiro setor* quanto a políticas públicas e as do *segundo setor* quanto à produtividade, mas reconstruir, criticamente, a racionalidade de mercado de origem exclusivamente instrumental, apolítica, em prol de uma racionalidade que promova, politicamente, a intersubjetividade deliberativa das pessoas alicerçada no potencial do sujeito social soberano na sociedade, isto é, na *cidadania*.

5. Conclusão

Ter o indivíduo como o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à *sociedade* nas demandas ao *Estado* e daquilo que interessa ao *trabalhador* na interação com o *capital* significa mudar a natureza dessas relações, quer dizer, passar de condições monológicas — tecnoburocráticas autoritárias para situações dialógicas — democráticas — intersubjetivas do exercício da *cidadania*.

Portanto, a epistemologia de desenvolvimento da *gestão social* não pode ser pautada por mecanismos de mercado que orientam a *gestão estratégica* informada pelas teorias tradicionais. E isto deve dar-se não só no processo de compreensão da ação social, mas também pela maneira como este conhecimento é transmitido. Sob o enfoque da teoria tradicional, é comum encontrar treinamentos sobre *gestão social* subordinados a esquemas virtuais que nunca se tornarão efetivos na medida em que seus conteúdos são coerentes com a lógica de mercado que objetiva atingir o *adversariu* em vez do *politicu*, do bem comum.

São esquemas virtuais que não têm conexão com a realidade, com as deficiências sociais da sociedade, mas têm compromisso com a sobrevivência do estamento tecnoburocrático no qual o cidadão é um dado — *input* das estatísticas dos *sistemas-governo*. Esse fenômeno também é observado nas relações de organização da produção e do trabalho onde o *trabalhador* é “processado” como um “recurso” — *insumo* dos *sistemas-empresa*. E esse viés também pode ocorrer nas organizações do chamado *terceiro setor*.

É possível reverter este entendimento e significado da *gestão social*? Um dos elementos conceituais possíveis é aquele apontado pela teoria crítica frankfurtiana, especificamente da proposta teórico-social habermasiana, de reconstrução do conhecimento de maneira intersubjetiva, aceitando necessariamente que o conhecimento e a decisão são um produto social e não exclusivamente originado da onisciência acadêmica, bem como daquela praticada pela tecnocracia quer nas relações *trabalho-capital*, quer na interação *sociedade-Estado*.

No campo das relações *trabalho-capital*, a epistemologia da *gestão social* se manifesta quando, por exemplo, um dado agente econômico pretende implantar um processo de *automação flexível* em substituição a um *rígido*. Neste caso, o processo de *gestão* será *dialógico* se tal decisão for submetida à coordenação intersubjetiva de saberes (tácitos ou não) entre os diversos sujeitos sociais envolvidos — empregados-patrões, subordinados-superiores.

Na relação *sociedade-Estado*, a *gestão social* se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado.

Estas intenções *dialógicas* não se configuram em “assembleísmo” e/ou populismo. Estudos do PEGS identificados no seu banco de dados, pesquisas e transferência de tecnologia social apontam a existência de possibilidades de a *cidadania deliberativa* se fazer presente na relação com o *Estado*, com o *capital* e com as demais organizações públicas da sociedade civil. Apesar dessas possibilidades ainda não serem extensivas à sociedade como um todo, já são uma realidade constitucional, em alguns casos, prática empresarial, em outros, assim como ações lideradas por movimentos sociais organizados.

O fundamento epistemológico da *gestão social* deve ser oposto àquele da *teoria tradicional*, enfoque teórico que fundamenta a *gestão estratégica* — monológica —, como os sistemas-empresa estão para o mercado. Ao contrário, a base epistemológica da *gestão social* deve ser a intersubjetividade — dialogicidade —, como a política, como o bem comum, contemplando o envolvimento da *cidadania* no espaço público e do *trabalhador* no espaço privado. Assim, *gestão social* é o processo intersubjetivo que preside a ação da *cidadania* tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

Referências bibliográficas

- Geuss, Raymond. *Teoria crítica: Habermas e a escola de Frankfurt*. Campinas, Papirus, 1988.
- Habermas, Jürgen. *Teoria y praxis: estudios de filosofía social*. Madrid, Tecnos, 1987.
- . *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus, 1987. v. 1 e 2.
- . *Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid, Catedra, 1989.
- . *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid, Tecnos, 1991.
- . Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (36):39-53, 1995.

- et alii. *Textos escolhidos*. São Paulo, Abril Cultural, 1975. (Série Os Pensadores.)
- Horkheimer, Max et alii. *Teoria crítica*. São Paulo, Perspectiva/Edusp, 1990. v. 1.
- Ipea/Pnud. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea; Brasília, Pnud, 1996.
- Tenório, Fernando G. *Flexibilização organizacional, mito ou realidade?* Rio de Janeiro, Coppe/UFRJ, 1996. v. 1 e 2. (Tese de Doutorado.)
- . Superando a ingenuidade: minha dívida a Guerreiro Ramos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 31(5):29-44, set./out. 1997.
- (coord. pesquisa). Banco de dados sobre relações trabalho-capital e sociedade-Estado. Rio de Janeiro, CNPq/PEGS/EBAP/FGV, 1997 e 1998.
- (coord.). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- (coord. pesquisa). Participação cidadã na gestão pública: práticas e representações sociais. (Estudo comparativo entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). Rio de Janeiro, PEGS/EBAP/FGV, 1997 e 1998.
- (coord.). O trabalho numa perspectiva teórico-crítica: um exercício conceitual. In: *Organizações & sociedade*. Salvador, Eaufba, 4(10), set./dez. 1997.
- . Cidadania e trabalho. In: Conamerco (Congresso de Administração do Mercosul), 5. *Anais*. Rio de Janeiro, CRA-Rio, 1998a.
- (coord.). Escritório modelo de gestão de projetos comunitários: uma experiência em gestão social. In: Congresso de Ética, Negócios e Economia na América Latina, 1. *Anais*. São Paulo, Cene/EAESP/FGV, 1998b.
- . Boletim PEGS. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV. Vários números.
- . *Relatório de produção do PEGS*. Rio de Janeiro, PEGS/EBAP/FGV, 1998.
- & Cunha, Augusto P. G. *Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. São Paulo, FGV, 1998. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 7.)
- & Rozenberg, Jacob E. *Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. São Paulo, FGV, 1997. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 7.)