Gestão Social no Contexto Histórico e Teórico das Relações entre Estado, Mercado e Sociedade

Resumo: O objetivo central desse ensaio teórico é mostrar onde a gestão social se situa no contexto histórico e teórico das relações entre Estado, Mercado e Sociedade, a partir do pressuposto de que cada um desses setores expressa um meio de exercer seu poder e administrar seus recursos. Procura-se mostrar que os diferentes tipos de gestão hoje existentes são resultados de um processo histórico de rupturas de poder, inicialmente, centralizado no Estado, passando pelo Mercado e chegando, hoje, à Sociedade. Na perspectiva apresentada nesse texto a gestão social se situa no espaço de interseção das relações entre Estado, Mercado e Sociedade e constitui uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum, tendo como tarefas na sociedade civil sistematizar os saberes alternativos, estruturar avaliações técnicas especializadas voltadas para o bem comum, fortalecer a esfera pública municiando-a de informações de qualidade, dentre outras. Portanto, a gestão social se situa em uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e os sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado.

Abstract: The purpose of this essay is to show where the theoretical social management are situated in historical and theoretical context of relations between State, Market and Society, from the assumption that each of these sectors expressed a means of exerting their power and manage its resources. It will be shown that the different types of management that exist today are the result of a historical process of broken power initially centered in the State, through the Market and coming today to the Society. In the perspective presented in this text social management is situated within the intersection of relations between State, Market and Society and is an action-oriented managerial dialogical nonstate public interest and for the realization of the common good, with the tasks in civil society systematize knowledge alternative structuring specialized technical evaluations focused on the common good, strengthen the public sphere quality information, among others. Therefore, social management are situated in an intermediate structure that mediates between the political system, on the one hand, and the private sectors in the world of life and action systems in terms of specialized functions, on the other hand.

1. Introdução

A questão central que norteia esse ensaio teórico é: onde se situa a gestão social no contexto histórico e teórico das relações entre Estado, Mercado e Sociedade? Procura-se responder a essa questão mostrando que os diferentes tipos de gestão hoje existentes são resultados de um processo histórico de rupturas de poder, inicialmente, centralizado no Estado, passando pelo Mercado e chegando, hoje, à Sociedade. O processo histórico de rupturas de poder mostra que, no início, o poder era centralizado no Estado, pois toda a sociedade e todo o mercado não capitalista estavam submetidos ao poder absolutista do monarca ou do imperador, não existia a separação entre a vida pública e a vida privada, tudo pertencia ao príncipe. Com o

aparecimento da classe burguesa e seu interesse pelas coisas públicas, especialmente, por aquelas que afetavam diretamente seu interesse privado, o comércio, se estabelece a primeira ruptura de poder do Estado, formando-se os parlamentos com forte presença da burguesia. Essa primeira ruptura de poder faz eclodir e desenvolver o mercado capitalista, como uma forma de emancipação da classe burguesa. O mercado capitalista hoje está consolidado em grande parte dos países do mundo, em grande medida, graças ao impulso dado pelo crescimento da democracia nesses mesmos países. No entanto, o desenvolvimento da democracia no mundo tem proporcionado uma segunda ruptura de poder em vários países, criando condições para a emancipação da Sociedade em relação ao Mercado e ao Estado.

É no contexto das relações complexas e históricas entre esses três setores, na luta pelo poder, pela democracia e pela emancipação que são engendrados a administração patrimonialista, tipo predominante nos regimes monárquicos absolutistas, a administração burocrática tipo predominante no Estado Moderno e no Mercado capitalista, e a gestão social, tipo que emerge em uma Sociedade democrática emancipada do Estado e do Mercado. Na verdade, esses tipos de gestão coexistem, mas expressam interesses divergentes e opostos, explicitando o mosaico de conflitos no mundo contemporâneo entre Estado, Mercado e Sociedade. Por um lado, a administração pública representa os interesses públicos voltados para o Estado, constitui a forma de administrar o próprio Estado. Por outro lado, a administração estratégica representa os interesses privados capitalistas, que se convergem para o lucro, e constitui a forma de administrar o próprio mercado capitalista. Ambas, administração pública e administração estratégica se fundamentam nos pressupostos burocráticos analisados por Weber (1999). A gestão social representa o interesse público não estatal e constitui a forma de administrar da própria sociedade democrática contemporânea. O objetivo central desse ensaio teórico é mostrar onde a gestão social se situa no contexto histórico e teórico das relações entre Estado, Mercado e Sociedade, a partir do pressuposto de que cada um desses setores expressa um meio de exercer seu poder e administrar seus recursos.

Para tecer esses argumentos fundamentar-se-á em estudos históricos e filosóficos e em vários autores contemporâneos para fundamentar os argumentos a favor da gestão social como uma ação gerencial dialógica típica das sociedades democráticas contemporâneas, especialmente, onde se manifesta a cidadania deliberativa como forma de expressão da emancipação da Sociedade em relação ao Estado e ao Mercado.

Esse artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. Na primeira parte são apresentadas as características do Estado absolutista e sua forma típica de exercer o poder por meio da gestão, a administração patrimonialista. Na segunda parte é apresentado o processo da primeira ruptura do poder centralizado no Estado, formando-se o mercado capitalista e sua forma típica de gestão do poder do Estado e do Mercado, a administração burocrática. Na terceira parte é apresentada a segunda ruptura de poder do Estado, formando-se a sociedade democrática contemporânea, emancipada em relação ao Estado e ao Mercado, e sua forma típica de gestão do poder democrático deliberativo, a gestão social. Na quarta parte são apresentadas as considerações finais a respeito do tema em análise e indicações para novas reflexões e futuras pesquisas sobre gestão social.

2. Estado absolutista e sua forma de exercer o poder – Administração Patrimonialista

O melhor conceito de Estado absolutista está no texto de Hobbes (2005, p. 127), para quem "os pactos, sem a força, não passam de palavras sem substância para dar qualquer segurança a ninguém". Para ele, as cidades e os reinos não eram mais do que famílias maiores, sendo o chefe da família o representante máximo. Daí a origem da forma de poder do Estado. O *Leviatã* é a metáfora utilizada por Hobbes (2005) para explicar o poder absoluto, pois representa, segundo ele, o Deus mortal que todos devem temer e obedecer, abaixo do Deus imortal, para que haja paz. Portanto, o conceito de Estado de Hobbes (2005, p. 131) é o seguinte:

> Uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.

Deriva dessa condição o poder absoluto encarnado no soberano, submetendo todos os outros homens como súditos. É o soberano que é responsável por decidir o que é o bem comum, centraliza e acumula o capital e a coerção. Tal poder era, geralmente, exercido por uma forma de governo denominada de monarquia, ou seja, o governo de um só homem.

Para Tilly (1996, p.79) os Estados absolutistas europeus foram se constituindo devido às possibilidades de concentração de capital e de centralização da coerção: "(...) a concentração, a desconcentração e a reconcentração da coerção delimitaram os principais capítulos da história da formação dos Estados; a concentração acabou por depender em grande medida da disponibilidade de capital concentrado". Tilly (1996, p. 79) divide em quatro segmentos com limites temporais as formas de organização do Estado devido à guerra: Patrimonialismo – 990 d.c. até o século XV, caracterizado pela extração de capital sob a forma de tributos ou rendas das terras e das populações; Corretagem – 1400 a 1700, caracterizado por forças mercenárias que subjugavam os governantes na consecução de empréstimos, na administração dos empreendimentos produtores de renda e no estabelecimento e arrecadação dos impostos; Nacionalização – 1700 a 1850, os soberanos agregaram as forças armadas diretamente à estrutura administrativa do Estado e, analogamente, se encarregaram da operação direta do aparelho fiscal; Especialização – 1850 ao passado recente, caracterizado pela burocratização da força militar e pela adoção por parte do Estado de uma gama altamente expandida de atividades de distribuição, regulamentação, compensação e justiça.

A forma de exercer o poder e de administrar os recursos do Estado absolutista é denominada de administração patrimonialista, que está dentro da lógica de dominação estudada por Max Weber. Segundo Weber (1999, p. 191), a dominação refere-se a:

> (...) uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ('mandado') do 'dominador' ou dos 'dominadores' quer influenciar as ações de outras pessoas (do 'dominado' ou dos 'dominados') e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ('obediência').

Para esse autor, há um elo direto entre dominação e administração, pois a dominação manifesta-se e opera por meio da administração. Para Weber (1999), o poder de dominação pode apoiar-se em relações tradicionais de autoridade, em regras racionais e no carisma pessoal. Como na realidade esses tipos não podem ser observados isoladamente, o predomínio de cada um determina, respectivamente, a dominação tradicional, burocrática ou carismática. Na dominação tradicional, o reconhecimento do poder do senhor pelos súditos garante a legitimidade das regras instituídas por ele, o que possibilita o exercício pessoal e arbitrário do poder. Essa forma de exercer o poder tende a despertar relações de reciprocidade, baseadas no costume, contexto em que emerge o patrimonialismo, como conceitua Weber (1999, p. 238): "(...) o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial". Segundo Campante (2003), o feudalismo representava para Weber um caso-limite de patrimonialismo, uma forma de patrimonialismo estamental.

Portanto, a administração patrimonialista vigorou em Estados absolutos, onde a dominação de extensos territórios pelo soberano era viabilizada pela cessão de terras e cargos públicos a súditos fiéis. A indistinção entre domínios públicos e privados, bem como o traço personalista de sua gestão constituem a sua essência. Para Bresser-Pereira (2005) *patrimonialismo* significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. Neste sentido, podem-se considerar algumas características básicas, quais sejam: caráter personalista do poder; ausência de uma esfera pública contraposta à privada; lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico; irracionalidade fiscal; tendência à corrupção do quadro administrativo; relações de lealdade pessoal; ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados; clientelismo, corrupção e nepotismo; a função do Estado e do serviço público é dar emprego e favorecer aliados.

A primeira ruptura de poder em relação ao Estado absolutista ocorreu com a ascensão da classe burguesa, formando-se o mercado capitalista e o Estado moderno, assunto que será tratado na próxima parte.

3. Estado moderno e sua forma de exercer o poder – Administração Burocrática

Para Max Weber (1999) assim como para Charles Tilly (1996) a luta constante, em forma pacífica ou bélica, entre Estados nacionais concorrentes pelo poder criou as condições necessárias para a emergência do moderno capitalismo ocidental. Da aliança forçada entre Estado nacional e o capital nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido moderno da palavra. Segundo Weber (1999) é o Estado nacional fechado que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência e considera que a justiça de toda burocracia orienta-se em sentido formal-jurídico e, para que o capitalismo funcionasse, foi preciso a formação de um "direito previsível como o funcionamento de uma máquina, sem interferirem aspectos ritual-religiosos e mágicos." (WEBER, 1999, p.520). Para esse autor, o fundamento do Estado moderno é a coação física legítima, cujas condições para aplica-la são a existência

de um quadro administrativo de pessoal e recursos administrativos materiais. Daí resulta o conceito de Estado moderno de Weber (1999, p. 529), qual seja:

> É uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.

Para Weber (1999), o Estado moderno, do ponto de vista sociológico, é uma "empresa", do mesmo modo que uma fábrica e que à burocratização crescente pertence o futuro. Weber (1999) enxergava no monarca e no parlamento duas instâncias capazes de dirigir o Estado moderno. Contudo, o monarca sem o parlamento estava condenado a tornar-se refém da burocracia, pois teria que apoiar-se nela para controlá-la. O parlamento, por sua vez, era considerado por ele um centro formador de lideranças.

O Estado moderno é marcado pela ascensão da burguesia ao poder. Tilly (1996, p. 179) analisa a ascensão dos burgueses ao longo do processo da Revolução Francesa de 1789 a 1793, da seguinte forma: "(...) as redes existentes de burgueses passaram a ser as conexões alternativas entre o Estado e milhares de comunidades por toda a região". A dinâmica de mudanças se processou na direção do Estado moderno à medida que foi se ampliando a ação do Estado e a participação dos cidadãos (burgueses), exigindo maior proteção, justiça, produção e distribuição. Os resultados desse processo culminaram no "nacionalismo", pois a homogeneidade da população, do exército e da identidade formada nas guerras suscitou o sentimento de nação entre a maioria da população dos Estados Europeus: "os símbolos nacionais se cristalizaram, as línguas nacionais se padronizaram, os mercados nacionais se padronizaram, os mercados nacionais de trabalho se organizaram" (TILLY, 1996, p. 181). Aliado ao nacionalismo, as burocracias se desenvolveram por toda a Europa com seus próprios interesses e poderes. Com isso, especialmente, pelo crescente poder da burguesia, os Estados passaram a dominar cada vez mais a produção e a distribuição de acordo com os interesses da classe burguesa, como demonstra Tilly (1996), no caso da produção e distribuição de alimentos nos séculos XIX e XX.

Nesse contexto histórico de ascensão do poder da burguesia, Habermas (2003) analisou essa classe como constituinte da esfera pública. Esse autor considera a esfera pública como uma das categorias sociológicas centrais para entender, sistematicamente, a nossa própria sociedade. Para Habermas (2003, p. 17) esfera pública é "um princípio organizacional de nosso ordenamento político". Nessa esfera destaca-se o Estado como "poder público" pela tarefa que assume de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos. Somente na modernidade é que a esfera pública irá se separar da esfera privada.

Habermas (2003, p. 93) constata que a Inglaterra foi o primeiro país onde a esfera pública funcionou politicamente (século XVIII): "a esfera pública com atuação política passa a ter o status normativo de um órgão de automediação da sociedade burguesa com um poder estatal que corresponda às suas necessidades". Habermas (2003, p. 99) argumenta que a emancipação

da sociedade burguesa como esfera privada ocorre apenas quando "a esfera pública política pode chegar a se desenvolver plenamente no Estado de Direito burguês". Isso ocorre nas sociedades europeias à medida que os direitos civis e políticos são conquistados: liberdade de opinião e de expressão; liberdade de imprensa; liberdade de reunião e de associação; direito de petição; direito eleitoral e de voto igualitário; liberdade individual; igualdade perante a lei; garantia da propriedade privada.

Fundamentando-se em Habermas, pode-se considerar que a classe burguesa promoveu a primeira ruptura do poder absolutista, abrindo espaço para o estabelecimento dos direitos sociais, políticos e civis modernos. Segundo Habermas (2003, p. 147) a separação entre Estado e Sociedade corresponde "a cisão do ser humano em homem público e homem privado". Esse fato mostra que, historicamente, é possível promover uma segunda ruptura de poder no sentido de incluir amplamente as classes sociais que foram excluídas até hoje por meio da gestão social. Isso será cada vez mais possível à medida que a sociedade assuma responsabilidades de gerenciar os negócios públicos. Isso pode ser observado na Europa nos últimos 30 anos, especialmente no caso francês analisado por Michel Crozier.

Ao analisar a situação da França nas décadas de 1970 e 1980, Crozier (1989) considera que as mudanças nas relações entre Estado e Sociedade sofrem influências de ambos os setores, mas clama pela participação democrática do cidadão para construir o que denomina de Estado Modesto ou Estado Moderno. Considera que o Estado é essencial para iniciar uma mudança no sentido de deixar de ser "sagrado" para ser "modesto", cujo significado o levaria a estar a serviço da sociedade, de compreender os cidadãos, de ajuda-los a realizarem eles próprios seus objetivos. Este tipo de mudança proposto por Crozier (1989) caracterizaria as intervenções do Estado como intervenções participativas, atribuindo aos cidadãos papel de "sujeitos" na ação coletiva. Esse autor considera que os países ocidentais estão em crise pela revolução dos empregos e pela revolução dos costumes, que o Estado está atrasado em relação à sociedade, pois continua arrogante e autoritário. Para esse autor o que valerá no futuro é o investimento no conhecimento e nas pessoas. O Estado Modesto idealizado por Crozier (1989, p. 45) teria as seguintes características:

> Precisamos, pelo contrário, de um Estado modesto, preocupado em investir no futuro, no longo prazo, a serviço de uma sociedade que ele escuta, capaz de se afastar e de se retirar quando uma atividade bem sucedida puder ser assegurada pelos próprios atores. Isto implica em um estilo de ação talvez menos glorioso, mas que requer muito mais conhecimento, cuidado, preparação e inteligência.

Para esse autor, a crise da gestão pública no mundo ocidental é universal, seja nos países mais ricos ou nos mais pobres. No contexto dessa crise Crozier (1989, p. 53) apresenta o seguinte paradoxo: "quanto maior a liberdade dos participantes no jogo social, maior a necessidade de organização". E, nesse sentido, argumenta que o próprio Estado deve ser modernizado, democratizado, em primeiro lugar para se proceder à modernização da sociedade. Esse autor analisa que as tentativas de modernizar a sociedade por meio do Estado fracassaram, pois o Estado administrativo do pós-segunda guerra tornou-se, ao longo de mais de 40 anos, um Estado tecnocrático. O paradoxo aqui, segundo esse autor, é que a administração do Estado, ao se tornar modernizadora, na realidade reforçou suas tendências tradicionais.

Por outro lado, Santos (2006) argumenta que, ao contrário, deve-se cada vez mais democratizar a sociedade e, em um movimento dialético, democratizar o próprio Estado. Segundo esse autor o Contrato Social de Rousseau constitui a base da modernidade e traz consigo uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social, entre a vontade geral e as vontades particulares.

Segundo Santos (2006, p. 8-9), o contrato social moderno, como todo contrato, possui critérios de inclusão e de exclusão. Dentre os critérios de exclusão, destacam-se três: o contrato social inclui os indivíduos e suas associações, excluindo a natureza; cidadania territorialmente fundada significa que apenas os cidadãos são partes do contrato social, excluindo mulheres, imigrantes, estrangeiros, minorias étnicas, dentre outros; comércio público dos interesses significa que apenas os interesses que podem expressar-se na sociedade civil são objetos de contrato, qualquer outro tipo de interesse fica excluído. Segundo Santos (2006), nessa tensão dialética entre inclusão e exclusão, o contrato social até hoje conseguiu equacionar os conflitos pelo fato de proporcionar maior inclusão do que exclusão, mas isso está se invertendo nos últimos tempos, pois se observa uma quantidade cada vez maior de indivíduos marginalizados e uma sociedade repleta de "facismo social"[1].

Santos (2006) considera como possibilidades de superação desse cenário a democratização do trabalho, observando-se as seguintes condições: divisão democrática do trabalho; reconhecimento do polimorfismo do trabalho; separação entre o trabalho produtivo e a economia real, por um lado, e o capitalismo financeiro por outro. Além disso, deve-se considerar o novo papel do Estado em um novo contrato social, o de articulador e coordenador do conjunto de ações sociais, priorizar a democracia participativa, gerar igualdade de oportunidades, coordenando interesses contraditórios e divergentes na busca de critérios de redistribuição.

Santos (2006) aposta na potencialidade do terceiro setor como espaço de mudança da sociedade no sentido de democratizar o Estado. Para ele, o terceiro setor é constituído por um conjunto de organizações sociais que se caracterizam por não serem nem estatais e nem mercantis, são organizações privadas sem fins lucrativos, ou seja, organizações públicas não estatais. Considera que o terceiro setor constitui uma "nova economia social". Assim, esse autor levanta a seguinte questão: como o terceiro setor pode contribuir com credibilidade para a reforma do Estado? Para o neoliberalismo a resposta é a privatização dos serviços sociais. Para esse autor, o renascimento do terceiro setor é resultado de uma dupla crise: por um lado, a da socialdemocracia e do Estado de bem-estar social, por outro lado, a do socialismo. Contudo, Santos (2006) considera que a reinvenção solidária e participativa do Estado, por meio do terceiro setor, é complexa e contraditória, pois abriga duas concepções diametralmente opostas: o "Estado-empresário" e o "Estado como novíssimo movimento social". Por um lado, o Estado-empresário busca a privatização das funções que não exerce com exclusividade. Por outro lado, o Estado como novíssimo movimento social, atua junto com a comunidade, buscando legitimidade social às suas ações.

Portanto, de acordo com Santos (2006), o terceiro setor, por si só, não pode transformar-se em um agente da reforma democrática do Estado, mas agregado à reforma simultânea do Estado,

poderá alcançar efetividade ao potencial democratizante de cada um deles frente aos fascismos pluralistas que tentam se apropriar do espaço público não estatal. Isso significa redemocratizar a administração pública como também o terceiro setor.

Nesse contexto de análise destaca-se o meio de exercer o poder do Estado moderno e do mercado capitalista, qual seja: a administração burocrática. A administração burocrática é o meio em que se exerce a dominação burocrática. Weber (1999) examinou minuciosamente o funcionamento desse tipo de dominação, destacando-se os seguintes aspectos: a) seu funcionamento específico; b) a posição do funcionário nesse modelo de organização; c) os pressupostos e fenômenos concomitantes à burocratização; d) a natureza permanente do aparato burocrático; e) as consequências econômicas e sociais da burocratização e f) a posição de poder da burocracia.

De acordo com Weber (1999), a burocracia apoia-se em competências oficiais fixas, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou empresas burocráticas. Nas organizações burocráticas, sejam públicas ou privadas, observa-se uma distribuição de atividades e poderes que visa a execução regular e contínua de certos fins, uma hierarquia de cargos e instâncias que ordena o sistema de mando e subordinação, registros sob a forma de documentos e funcionários que integram um escritório, dirigentes e empregados instruídos na atividade oficial da organização, o emprego pleno da força de trabalho dos funcionários de escritório em atividades antes vistas como acessórias e, finalmente, a administração dos funcionários segundo regras que podem ser aprendidas e, portanto, colocadas sob o controle de parte dessa classe.

De acordo com Weber (1999), no sistema burocrático o cargo é profissão. Aceitá-lo, após a nomeação de uma instância superior, implica em assumir um dever de fidelidade, objetivo e impessoal, com as prescrições do próprio cargo. A fonte de estima social do funcionário moderno, seja público ou privado, é derivada de sua posição na hierarquia da organização a que serve. A vitalicidade dos cargos nas burocracias públicas busca proteger os indivíduos de atos arbitrários, favorecendo o exercício estritamente impessoal de suas atividades. Sua remuneração, sob a forma de salário e assistência previdenciária é calculada a partir da natureza de suas funções e, eventualmente, por tempo de serviço. Os funcionários, por fim, tendem a percorrer uma carreira entre cargos inferiores e superiores, cuja ascensão pode ser automática ou meritória. O crescimento quantitativo da burocracia passou a reger as grandes nações, os partidos de massa e as grandes corporações empresariais, devido a sua superioridade técnica sobre as demais formas de administração (WEBER, 1999).

Enquanto método de organização, a burocracia pode servir a muitos propósitos. Contudo, seu poder é resguardado sempre por meio do sigilo e da exclusão. Em seus domínios, todos, inclusive os seus senhores, tornam-se diletantes diante de especialistas (WEBER, 1999). Esse aspecto foi discutido pelo sociólogo alemão em um de seus últimos textos políticos: *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Weber (1993) reconheceu o poder crescente do funcionalismo burocrático e destacou a necessidade de meios políticos para restringi-lo. O risco da hegemonia burocrática sobre a dinâmica política seria sua limitação à gestão rotineira. Assim, o controle político da burocracia deveria evitar a dominação burocrática da política.

Procurou-se agregar à administração burocrática tanto o seu caráter público quanto o seu caráter privado. Não se desenvolveu aqui o seu caráter privado, cujo desdobramento levaria à discussão do Mercado capitalista, espaço onde emergiu o homem como sujeito egoísta, e sua forma típica de gestão do seu poder, encarnada na administração estratégica que expressa a racionalidade instrumental. Não se pretendeu esgotar aqui uma discussão que demandaria uma longa explanação a esse respeito, pois esse tipo de gestão está amplamente discutido na literatura nacional e internacional.

Deve-se acrescentar à essa análise o desenvolvimento da democracia, a princípio em sua forma liberal, e a emergência da democracia deliberativa no contexto da sociedade moderna que, somada aos fatores analisados acima, possibilitam a emancipação da sociedade em relação ao Estado e ao Mercado, assunto que será tratado a seguir.

4. Sociedade emancipada e sua forma de exercer o poder – Gestão Social

Para se compreender o significado que se quer dar à "sociedade emancipada" deve-se ter como premissa o conceito republicano de sociedade. Para Habermas (2003a, p. 19), "a interpretação republicana vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre sujeitos privados, e ser exercido pelas vias culturais; (...)". Na perspectiva republicana a sociedade emancipada é por si mesma sociedade política e a democracia deliberativa representa a auto-organização dessa sociedade. Nesse contexto, sociedade emancipada é sinônimo de totalidade política, ou seja, constitui um conjunto de esferas públicas autônomas, distinguindo-se tanto do Mercado quanto do Estado.

Na perspectiva republicana, o poder soberano que antes, no Estado absolutista, estava centrado no monarca ou no imperador, e que no Estado Moderno passou para as mãos da burguesia, agora está centralizado na soberania do povo, compreendida como "o poder constituinte [que] baseia na prática de autodeterminação das pessoas privadas, não na de seus representantes" (Habermas, 2003a, p. 24). Daí a oposição entre Republicanismo versus Liberalismo. Para Habermas (2003a, p. 24), a soberania do povo ou da sociedade emancipada, interpretada de modo intersujetivista,

> (...) resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia.

O conceito de democracia que sustenta o conceito de sociedade emancipada é diferente, portanto, do conceito de democracia apresentado por Norberto Bobio, por Dewey, dentre outros autores de mesma linhagem, pois se baseiam nos pressupostos liberais de democracia. Segundo Habermas (2003a, p. 28), na perspectiva republicana e da política deliberativa, a variável mais importante é o nível do discurso do debate público e alerta que essa variável

"não pode desaparecer na caixa preta de uma operacionalização que se satisfaz com indicadores amplos".

Ao analisar, detidamente, os escritos de Joshua Cohen a respeito da democracia deliberativa, Habermas (2003a) discorda desse autor no que diz respeito à ideia de totalidade social do sistema deliberativo. Para ele, essa totalidade é impossível, além de considerar a política deliberativa de Cohen incompleta pela falta de diferenciações internas importantes e de enunciados sobre a relação entre deliberação e a formação informal da opinião pública na esfera pública. Para Habermas (2003, p. 34) "a política deliberativa alimenta-se do jogo que envolve a formação democrática da vontade e a formação informal da opinião". Para esse autor, a delimitação de um domínio de interesses privados e uma esfera pública de realização do bem comum é um processo social de formação da opinião e da vontade que seguem dois caminhos: o informal e o institucionalizado.

Nessa mesma linha de análise, Habermas (2003a) examina os textos de Robert Dahl a respeito do conceito e dos princípios democráticos e, especialmente, dos métodos e condições da formação política da vontade. Os dois autores concordam que nas sociedades complexas não cabem mais uma simples divisão de trabalho ou de cooperação entre indivíduos e coletividades e reconhecem a necessidade de uma regulação indireta do sistema administrativo. Nesse sentido, Habermas (2003a, p. 48) analisa que o poder político encontra-se submetido "(...) a limitações que resultam *per se* da forma jurídica de decisões coletivamente obrigatórias". Por outro lado, considera que as estruturas da esfera pública refletem assimetrias de informações que dispõem e que, portanto, nenhuma sociedade complexa conseguirá corresponder a um modelo de socialização comunitária pura.

Habermas (2003a) também faz uma revisão da teoria econômica da democracia de John Elster, que destaca a relevância empírica do conceito procedimental da política deliberativa, bem como da teoria de sistemas de H. Willkes, que procura esclarecer a integração de uma sociedade que se decompõe em sistemas funcionais "autopoieticamente" autônomos.

A teoria econômica da democracia, segundo Habermas (2003a), capturou alguns aspectos do liberalismo, tais como o modelo egocêntrico de decisão, o conceito de "metapreferência" e de auto-interesse. Por outro lado, analisa que "a teoria dos sistemas abandona o nível dos sujeitos da ação", seja indivíduo ou coletividade, e chega à conclusão de que "a sociedade constitui uma rede de sistemas parciais autônomos" (Habermas, 2003a, p. 63). Para esse autor, ambas as teorias se fundamentam "(...) em conceitos de poder insensíveis à relevância empírica da constituição do poder do Estado de direito, por que não focalizam o nexo constitutivo que existe entre direito e poder político" (Habermas, 2003a, p. 65). Além disso, esse autor faz a crítica à teoria da escolha racional ao considerar limitada e não realista a ideia, segundo a qual, todo comportamento é concebido como agir estratégico, como resultado de um cálculo egocêntrico. Para Habermas (2003a) John Elster amplia essa base de decisão para o agir social ao incluir, nesse conceito, elementos ético-sociais e razões morais, e ao considerar o processo democrático como um mecanismo que modifica preferências por meio de discussões públicas. Segundo Habermas (2003a, p. 71) Elster constata em seu estudo que:

> Os pressupostos comunicacionais que permitem regular deliberativamente as contendas estão institucionalizados eficazmente

> em corporações parlamentares, permitindo que o processo democrático filtre argumentos e deixe vir à tona os que são capazes de produzir legitimidade.

No que diz respeito à teoria de sistemas de willkes, Habermas (2003a, p. 84) identifica um problema estrutural, a falta de comunicação intersubjetiva entre os sistemas, e faz a seguinte recomendação:

> Recomenda-se que a base ampliada do saber de uma administração reguladora assuma feições de uma política deliberativa, que se caracteriza pelo debate público entre especialistas e contra-especialistas, controlado pela opinião pública.

Além disso, Habermas (2003a) considera que esses estudos demonstram a complexidade da sociedade contemporânea e que sua integração não pode ignorar o poder comunicativo do público de cidadãos. Nesse sentido, acrescenta que o Estado de direito deve ser permeável ao mundo da vida, locus de desenvolvimento da esfera pública por meio da sociedade civil. Habermas (2003a, p. 91) considera que da forma como a esfera pública foi tratada por ele, até então, como estrutura comunicacional enraizada no muno da vida através da sociedade civil, ela se configura, na verdade, como

> (...) um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. (...) a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identifica-los, devendo, além disso, tematiza-los, problematiza-los e dramatiza-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.

A esfera pública, portanto, é um fenômeno social e enquanto tal não pode ser entendida como uma instituição ou organização, nem como um sistema. É possível delinear seus limites internos, mas, exteriormente, se caracteriza pelos horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. Levando em conta essas considerações, Habermas (2003a, p. 92) define esfera pública como

> Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

O meio em que as esferas públicas se desenvolvem e estabelecem vínculos com o mundo da vida é a sociedade civil. No entanto, o atual significado da expressão "sociedade civil" não coincide com o da "sociedade burguesa", de tradição liberal. Segundo Habermas (2003a, p. 99), o núcleo institucional da sociedade civil "é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida". Ou seja, é na sociedade civil que se institucionalizam os discursos de interesse público capazes de solucionar problemas, pois exercem influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade.

É nesse contexto de formação e desenvolvimento das esferas públicas que se pode argumentar que a sociedade contemporânea busca se emancipar do Estado e do Mercado, engendrando uma forma específica de administrar a própria sociedade e seus recursos como protagonista da relação entre os outros dois setores, qual seja, a gestão social. Portanto, a gestão social surge como contraponto à gestão burocrática do Estado e do Mercado, para cuidar do interesse público não estatal e alcançar o bem comum na perspectiva republicana. Nesse sentido, a gestão social pode ser delimitada como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum.

Tenório (2007, p. 26) é o autor no Brasil que desenvolve o conceito de gestão social contrapondo-se ao conceito de gestão estratégica, fundamentando-se nos conceitos apresentados acima.

> Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

Nessa perspectiva, o referido autor contrapõe três pares de palavras para elaborar o conceito de gestão social no contexto das relações entre Estado, Mercado e Sociedade, quais sejam: Estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, bem como cidadania deliberativa, categoria que intermedia a relação entre esses pares de palavras. Em sua análise, o autor inverteu, propositadamente, as posições das palavras para Sociedade-Estado, Trabalho-Capital e Gestão Social-Gestão Estratégica, no sentido de sinalizar que a Sociedade, o Trabalho e a Gestão Social devem ser os protagonistas dessa relação, apesar de ser observado, historicamente, que o inverso tem prevalecido.

A elaboração do conceito de gestão social por Tenório (1998) está alinhada ao pensamento de Habermas, principalmente, com base no conceito de cidadania deliberativa e na Teoria da Ação Comunicativa. Esse autor considera que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, onde todos têm direito à fala, espaço caracterizado como esfera pública. Assim, Tenório (2008, p. 39) entende gestão social como

> processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Dessa forma, a gestão social é um processo social dialético caracterizado pela ação e reflexão de práticas e saberes que tem como fio condutor a cidadania deliberativa, caracterizada por Tenório (2008, p. 41) nas situações em que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Por sua vez, a cidadania deliberativa está pautada nos conceitos de esfera pública e sociedade civil, bem como de republicanismo.

5. Considerações finais

Na perspectiva apresentada nesse texto a gestão social se situa no espaço de interseção das relações entre Estado, Mercado e Sociedade e torna-se capaz de converter os fluxos comunicacionais das esferas públicas em ações e decisões políticas a partir de sua organização na sociedade civil. Sendo assim, a gestão social é uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum, tendo como tarefas na sociedade civil sistematizar os saberes alternativos, estruturar avaliações técnicas especializadas voltadas para o bem comum, fortalecer a esfera pública municiando-a de informações de qualidade, dentre outras. Portanto, a gestão social se situa em uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e os sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado.

A partir dessa análise de contexto histórico e teórico situando a gestão social enquanto um meio da Sociedade exercer seu poder e administrar os seus recursos, e como resultado de uma segunda ruptura de poder do Estado, à semelhança dos outros tipos de gestão que se constituíram a partir do Estado absolutista e do Estado moderno, espera-se contribuir para reflexões teóricas e empíricas a favor da delimitação e constructo científico da gestão social enquanto área do conhecimento. Analisar a gestão social nesse contexto histórico e teórico poderá instigar o leitor a responder às seguintes questões: quais são as principais categorias teóricas que devem sustentar cientificamente a gestão social? Quais os limites e as interfaces conceituais entre administração pública, administração estratégica e gestão social? Que métodos e técnicas devem ser desenvolvidos para a aplicação da gestão social? Dentre outras.

Referências bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. & SPINK, Peter K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro, FGV, 2005. 316p.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, 2003, p. 153-193.

CROZIER, Michel. **Estado modesto, Estado moderno**: estratégia para uma outra mudança. Brasília, FUNCEP, 1989. 199 p.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 397 p.

----------. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003a. 354p.

HOBBES, Thomas. **Leviatã.** São Paulo, Martin Claret, 2005. 519p.

SANTOS, Boaventura de S. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Buenos Aires: CLACSO, 2006. 112 p.

TENÓRIO, Fernando G. Formação para Gestão Social. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro/FGV, v. 32, n. 2, p. 209-212, 1998.

TENÓRIO, Fernando G. (Coord). **Gestão social**: metodologia, casos e práticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. 136 p.

TENÓRIO, Fernando G. (Re) Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 248 p.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo, EDUSP, 1996. 356p.

WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993. 174p.

----------. **Economia e Sociedade.** Brasília, Editora UnB, 1999. 584p. vol. 2

[1] Santos (2006, p. 30) cita várias formas de "sociabilidade facista", tais como: Fascismo do apartheid social; Fascismo do Estado paralelo; Fascismo paraestatal; Fascismo populista; Fascismo da insegurança; Fascismo financeiro.