



# gestão social

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®



Fascículo

# 1

## gestão social<sup>1</sup>

**Airton Cardoso Cançado**

**Jeová Torres Silva Júnior**

**Anne Caroline Moura Guimarães Cançado**



FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência  
**João Dummar Neto**

Direção Geral  
**Marcos Tardin**

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (Uane)

Coordenação Geral  
**Ana Paula Costa Salmin**

CURSO CONTROLE CIDADÃO

Concepção e Coordenação Geral  
**Cliff Villar**

Coordenação de Conteúdo  
**João Martins de Oliveira Neto e  
Jeová Torres Silva Júnior**

Coordenação Pedagógica  
**Ana Cristina Pacheco de Araújo Barros**

Coordenação Executiva  
**Rebeca Sabóia**

Edição de Design e Projeto Gráfico  
**Amaurício Cortez**

Editoração Eletrônica  
**Cristiane Frota**

Ilustrações  
**Carlus Campos**

Catologação na Fonte  
**Kelly Pereira**

**Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.**

C975 Curso gestão social / coordenação geral, Cliff Villar;  
coordenação de conteúdo; João Martins de Oliveira Neto  
e Jeová Torres Silva Júnior. – Fortaleza: Fundação Demócrito  
Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017.  
288. il. color; (Curso em 12 Fascículos)

ISBN xxxx-xxxx-xxx-xx

**1.** Curso – gestão social I. Villar, Cliff. **II.** Oliveira Neto, João  
Martins. **III.** Silva Júnior, Jeová Torres. **IV.** Título

CDU 304(813.1)

Todos os direitos desta edição reservados à:



Fundação  
**Demócrito Rocha**

**Fundação Demócrito Rocha**

Avenida Aguanambi, 282/A – Joaquim Távora  
CEP 60.055-402 – Fortaleza-Ceará  
Tel.: (85) 3255.6180 – 3255.6153  
Fax: (85) 3255.6271  
fdr.com.br  
fundacao@fdr.com.br  
uane@fdr.com.br

## sumário

1. Introdução.....	05
2. Histórico da Gestão Social .....	06
3. O que é Gestão Social?.....	11
3.1 Participação.....	11
3.2 O que é Gestão Social? Aproximação teórica e agenda de pesquisa .....	14
3.3 Proposta baseada em Freire de Fomento à Emancipação e IBC via dialética negativa .....	19
Síntese do Fascículo .....	22
Perfil dos Autores.....	22
Referências Bibliográficas .....	23

## OBJETIVOS

1. Lembrar o histórico e a evolução do campo da gestão social.
2. Entender o contexto da Gestão Social como campo de conhecimento.
3. Analisar as possibilidades e desafios da Gestão Social como prática baseada no diálogo.







# Metrópole

Legião Urbana

“É sangue mesmo, não é mertiolate”  
E todos querem ver  
E comentar a novidade.  
É tão emocionante um acidente de verdade  
Estão todos satisfeitos  
Com o sucesso do desastre:  
Vai passar na televisão  
“Por gentileza, aguarde um momento.  
Sem carteirinha não tem atendimento –  
Carteira de trabalho assinada, sim, senhor.  
Olha o tumulto: façam fila, por favor”.  
Todos com a documentação.  
“Quem não tem senha não tem lugar marcado.  
Eu sinto muito, mas já passa do horário.  
Entendo seu problema, mas não posso resolver:  
É contra o regulamento, está bem aqui, pode ver”.  
Ordens são ordens.  
“Em todo caso, já temos sua ficha.  
Só falta o recibo comprovando residência.  
Pra limpar todo esse sangue, chamei a faxineira –  
E agora eu vou indo, senão perco a novela”.  
E eu não quero ficar na mão.

“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa.  
Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre.”  
Paulo Freire

“A palavra política significa elevação para a participação no poder ou para a influência na sua repartição, seja entre os Estados, seja no interior de um Estado ou entre os grupos humanos que nele existem.”  
Max Weber

# 1. Introdução

1. Esse fascículo foi elaborado a partir de pesquisas já realizadas, publicadas em diversos artigos, livros e capítulos de livro de autoria e/ou coautoria dos autores da apostila (todos referenciados ao final do texto). Também se usou como base a dissertação e tese do primeiro autor. Foram incorporados os avanços na pesquisa que já ocorreram desde então, desta forma, essa apostila é o ponto onde as pesquisas estão em 2017 para os pesquisadores.

2. Todos os conceitos que forem usados aqui serão bem explicados ao seu tempo. Esta introdução tem o objetivo de apresentar um mapa do que virá pela frente.

3. Dialética é uma palavra com origem no termo em grego "dialektiké" e significa a arte do diálogo, a arte de debater, de persuadir ou raciocinar (Fonte: <https://www.significados.com.br/dialetica/> Acesso em 26/9/2017).

4. A Dialética Negativa de Adorno, apesar de o conceito parecer complicado inicialmente, é bem simples de entender. Primeiro, precisamos conhecer a dialética clássica de Hegel. A dialética clássica consiste em estabelecer uma tese (uma proposta ou uma ideia), depois realizar uma antítese (basicamente debater os prós e os contras da tese) e, enfim, chegar a uma síntese. A síntese é o resultado da discussão e o ciclo se repete; a síntese passa a ser a nova tese. No caso da Dialética Negativa Adorniana (baseada na obra de Adorno, pensador alemão; mais informações em <http://www.infoescola.com/biografias/theodor-adorno/>), começa-se também com a tese, seguida da antítese, porém, sem síntese. A tese debate com a antítese, buscando pelo aprimoramento das duas, sem finalizar o processo em uma síntese. À primeira vista, pode parecer um debate improdutivo, pois não tem fim. Por outro lado, é um debate que autorreforça, buscando o aprimoramento das ideias. Segundo Adorno, a dialética negativa acontece "sem falsas sínteses".

5. Para maior aprofundamento na "Aplicação Edificante do Conhecimento", ver Santos (2002).

A Gestão Social é um campo de conhecimento cujo desenvolvimento acontece no Brasil desde os anos 90 do século passado. Pode-se dizer que é basicamente uma teoria nacional. As suas bases teóricas, porém, são fundamentadas em autores nacionais (Guerreiro Ramos, Paulo Freire etc.) e internacionais (Habermas, Tocqueville, Arendt etc.). Essa apresentação será realizada aqui.

Este texto traz uma perspectiva histórica e conceitual da Gestão Social e também aspectos da prática. Mas o mais importante é a interação e o tipo de interação que acontecem nessas duas perspectivas, tanto na perspectiva das ações quanto da perspectiva da relação entre os seres humanos.

Os principais conceitos<sup>2</sup> utilizados aqui serão:

- Participação em uma perspectiva de "tomar parte e ser parte", trabalhando a interdependência (quando a existência de um depende da existência do outro) entre direitos e deveres.

- Interesse Bem Compreendido, entendido como o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual, na busca do bem comum. Nesse caso, é importante deixar claro que a interdependência também é fator central.

- Emancipação, que pode ser conceituada como "pensar por si mesmo" ou livrar-se da dominação do outro.

- Esfera pública, espaço para a tomada de decisão coletiva, em que as pessoas podem ouvir e ser ouvidas.

- Dialética<sup>3</sup> Negativa de Adorno<sup>4</sup>, que acontece na Esfera Pública

mediando o Interesse Bem Compreendido e a Emancipação em busca do bem comum.

- Níveis de Consciência de Paulo Freire: maneiras de o indivíduo perceber a realidade.

Por outro lado, a Gestão Social é também um campo de práticas. As práticas existem antes da Gestão Social. Isso é muito comum nas ciências como um todo. A realidade existe em um primeiro momento e depois os pesquisadores procuram compreendê-la. No caso da Gestão Social, procura-se compreender as práticas, em um primeiro momento para descrevê-las, mas ao mesmo tempo para aprimorá-las, torná-las mais efetivas. Esse processo aproxima teoria e prática, pesquisador e comunidade e, principalmente, saber popular e saber científico.

No caso da Gestão Social, por sua própria natureza, o pesquisador procura atuar em uma lógica próxima à "Aplicação Edificante do Conhecimento" (em que o pesquisador se vale de seu conhecimento para o desenvolvimento da sociedade) descrita pelo pesquisador português Boaventura de Souza Santos<sup>5</sup>. Essa aplicação é conjugada com a Educação Dialógica de Paulo Freire (respeito do pesquisador ao saber local). Essas duas perspectivas incluem o cientista no tema pesquisado, sempre respeitando e trabalhando **com** e não **para** a comunidade. Esses conceitos serão explicados detalhadamente, mais adiante, bem como uma proposta para implementá-los.



## 2. Histórico da Gestão Social

A Gestão Social no Brasil, enquanto campo do conhecimento, surgiu em meados dos anos 1990. A principal referência é a criação do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV) em 1990, coordenado desde sua criação pelo professor Fernando Tenório.

O início da discussão da temática acontece em um contexto institucional, por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e tem abrangência em toda a América Latina. Nesse contexto, a Gestão Social é entendida como a Gestão de Políticas Públicas Social. Exemplos dessa abordagem podem ser encontrados nos livros organizados por Bernardo

Kliksberg (“Pobreza: uma questão inadiável – Novas respostas a nível mundial”, 1994) e Rico e Raichelis (“Gestão Social, uma questão em debate”, 1999).

No Brasil a temática ganha outros contornos e se amplia, inicialmente pelos esforços do PEGS, como o texto de Tenório (“Gestão social: uma perspectiva conceitual”, 1998) que amplia a discussão da Gestão Social para um modo de gestão contrário à gestão estratégica (ou gestão de empresas privadas, com fins de lucro).

No início dos anos 2000, um grupo de pesquisadores se reúne em São Paulo e propõe criar uma rede (Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS) para realizar pesquisas sobre Gestão Social e desenvolvimento local. Posteriormente, em 2007, a rede ganha corpo e é realizado o primeiro Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), em Juazeiro do Norte, no estado do Ceará. Nesse encontro, a rede é estabelecida de fato. A partir de 2007, a rede se encontra anualmente no ENAPEGS e as pesquisas sobre Gestão Social avançam, realizadas geralmente por meio de parcerias.

Em Minas Gerais, existe desde 2007 o Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (EMAPEGS), que em 2015 realizou sua quinta edição. Atualmente existem diversos periódicos, como as Revistas Administração Pública e Gestão Social (APGS), Cadernos Gestão Social (CGS), Nau Social e Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS), e cursos de Gestão Social espalhados pelo País, inclusive mestrados profissionais na Universidade Federal da Bahia e no Centro Universitário UNA, em Belo Horizonte/MG.



Esse intenso movimento de pesquisa no Brasil fez com que o desenvolvimento da Gestão Social possa ser considerado como um “conhecimento” genuinamente nacional, fato raro no contexto da área de administração no País. Fica clara essa questão ao se fazer uma breve pesquisa em espanhol (“*gestión social*”, “*gerencia social*”) ou mesmo em inglês (“*social management*”) nas bases de dados internacionais. Os textos encontrados continuam considerando Gestão Social como Gestão de Políticas Públicas Sociais ou abordam assuntos diversos aos que são tratados na tradição de pesquisa brasileira. Certamente o próximo desafio para Gestão Social no País seja se aproximar de outras teorias discutidas em âmbito internacional. Os leitores devem se sentir convidados a contribuir nesse sentido.

Apesar desse desenvolvimento, a Gestão Social no País ainda não apresenta um consenso sobre seu significado. Houve um período de forte utilização da temática (2000–2010), no qual a Gestão Social se apresentou com bastante polissemia (muitos significados diferentes)<sup>6</sup>. Nessa época, tudo o que não era gestão tradicional poderia ser considerado como Gestão Social, gerando um grande perigo de banalização do termo. Atualmente, a polissemia vem diminuindo e o conceito vem ganhando corpo. Talvez o único consenso seja que a “participação” é central na Gestão Social; em outras palavras, se não há participação, não há Gestão Social. Porém falta ainda delimitar de que “participação” se está falando. Esse tema será tratado adiante.

A Gestão Social está inscrita no “Campo de Públicas”, área do

conhecimento que vem sendo discutida nos últimos anos no Brasil. Essa área seria oriunda da sobreposição das áreas de Direito, Administração, Economia e Ciências Sociais e seria um espaço multidisciplinar ou interdisciplinar de ensino e pesquisa que englobaria, além da Gestão Social, a Gestão Pública e as Políticas Públicas (PIRES *et al.*, 2014).

Em 2008, o Centro Universitário UNABelo Horizonte, Minas Gerais, inicia o Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local. Esse curso vem reforçar a formação em Gestão Social em nível de pós-graduação *stricto sensu*. Nota-se, pelas nomenclaturas dos mestrados profissionais, que ambos, o da UNA e o da UFBA, possuem a palavra desenvolvimento atrelada à Gestão Social.

Outro acontecimento relevante desse ano foi o lançamento do Edital Pró-Administração (Pró-ADM) pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que teve como objetivo “estimular no País a realização de projetos conjuntos de pesquisa e apoio à capacitação docente [...] na área de Administração” (CAPES, 2008). Dentre as áreas prioritárias do Pró-ADM, estava contemplada a Gestão Social. Ao fim, são aprovados quatro projetos na temática. Dois desses projetos foram propostos por conjuntos de universidades que já compunham a RGS.

O ano de 2009 foi um ano importante para a Gestão Social no País, com quatro eventos relevantes: criação de dois cursos, um periódico e a primeira edição de um evento. Dentro da perspectiva do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão

6. Veja a tese de Cançado (2011), “Fundamentos teóricos da gestão social”, defendida no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Lavras (PPGA/UFLA).



das Universidades Federais (Reuni), são aprovados dois cursos vinculados a Escolas de Administração com foco na Gestão Social: Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Social (Universidade Federal da Bahia – UFBA) e Administração Pública e Social (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS).

Ainda em 2009 o Departamento de Administração e Contabilidade da UFV inicia a publicação do periódico “Administração Pública e Gestão Social – APGS”.

Em 2010, a partir de discussões realizadas pela RGS, é constituído o Observatório da Formação em Gestão Social (OFGS), sediado na Escola de Administração da UFBA. O OFGS é um projeto coletivo da RGS realizado por oito instituições parceiras: a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal do Cariri (UFCA), a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), a Universidade de São Paulo (EACH/USP), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Uma das primeiras ações do OFGS é a criação da Revista Nau Social<sup>7</sup> no mesmo ano. A revista é dedicada à formação em Gestão Social e políticas públicas.

Na Universidade Federal do Ceará – Campus Cariri (UFC-Cariri), em Juazeiro do Norte/CE, tem início em 2011 o Curso de Bacharelado em Administração Pública com ênfase em Gestão Social. No projeto, o curso foi pensado com a nomenclatura de Gestão Pública e Gestão Social, porém, por motivos de registro, o nome precisou ser modificado. No entanto, o conteúdo do curso de manteve. Em 2013 o

Campus Cariri da UFC adquire autonomia e se transforma na Universidade Federal do Cariri (UFCA).

Recentemente, em 2013, outro Edital da Capes, em parceria com o Ministério da Integração Nacional, denominado Pró-Integração, é lançado. Outro projeto de pesquisa relacionado à Gestão Social é aprovado em parceria entre EBAPE/FGV, UFT e UFRRJ. Posteriormente foram agregadas outras instituições nacionais: UFLA, UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina) e Unijuí (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul). Esse projeto tem especial importância, pois pretende ampliar a discussão para outros países da América Latina, principalmente Equador, Chile e Argentina.

Em 2014, no VIII ENAPEGS, foi lançado o “Dicionário para a Formação em Gestão Social”, organizado pela coordenadora do Observatório da Formação em Gestão Social, professora Rosana Boullosa. Esse dicionário conta com a participação expressiva de membros da RGS e tem por objetivo mapear os principais conceitos identificados nos ENAPEGS realizados até então. O dicionário tem uma versão interativa *on line*<sup>8</sup>. Nesse ENAPEGS foi decidido que o evento seria bianual.

Em 2017, durante a II Reunião da Rede de Pesquisadores em Gestão Social realizada em Natal-RN, sob a organização da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Dentre outras discussões, foi tomada a decisão de criação de uma associação para apoiar a rede. Para o ano de 2018, será realizado o X ENAPEGS, voltando para Juazeiro do Norte-CE, onde ocorreu a primeira edição.

Dentre outras discussões, foi tomada a decisão de criação de uma associação para apoiar a rede.

7. <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs>  
8. Ver <https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/arquivo-de-noticias/130-dicionario-para-a-formacao-em-gestao-social>.



O Quadro 1 apresenta uma síntese do percurso histórico apresentado

Quadro 1 – Síntese dos principais eventos da evolução da Gestão Social no Brasil			
Ano	Evento	Local	Instituição Responsável
1990	Criação do Programa de Estudos em Gestão Social – PEGS/EBAPE/FGV	Rio de Janeiro/RJ	EBAPE/FGV
1992	Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social	Santa Cruz de La Sierra, Bolívia	INDES/BID
1997	Curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales	Washington D.C., Estados Unidos	INDES/BID
1998	Publicação do artigo “Gestão Social: uma perspectiva conceitual”	Revista de Administração Pública, sediada em São Paulo/SP	Fernando Tenório – PEGS/EBAPE/FGV
2001	Criação do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS/UFBA	Salvador/BA	EA/UFBA
2003	1ª reunião da Rede de Pesquisadores em Gestão Social	São Paulo/SP	EAESP/FGV
2006	Primeira turma do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social	Salvador/BA	CIAGS/EA/UFBA
	Criação do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social – LIEGS	Juazeiro do Norte/CE	UFC
2007	1º ENAPEGS	Juazeiro do Norte/CE	UFC
	Criação do Periódico Cadernos Gestão Social	Salvador/BA	CIAGS/EA/UFBA
2008	2º ENAPEGS	Palmas/TO	UFT
	Primeira turma do Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local	Belo Horizonte/MG	Centro Universitário UMA
	Lançamento do edital Pró-ADM da Capes (Gestão Social uma das áreas contempladas)	Brasília/DF	Capes
2009	3º ENAPEGS	Juazeiro/BA e Petrolina/PE	UNIVASF
	Criação do Curso de Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Social	Salvador/BA	EA/UFBA
	Criação do Curso de Graduação Administração Pública e Social	Porto Alegre/RS	EA/UFRGS
	1º EMAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	Extinção da temática específica da Gestão Social Anpad (extinta em 2009)	São Paulo/SP	Área de Administração Pública da Anpad
	Criação do Periódico Administração Pública e Gestão Social – APGS	Lavras/MG	UFV



Quadro 1 – Síntese dos principais eventos da evolução da Gestão Social no Brasil			
Ano	Evento	Local	Instituição Responsável
2010	4º ENAPEGS	Lavras/MG	Ufla
	2º EMAPEGS	Viçosa/MG	UFV
	Criação do Observatório da Formação em Gestão Social – OFGS	Salvador/BA	EA/UFBA
	Criação da Revista Nau Social	Salvador/BA	OFGS /EA/UFBA
2011	5º ENAPEGS	Florianópolis/SC	Udesc
	3º EMAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	Criação do Curso de Graduação em Administração Pública: Gestão Pública e Social	Juazeiro do Norte/CE	UFCA
	Criação da revista Interdisciplinar em Gestão Social – RIGS	Salvador/BA	CIAGS/EA/UFBA
2012	6º ENAPEGS	São Paulo/SP	PUC-SP
2013	7º ENAPEGS	Belém/PA	Unama
	4º EMAPEGS	Viçosa/MG	UFV
2014	8º ENAPEGS	Cachoeira/BA	UFRB
	Lançamento do Dicionário para a Formação em Gestão Social	Cachoeira/BA	OFGS/EA/UFBA
2015	5º EMAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	Volta da temática específica sobre Gestão Social na Anpad por meio da criação do Tema “Interseções entre Gestão Pública e Gestão Social”	Belo Horizonte/MG	Área de Administração Pública da Anpad
	Reunião da Rede Pesquisadores em Gestão Social	Belo Horizonte/MG	PUC-Minas
2016	9º ENAPEGS	Porto Alegre/RS	UFRGS e outras parcerias regionais
2017	Reunião da Rede Pesquisadores em Gestão Social	Natal/RN	UFRN
	Curso em Gestão Social (EaD)	Fortaleza/CE	Fundação Demócrito Rocha
	Criação da Escola Livre em Gestão Social vinculado ao OFGS	Salvador/BA Juazeiro do Norte/CE	EA/UFBA UFCA
2018	10º ENAPEGS (a ser realizado)	Juazeiro do Norte/CE	UFCA

FONTE: ADAPTADO DE CANÇADO E POZZEBON (2016).

Como se pode ver, existe todo um contexto histórico do campo de conhecimento da Gestão Social, que ainda está em desenvolvimento. Antes de iniciar a próxima seção que trata conceitualmente da Gestão Social, algumas questões para a reflexão.

1. Como o poder público pode se aproximar da academia em relação à Gestão Social?
2. No meu contexto, como posso fazer parte desse campo do conhecimento?



# 3.

## O que é Gestão Social?

Antes da definição de Gestão Social, é importante tratar de participação e seus desdobramentos para a Gestão Social.

### 3.1 Participação

A Gestão Social é centrada na participação; esse é um conceito importante para a temática. Porém de que participação estamos falando? Apenas para exemplificar, iremos apresentar tipos extremos de participação, e é claro que sempre pode haver meio-termo. O objetivo é introduzir o debate.

Inicialmente pode-se pensar que a participação Direta, Presencial e Síncrona seja impossível para um número maior de pessoas. Porém, se considerarmos as Tecnologias da Informação e Comunicação disponíveis (e as que ainda virão), podemos relativizar essa visão. Pelas vantagens e desvantagens observadas, a questão da escalaridade, ou seja, o tamanho do grupo e do seu território seja o ponto chave. Nesse sentido, temos de entender a relação entre escalaridade e gestão social.

Quadro 2 - Vantagens e desvantagens dos tipos de Participação		
Tipo de Participação	Vantagens	Desvantagens
Direta	O participante participa efetivamente e de forma ativa. Fala e é ouvido. Ideal para pequenos grupos.	É difícil ser executada em grandes grupos por motivos de local para acontecer e tempo.
Indireta	Mais simples, pois aos representantes eleitos é delegado o poder de decisão. Ideal para grandes grupos	O participante, de certa forma, não participa. Representar um grupo é muito difícil pela possibilidade da diferença de opiniões. Isso pode levar o representante a representar o que ele “acha” que o grupo quer ou representar a ele mesmo.
Presencial	As pessoas se veem e se conhecem pessoalmente, conhecendo a opinião e os argumentos dos demais. A chance de debate é maior.	Problemas de deslocamento, local e tempo podem inviabilizar a presença, levando a não participação.
Não presencial	Posso participar de onde estiver; para isso, as tecnologias de informação e comunicação podem ajudar (celular, por exemplo).	As pessoas não se conhecem e dificilmente terão “tempo” para ver a opinião dos outros. A chance do debate diminui e pode se transformar em meras “votações”.
Obrigatória	As pessoas são impelidas a participar e, dependendo da punição, a participação tende a ser maior.	A participação aqui é vista como um dever, ou mesmo um problema na medida em que as pessoas não estão participando por vontade própria.
Não obrigatória	Quem participa está realmente querendo participar.	A participação pode ser baixa, pois pode ficar em segundo plano (Free Rider).
Síncrona	As opiniões e decisões acontecem durante o período da participação. Tem-se acesso instantâneo ao debate.	Pode ser difícil marcar um horário que atenda a todas pessoas, principalmente se a participação for não obrigatória.
Assíncrona	Até o fim do período, não se tem acesso ao debate como um todo.	Por ser mais flexível, a participação pode ser maior, adequando-se aos horários de cada um.

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES, 2017.



Começa-se com uma pergunta. A Gestão Social está confinada à gestão de curto espectro territorial, em escala local. Ou seria possível pensar a Gestão Social como possibilidade para a gestão de espaços maiores como um estado ou um país de grandes dimensões como o Brasil?

Neste sentido, aproximou-se o conceito de Gestão Social do de Governança Territorial, quando ficou claro o problema pouco discutido da escalaridade na Gestão Social. Segundo Cançado, Tavares e Dallabrida (2013, p.11, grifos do original) governança territorial pode ser definida como

[...] um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, priorizando uma ótica inovadora, partilhada, colaborativa e relações não hierárquicas, em associação entre Estado, entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil, fundamentado num papel insubstituível do Estado, numa concepção qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, objetivando acordar uma visão compartilhada para o futuro e desenvolvimento dos territórios.

Nesse texto, que aproxima os conceitos pelos adjetivos (territorial e social), o principal avanço é a diferença na relação com o Estado. Na governança territorial, o Estado tem um papel central, porém, na Gestão Social, o Estado é relevante e bem-vindo, porém pode haver Gestão Social para além do Estado e, se necessário, à revelia dele.

Nessa perspectiva, a Gestão Social se apresenta como uma possibilidade concreta de controle social. Controle social aqui entendido como o controle do Estado pela sociedade, tanto em termos de planejamento quanto de execução e avaliação.

Portanto, quando se fala em local, não está se circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado a várias escalas de poder, consideradas isoladamente ou em conjunto, em um ou mais territórios (FISCHER, 2002, p.13).

O local pode ser considerado como *lócus* (espaço) privilegiado para a Gestão Social, não apenas no âmbito geográfico, mas, fundamentalmente, pelas particularidades culturais e identitárias de cada comunidade. “(...) a gestão social tem por foco a mudança da morfologia do social em uma perspectiva de desenvolvimento local integrado” (CARRION, 2007, p.159).

Complementando, a Cidadania Deliberativa<sup>9</sup>, na perspectiva habermasiana, é o processo pelo qual se desenvolve a Gestão Social. Neste sentido, boa parte dos trabalhos acadêmicos sobre Gestão Social classifica a participação como um processo central na Gestão Social, de forma que se pode considerar que este seja um dos únicos consensos sobre o conceito, ou seja, pode-se afirmar que, se não houver participação, não há Gestão Social.

Para que isso aconteça, atenta-se para a importância da mudança necessária na relação entre sociedade e Estado. Conforme sustenta Tenório

(2008b), a sociedade deve ser a protagonista da relação. Não há Estado sem sociedade, sendo ele, inclusive, uma criação dela. A sociedade escolheu se organizar dessa forma e a própria sociedade escolhe quem vai lhe representar no Estado. Assim, a participação não pode ser concedida, ela deve ser “uma prerrogativa”. Segundo Carrion (2007), o Estado, além de criar espaços para a participação, deve criar condições objetivas para que ela se efetive. Esses talvez sejam os maiores desafios para uma Gestão Pública mais próxima da sociedade. Por um lado, o “eleito” se acha no direito (“legitimado” pelas urnas) de “comandar” ou “deliberar”, pois foi escolhido pelo povo para isso. Por outro lado, a participação vai além da “urna eletrônica”, a eleição não pode ser considerada o fim da participação; é uma parte do processo. Esse é um dos entraves da Participação Indireta (ou representativa).

Pode-se partir daí para avançar nessa discussão no sentido de tentar entender qual participação se requer na Gestão Social ou, mais especificamente, que tipo de participação se está discutindo. Se essa participação se estende à representação, como na democracia representativa atualmente experimentada, poderia se pensar em uma Gestão Social via representação, o que tornaria possível uma amplitude muito maior em termos de escalaridade. Porém a representação apresenta problemas diversos em sua operacionalização, vinculados à efetividade da representação, para os quais já existe uma vasta literatura. Esse ponto não será aprofundado aqui, pois não é central para o entendimento da proposta.



Mas, neste sentido, pode-se dizer que a representação, de certa forma, esvazia a Gestão Social, transformando-a em uma Gestão Social Local submetida aos prováveis desmandos da representação, ou ao que Lüchmann (2007) chama de representação virtual, que consiste na defesa de interesses de pessoas que não autorizaram essa defesa, ou que, mesmo simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhe preferências.

Se, por outro lado, essa participação for restringida à participação direta, *a priori*, a Gestão Social estaria confinada ao âmbito local, dadas as incapacidades óbvias da reunião de um grande grupo de pessoas em um mesmo lugar e na própria manifestação de cada uma dessas pessoas. Uma alternativa seria a utilização das tecnologias da informação e comunicação para tornar possível a participação direta em níveis mais amplos.

Em termos práticos, pode-se pensar no telefone celular, cujo acesso é praticamente universal (pelo menos no Brasil). As pessoas poderiam ser consultadas de forma relativamente segura e rápida por meio dos seus aparelhos e, ainda, poderiam opinar e sugerir por meio deles, participando, assim, ativamente, inclusive das proposições<sup>10</sup>. Obviamente, tal ideia é apenas uma alternativa que, se adotada, precisará de inúmeros “ajustes” até ser operacionalizada. Não se quer discutir aqui nem o *hardware* (equipamento) nem o *software* (programa ou aplicativo) a ser utilizado; o que se apresenta é uma

solução possível e plausível, pois é inviável a realização de consultas periódicas à população nos moldes de hoje (urna eletrônica, por exemplo).

Outro aspecto a ser levantado é a discussão sobre se as pessoas “sabem” ou não participar e se podem ou não ser manipuladas nesse processo, legitimando decisões já tomadas. Essa é a opinião de alguns pesquisadores, como Pinho (2010). O que se defende, na perspectiva da Gestão Social, é que as pessoas têm o “direito” (no sentido amplo do termo) de participar das decisões que irão afetar suas vidas.

Apresenta-se aqui, então, uma importante agenda de pesquisa relacionada à participação por meio das tecnologias de informação e comunicação, bem como das linguagens utilizadas nesse processo, no sentido de permitir a participação mais ampla possível. Emerge, nessa perspectiva, a importância do conceito de redes para a discussão, em especial as chamadas redes sociais. Bons exemplos da possibilidade de uso dessas tecnologias são a chamada Primavera Árabe<sup>11</sup> e as manifestações de junho de 2013 no Brasil.

Essa participação proposta tem as características do controle social, ou seja, participa-se efetivamente (e diretamente) da gestão pública, aproximando a população dos gestores eleitos. Uma boa definição seria a título do Livro de Pedro Demo (2009) “Participação é conquista”.

Na seção seguinte apresentaremos o conceito de Gestão Social, suas categorias e a aproximação teórica desenvolvida.

## Questões para reflexão:

1. No meu ambiente de trabalho, quais tipos de participação são mais visíveis? Por que?
2. Em relação ao município onde você vive, como pode ser descrita a participação da população na Gestão Pública, baseando-se nos tipos apresentados?
3. O que você pode fazer para mudar essa realidade?

9. Considera-se a Cidadania Deliberativa, no sentido habermasiano, basendo-se nos textos de Tenório (2008a; 2008b, dentre outros). Em síntese, a Cidadania Deliberativa aqui é entendida como o exercício da cidadania (direitos e deveres), no sentido de deliberar (decidir). Nesse processo, escutar e opinar são interdependentes para que se possa chegar a um entendimento para além da negociação rasteira (voto comigo hoje que voto com você amanhã), ou do consenso forçado (muitas vezes, pela longa duração do processo).

10. Uma iniciativa nesse sentido é o aplicativo para celular Mudamos+; veja o site: <https://www.mudamos.org/>

11. Veja aqui um pequeno resumo da chamada Primavera Árabe: <https://guiadoestudante.abril.com.br/estudo/primavera-arabe-resumo/>

### 3.2 O que é Gestão Social? Aproximação teórica e agenda de pesquisa

Essa foi, provavelmente, a primeira pergunta que foi feita quando você viu este fascículo. É interessante relatar que alguns pesquisadores preferem não definir Gestão Social para não limitar suas possibilidades de desenvolvimento, como se o conceito “engessasse” as práticas e teorias em Gestão Social. A posição aqui é diferente. Dessa forma, faremos uma “escolha teórica” para a definição de Gestão Social; existem outras perspectivas<sup>12</sup>. Essa, porém, é baseada em trabalhos anteriores e ainda em curso dos autores do fascículo. Não quer dizer que seja a melhor nem a pior, mas de certa forma é a mais objetiva. Nesse sentido, também mais fácil de ser contestada, colocada à prova e, portanto, modificada. Acredita-se que esse é o caminho para o desenvolvimento teórico e prático da Gestão Social.

Inicialmente apresenta-se uma definição baseada nas características da Gestão Social, que pode ser definida como “[...] a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, 2011, p.99).

Pode-se notar que as características apresentadas têm como ponto central a participação em sentido amplo, conforme discutido anteriormente. A partir dessas características, Cançado, Pereira e Tenório (2015) apresentam uma aproximação teórica<sup>13</sup> para a Gestão Social. Essa é a

mais recente tentativa de delimitar o “campo” da Gestão Social.

A abordagem adotada aqui segue a linha de Tenório (1998; 2008a; 2008b, 2012), desenvolvida em Cançado (2011; 2013a) e Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015) e parte do princípio que a Gestão Social pode ser representada pelas categorias teóricas: Interesse Bem Compreendido, Esfera Pública e Emancipação; organizadas pela dialética negativa adorniana, conforme Figura 1. É importante deixar claro que, segundo Cançado, Pereira e Tenório (2015), as categorias teóricas também são tipos ideais weberianos. Outra consideração dos autores é a necessidade de revisão e discussão dessa aproximação teórica. Eles a consideram como “escrita a lápis”, ou seja, passível de revisão e de discussão.

O Interesse Bem Compreendido (IBC)<sup>14</sup> de Tocqueville (1998) foi apresentado ao descrever a sociedade norte-americana no século XIX. O autor parte do contraste entre aristocracia (marcada pela desigualdade natural e a hierarquia) e democracia (marcada pela igualdade, sem hierarquia). O IBC só pode acontecer em um contexto democrático (JASMIN, 2005). Ainda segundo Jasmin (2005, p. 51) a “[...] participação na esfera pública [é] o que define a natureza política do governo democrático e não o conteúdo popular de suas medidas ou as ‘formas exteriores’ de suas instituições”.

O IBC parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual; dessa forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses.

**12.** Nesse sentido, veja Fischer (2002), França Filho (2003), Boullosa e Schommer (2008; 2009) e Boullosa (2009) e Araújo (2012). Essas perspectivas não são exatamente contrárias às apresentadas aqui; apresentam também características de complementariedade.

**13.** Esta aproximação teórica está em sua segunda versão; a primeira está em Cançado, Pereira e Tenório (2013).

**14.** A exposição sobre Interesse Bem Compreendido será mais longa que as demais, pois os outros conceitos já possuem uma ampla literatura e são mais bem definidos.

**15.** Para complementar o entendimento dessa proposta, sugere-se a leitura de Cançado, Pereira e Tenório (2015). O objetivo aqui é apresentar em linhas gerais a proposta. Outros temas que podem ajudar na compreensão da proposta são a Teoria da Ação Comunicativa e a Racionalidade Substantiva. Para a Teoria da Ação Comunicativa, ver Habermas (2012a; 2012b); para a Racionalidade Substantiva, ver Ramos (1981). Serva (1997) faz a junção das teorias sobre a denominação de Ação Racional Substantiva, utilizada por Cançado (2011) na definição das categorias teóricas para a Gestão Social.



Em outras palavras, utilizando a terminologia do autor, “a virtude é útil” (TOCQUEVILLE, 1998).

O que pode parecer uma utopia, ou pelo menos um otimismo exagerado, pode ser encarado, também, como uma maneira interessante de relacionar os interesses público e privado.

O IBC reforça a questão da interdependência entre os indivíduos no sentido de perceber a dinâmica da sua própria atuação na esfera pública, não no sentido de ser altruísta ou mesmo assistencialista, mas no sentido de (re)construção coletiva do espaço público com a intenção clara de conseguir o bem-estar coletivo e, por consequência, o bem-estar individual. São, na verdade, ocasiões nas quais os indivíduos percebem “[...] que dependem uns dos outros, afastando aquele sentimento egocêntrico e de independência que os induz a confundir liberdade com auto-suficiência privada” (BARBACENA, 2009, p. 23).

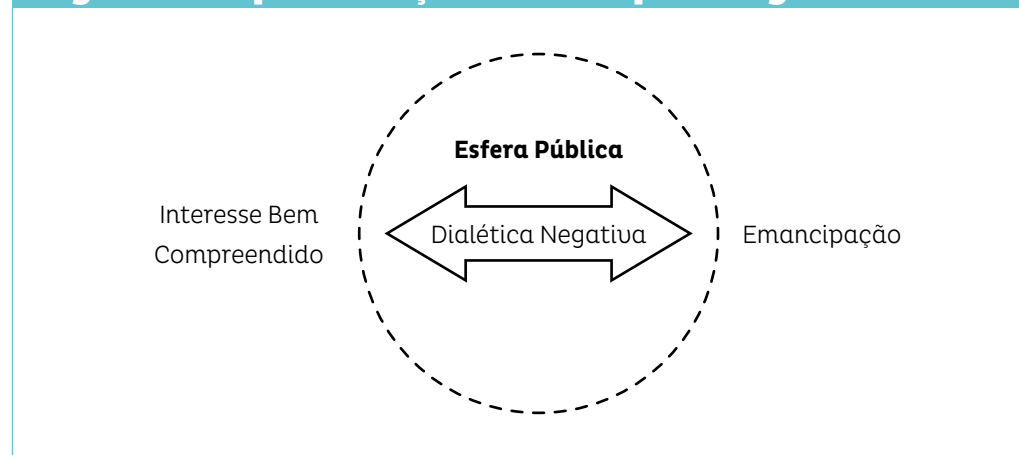
A Emancipação se apresenta em seu sentido clássico, como livrar-se

da tutela de alguém (CHAUÍ, 2011), destacando que a Emancipação não vem de fora (MARX, 2004), porém ela pode ser “fomentada”, em processos de democratização (HABERMAS, 2003a). Em um sentido mais direto, a Emancipação aqui é entendida como “pensar por conta própria” e expor essa opinião sem coerção.

Dessa forma, não se pode “emancipar” alguém, mas pode-se fomentar essa emancipação. Uma proposta será apresentada na seção seguinte.

Em relação à Esfera Pública, esse espaço deve aproximar novamente as pessoas da política. Essa aproximação se dá por meio dialética negativa adorniana entre Emancipação e Interesse Bem Compreendido. A Esfera Pública tem as características da Gestão Social apresentadas. A Gestão Social busca a base para a construção de uma Esfera Pública em que a tomada de decisão seja coletiva, sem coerção, baseada na transparência, dialogicidade e intersubjetividade<sup>15</sup>.

**Figura 1 – Aproximação Teórica para a gestão social**



FONTE: ADAPTADO DE CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO (2015, P.161).





Transparência em relação às informações com três características básicas: veracidade (informações verdadeiras), temporalidade (as informações devem estar disponíveis antes da tomada de decisão) e qualidade (as informações devem estar em um formato no qual as pessoas consigam entender). A dialogicidade se refere ao diálogo, ou seja, fala-se, mas escuta-se também. Por fim, a intersubjetividade se refere a uma linguagem comum que permita a qualidade da informação. Por exemplo, termos técnicos estranhos ao público devem ser “traduzidos” sem perda do conteúdo. Dessa forma, a transparência, a dialogicidade e a intersubjetividade são conceitos intrinsecamente complementares.

Como a Figura 1 sugere, a Esfera Pública é o ponto de confluência entre o desenvolvimento do Interesse Bem Compreendido e da Emancipação. É o espaço do debate e da participação no qual se constrói o entendimento acerca do bem comum. Importante ressaltar que esse bem comum não sai de um grupo de especialistas, mas da população como um todo de forma que se pode dizer que o que se entende por bem comum não está dado anteriormente, mas “surge” no processo de discussão.

Por fim, realizando a interação entre as categorias teóricas, está a dialética negativa de Adorno (2009), que pode ser apresentada como a tese e a antítese, sem pretensão de síntese, ou, como prefere o autor, sem “falsas sínteses”. A dialética negativa adorniana nesse contexto tem um

importante papel, pois possibilita uma forte interação entre Interesse Bem Compreendido e Emancipação, de forma que um avanço em uma das categorias teóricas pode contribuir para o avanço na outra (por isso, a seta de duplo sentido). Assim, as categorias se reforçam à medida que acontecem na Esfera Pública com as características apresentadas. Da mesma forma, caso uma das categorias seja insuficiente, isso também afeta a outra. A Gestão Social se (re)constrói a cada nova interação entre os participantes e a cada chegada de novos integrantes (participação periférica legítima).

Esse processo é extremamente importante, pois apresenta a dinâmica de funcionamento da aproximação teórica. Da mesma forma que um espaço pode se desenvolver como Gestão Social, ele pode também perder as suas características a partir da desconstrução de alguma das categorias teóricas. Outro desdobramento é que não se pode dizer que em determinado espaço “acontece” ou “existe” Gestão Social. É mais apropriado falar em intensidade, desenvolvimento ou retrocesso da Gestão Social em uma determinada Esfera Pública.

Surge, então, uma questão de ordem prática. Como entender a intensidade da Gestão Social em determinado espaço ou determinada organização? Em Cançado, Pereira e Tenório (2015) é sistematizada uma proposta, baseada em Villela (2012) para identificação da Gestão Social em organizações baseada nos critérios de Cidadania Deliberativa<sup>16</sup>.

**16.** Existem diversas pesquisas na Universidade Federal do Tocantins no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGR/UFT (mestrado e doutorado acadêmicos) e no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - GESPOL/UFT, utilizando essas categorias para identificar a Gestão Social em organizações, especialmente em Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

<b>Quadro 3 – Relação entre os Critérios de Análise para Cidadania Deliberativa e as características da Gestão Social</b>		
<b>Villela (2012)</b>		<b>Cançado, Tenório e Pereira (2011)</b>
<b>Categorias</b>	<b>Critérios</b>	<b>Característica da Gestão Social a ser identificada</b>
<b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	<b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	Transparência e Inteligibilidade
	<b>Qualidade da informação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	Transparência e Inteligibilidade
	<b>Espaços de transversalidade:</b> espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	Dialogicidade; Entendimento
	<b>Pluralidade do grupo promotor:</b> compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.	Tomada de decisão coletiva sem coerção; Dialogicidade
	<b>Órgãos existentes:</b> uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	<b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	Transparência e Inteligibilidade
<b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	<b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	Entendimento; Dialogicidade
	<b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
	<b>Aceitação social, política e técnica:</b> reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e no técnico.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
	<b>Valorização cidadã:</b> valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	Entendimento

continua>>





continuação>>

Quadro 3 – Relação entre os Critérios de Análise para Cidadania Deliberativa e as características da Gestão Social		
Villela (2012)		Cançado, Tenório e Pereira (2011)
Categorias	Critérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
<b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	<b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	<b>Perfil dos atores:</b> características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	Tomada de Decisão coletiva, sem coerção
<b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	<b>Forma de escolha de representantes:</b> métodos utilizados para a escolha de representantes.	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção
	<b>Discursos dos representantes:</b> valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	<b>Avaliação participativa:</b> intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	Tomada de Decisão coletiva sem Coerção; Entendimento
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção; Entendimento
	<b>Alçada dos atores:</b> intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção
	<b>Perfil da liderança:</b> características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	Tomada de Decisão coletiva, sem Coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	<b>Possibilidade de exercer a própria vontade:</b> instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado por meio da prática republicana.	<b>Objetivos alcançados:</b> relação entre os objetivos planejados e os realizados.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	<b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	Entendimento

FONTE: CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO (2015, P.191-193).

Na seção seguinte será apresentada uma proposta para “fomentar” a Emancipação/IBC no sentido de desenvolvimento da Gestão Social. A proposta é baseada na obra de Paulo Freire.

### 3.3 Proposta baseada em Freire de Fomento à Emancipação e IBC via dialética negativa

A proposta de desenvolvimento da Emancipação e do IBC via dialética negativa repousa nos níveis de consciência de Paulo Freire; dessa forma, iremos iniciar com sua apresentação.

Paulo Freire trata dos níveis de consciência em seu livro “Pedagogia do oprimido” (FREIRE, 1987) e consolida as categorias de análise no trabalho “Ação cultural para a liberdade e outros escritos” (FREIRE, 2001). O autor se apropria do instrumental de análise para estabelecer uma relação dialética entre a cultura do silêncio e a cultura dominante. Cultura do silêncio é entendida como aceitação das relações de dominação e o próprio reconhecimento de que há uma cultura dominante. A cultura do silêncio é uma reação da classe oprimida “[...] para defender-se, preservar-se, sobreviver” (FREIRE, 2001, p.83).

A base do conceito de níveis de consciência é a percepção que o ser humano tem da realidade. São três níveis, consciência semi-intransitiva, consciência transitivo-ingênua e consciência crítica. Os níveis de consciência não são estanques (separados) e, sim, contínuos, “[...] não existindo fronteiras rígidas entre uma modalidade e outra de consciência” (FREIRE, 2001, p.88). A mesma pessoa pode transitar entre os níveis, dependendo da situação.

A consciência semi-intransitiva é marcada por uma quase total aderência à realidade objetiva<sup>17</sup>; o ser humano, em tal nível de consciência, está tão imerso na realidade que não consegue tomar distância suficiente “[...] a fim de

objetivá-la e conhecê-la criticamente [a realidade]” (FREIRE, 2001, p.86).

A situação leva os indivíduos a acreditarem que a origem do problema está fora da realidade concreta, trazendo uma concepção fatalista da realidade. Os problemas seriam, então, desígnios divinos, culpa do destino ou fruto de uma inferioridade natural (FREIRE, 2001).

Na consciência semi-intransitiva, o indivíduo não se orienta no sentido de transformar a realidade que origina o problema, mas, de outra maneira, ele se volta para o *poder superior* que seria responsável por este problema. Nesse nível de consciência, não há perspectiva de mudança, o indivíduo se percebe enquanto incapaz de alterar este destino/sina. Ao fim, sua ação, “[...] tem um caráter mágico-defensivo ou mágico-terapêutico” (FREIRE, 2001, p.86).

É possível superar a compreensão mágica dos fatos, segundo Paulo Freire, citando sua experiência como educador, bem mais rápido do que se imagina. Freire fala de **rachaduras** que podem ser provocadas em nível macro, como a Abolição da Escravatura em 1888, ou em nível micro, como o próprio processo de ensino-aprendizagem, como incentivos à mudança de modalidade de consciência por meio de uma nova leitura da realidade. Tal processo, para que tenha o efeito de uma **rachadura**, deve ser conduzido por meio do que Freire chama de educação dialógica, em contraposição à educação bancária. A principal diferença entre esses tipos de educação é que, na educação dialógica, existe respeito aos saberes e às competências existentes, e o conhecimento é construído na relação educador-educando, enquanto, na



#### Questões para reflexão:

1. Como você descreveria o IBC nas suas palavras?
2. O que você entendeu sobre Gestão Social?
3. Gestão Social é uma utopia, um tipo ideal ou apenas uma teoria sem possibilidades de aplicação na nossa realidade? Explique.

<sup>17</sup>. Por realidade objetiva, entende-se viver o dia a dia sem refletir sobre sua existência, suas escolhas e suas consequências. Viver um dia após o outro sem se atentar para a complexidade da realidade onde está inserido.





educação bancária, o educador é o “dono do conhecimento” e apenas repassa “verdades absolutas” aos educandos (FREIRE, 1987; 1996; 2001).

Cabe ressaltar que o nível de consciência não tem ligação direta com a educação formal, na medida em que grande parte desta educação acontece (ainda hoje) nos moldes da educação bancária.

Porém, quando o indivíduo percebe que pode ler a realidade de outra maneira, e o faz, é tomado por um estado de inquietude, que é o sinal de entrada no nível de consciência transitivo-ingênua, em que “[...] a capacidade de captação se amplia e, não apenas o que não era antes percebido passa a ser, mas também muito do que era entendido de certa forma o é agora de maneira diferente” (FREIRE, 2001, p.88).

No nível de consciência transitivo-ingênua, segundo Freire (2001), as pessoas, na sua ânsia de fazer algo, normalmente encontram culpados para seus problemas: políticos, patrões, familiares, ou até mesmo vilões internacionais. Nesse contexto, mesmo com a capacidade de percepção ampliada, a pessoa se sente incapaz de alterar sua realidade, apesar de saber que é possível; por isso, delega sua incapacidade presumida às ações dos agentes externos já citados. A consciência transitivo-ingênua é “[...] tão dominada quanto a anterior [consciência semi-intransitiva], mas indiscutivelmente mais alerta com relação à razão de ser de sua própria ambiguidade”. (FREIRE, 2001, p.88), lembrando que a transição só se efetiva pela via educativa ampla.

Porém a consciência transitivo-ingênua pode seguir dois caminhos.

O primeiro é alcançar o “máximo de consciência possível”, ou a consciência crítica; e o segundo é a distorção numa forma que Freire classifica como “irracional” ou “fanática”.

O segundo caminho é o da **sociedade de massa**, no qual os indivíduos são controlados pelos meios de comunicação de massa, e a tecnologia é a nova divindade. Em tal situação, o comportamento das pessoas “[...] é quase automatizado, os indivíduos ‘se perdem’ porque não têm de ‘arriscar-se’” (FREIRE, 2001, p.98).

Quando a consciência transitivo-ingênua não consegue ser superada e os indivíduos, mesmo que não o percebam, passam a fazer parte da sociedade de massa, toda aquela situação descrita anteriormente, ou seja, a de busca de culpados para os problemas configuram uma situação na qual as pessoas podem ser manipuladas mais facilmente, pois, se existem vilões (os culpados pela situação), existem também os heróis que podem mudar a situação. Esse pode ser um dos motivos que levam uma liderança carismática com discurso objetivo de mudança a ser aclamado por parcelas da população, que acreditam que um líder deve agir só (salvador da pátria), pois a democracia é muito lenta e o desejo por resultados rápidos é mais latente.

Quando se consegue superar o nível de consciência transitivo-ingênua por meio de práxis, chegamos à consciência crítica, definida como o nível de consciência no qual oprimidos<sup>18</sup> constroem uma classe para si. A práxis pode ser entendida como a percepção e o entendimento dos resultados das ações do ser humano por ele mesmo. Todas as ações trazem resultados (mesmo a decisão de

18. Paulo Freire utiliza a expressão “oprimidos” como referência aos trabalhadores, que, mesmo transitando entre os níveis de consciência, ainda precisam resistir à opressão das classes dominantes.



não fazer nada pode ser considerada como uma ação, que também traz resultados). A práxis acontece quando o indivíduo percebe os resultados das suas ações no mundo e nota também os resultados destas ações e, ainda, aprende e evolui com isso. Em outras palavras, o indivíduo aprende com ele mesmo por meio da observação dos resultados de suas ações (ação-reflexão-ação).

Na consciência crítica, o indivíduo percebe que o principal responsável pelo seu passado, presente e futuro é ele mesmo, ou seja, não adianta procurar culpados nem heróis. Assim, ele percebe-se como ser histórico. Em outras palavras, o indivíduo é o protagonista de sua própria história.

A consciência crítica é mais do que a tomada de consciência (prise de conscience), “[...] a consciência crítica não se constrói através de um trabalho intelectualista, mas na práxis - ação e reflexão” (FREIRE, 2001, p.96).

A Figura 2 faz a síntese dos níveis de consciência e suas possibilidades de evolução. A metodologia proposta aqui de fomento a Emancipação e IBC via

dialética negativa adorniana tem suas raízes na educação dialógica. Dessa forma, primeiro devemos “formar os formadores”. As pessoas que realizarão as ações de fomento à Gestão Social devem fazê-la via Educação Dialógica.

Pelas experiências em projetos anteriores, as pessoas não aprendem Educação Dialógica rapidamente. São necessárias leituras e discussões. Outra palavra chave é sensibilidade. O Gestor Social não é da comunidade onde está inserido, muitas vezes nem é do município onde está atuando. Mas ele deve se reconhecer como parte da sociedade, onde “todos” estão.

A Educação Dialógica se (re)constrói a cada ação. Sugere-se que as ações dos gestores sociais sejam socializadas com outros gestores sociais para que cada um possa aprender com o resultado dos outros.

Enquanto a Educação Dialógica pode ser considerada externa (postura do Gestor Social), a práxis é interna, porque as pessoas não podem ser emancipadas de fora para dentro. Porém podem ser estimuladas à internalização da práxis pelo gestor social.

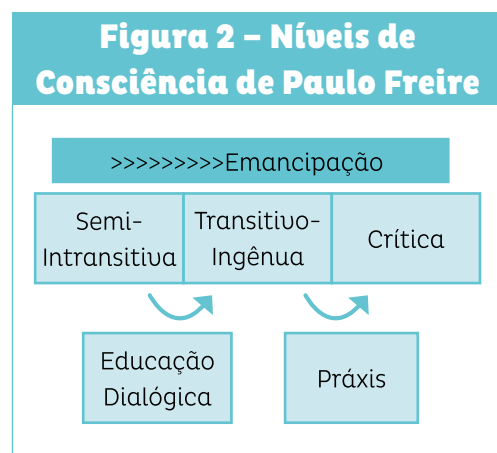
Um bom processo de Educação Dialógica, segundo essa proposta, pode levar ao aumento do nível de consciência. O pressuposto aqui é que, quanto mais próximo do nível de consciência, mais o indivíduo se emancipa<sup>19</sup> e, por consequência (via dialética negativa adorniana), se aproxima do Interesse Bem Compreendido em um processo contínuo, sempre aberto à participação periférica legítima.

Tem-se plena consciência do nível de dificuldade de implementação dessa proposta e não há resultados

imediatos e nem de curto prazos. Mas pode haver “pequenas vitórias” no caminho, como o aumento da participação qualificada ou mesmo o sentimento que o nível de consciência vem aumentando. Mas efetivamente os resultados são de médio e longo prazo. Uma boa maneira de acompanhar é usar os critérios do Quadro 3.

A ação do gestor social pode ser considerada bem realizada quando não for mais necessária e o próprio grupo “andar com as próprias pernas”. Nesse caso, o gestor social não é excluído, mas passa a ser uma “visita” muito bem-vinda pelo grupo.

Essa é apenas uma proposta e junto com ela devem vir metodologias participativas para concretizarem essas ações. Mas sempre tendo a Educação Dialógica/práxis como norte.



FONTE: ADAPTADO DE CANÇADO E CANÇADO (2009).

**Questões para reflexão:**

1. Você já passou por algum processo de Educação Dialógica? Se sim, descreva-o.
2. A práxis é uma atividade que você tem realizado ultimamente?

<sup>19</sup>. Lembrando que emancipação e IBC são tipos ideais weberianos e os níveis de consciência são contínuos.

## Síntese do Fascículo

Foi apresentada inicialmente nesse texto a evolução histórica da Gestão Social. Essa apresentação tem a importância de se contextualizar de onde veio e por onde passou o campo de conhecimento da Gestão Social.

Em seguida, apresentou-se a discussão sobre o conceito de participação, a partir de uma tipologia para introduzir o debate sobre a Gestão Social. No tópico seguinte são apresentadas as Categorias Teóricas que integram a Gestão Social: Emancipação, IBC, Esfera Pública e Dialética Negativa. Com as Categorias apresentadas, foi discutida a integração entre elas e a aproximação teórica para Gestão Social, utilizada nesse texto.

Ainda na mesma seção são apresentados os Critérios de Análise para Cidadania Deliberativa e a proposta de uma Agenda de Pesquisa para a Gestão Social.

Ao fim são apresentados os níveis de consciência de Paulo Freire: semi-intransitiva, transitivo-ingênua e crítica. Esses níveis são mediados pela Educação Dialógica e pela práxis no seu desenvolvimento. Essa abordagem é uma proposta de efetivação do fomento é Emancipação e, por consequência do IBC (via dialética negativa), contribuindo para evolução da Gestão Social.

Espera-se que o fascículo possa colaborar com o trabalho de tornar a sociedade mais próxima da Gestão Pública e vice-versa.

## Perfil dos Autores

### **Airton Cardoso Cançado**

Realizando Estágio Pós-doutoral na HEC Montreal/Canadá (2017/2018). Doutor em Administração pela UFLA (2011), Mestre em Administração pela UFBA (2004) e graduado em Administração com Habilitação em Adm. de Cooperativas pela UFV (2003). Realizou Estágio Pós-doutoral em Administração pela EBAPE/FGV (2013). Atualmente é professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Administração da UFT. Participa da Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS e do Observatório Brasileiro do Cooperativismo.

### **Jeová Torres Silva Júnior**

Graduação em Administração (2001) pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Mestrado (2004) e Doutorado em Administração (2016) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Realizou estágio doutoral no exterior (2014), no Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM, Paris, França). Entre 2006 e 2013 foi professor efetivo na Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente, é

professor efetivo do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (UFCA), do Mestrado Multidisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS/UFBA) e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UECE), além de pesquisador do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS/UFBA e do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social - LIEGS/UFCA.

### **Anne Caroline Moura Guimarães Cançado**

Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), especialista em Gestão de Cooperativas pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL), graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) e em Turismo pelo Centro Universitário da Bahia. Tem experiência em Projetos de Extensão em Cooperativismo e Associativismo. Atuação em programas pedagógicos no Colégio Marista de Palmas-TO. Realizou diversos processos de formação em Cooperativismo e Associativismo.



# Referências Bibliográficas

1. ARAÚJO, E. T. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção.** 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.
2. BARBACENA, J. M. Ação Popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Alexis de Tocqueville. **Revista Urutágua**, n. 17, dez. 2008/ mar. 2009, p.18-28.
3. BOULLOSA, R. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da *policy analysis* e da abordagem social da aprendizagem. In Colóquio Internacional sobre Poder Local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.
4. BOULLOSA, R. de F., SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD ROM.
5. BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.
6. CANÇADO, A. C.; POZZEBON, M. Social management: the potential contribution of a Brazilian research tradition to the international nonprofit debate In ISTR's 12th International Conference: The Third Sector in Transition: Accountability, Transparency, and Social Inclusion, 12, Stockholm, **Anais...**, 2016. Stockholm: ISTR, 2016, p.1-15.
7. CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social.** 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.
8. CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
9. CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Gestão social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2013, 216p. ISBN: 9788580427455
10. CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Fundamentos Teóricos da Gestão Social. **DRd – Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 5, n. 1, 2015, p.4-19.
11. CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.9, n.3, p.313-353, set/dez, 2013.
12. CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Pró-administração**. Brasília: CAPES, 2008. Disponível em < <http://www.capes.gov.br/bolsas/programas-especiais/pro-administracao>>. Acesso em 12 maio 2016.
13. CARRION, R. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In SILVA, Junquilha Gelson; FARIA, Alexandre; BIANCO, Mônica; BEHR, Ricardo; PETINELLI-SOUZA, Susane (Orgs.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar.** Vitória: EDUFES. Vol. II. 2007.
14. CHAUI, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** 13 Ed. São Paulo: Cortez, 2011, 368p.
15. DEMO, P. **Participação é conquista.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2013.
16. FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In FISCHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação.** Salvador: Casa da Qualidade, p.12-32, 2002
17. FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão Social: um conceito em construção. In Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.
18. FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987, 186p.
19. FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
20. FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos.** 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
21. GUEERIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações.** Tradução de Mary Cardoso. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981, 210p.
22. HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social**, Vol. I, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a.
23. HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**, Vol. II, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.
24. HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**, volume II. 2 Ed. Tradução: Fábio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a, 354p. (Biblioteca Tempo Universitário, 102)



25. JASMIN, M. G. **Alexis de Tocqueville**: a historiografia como ciência da política. 2 Ed. Belo horizonte: UFMG; IUPERJ, 2005, 305p. (Humanitas)
26. KLIKSBERG, B. **Pobreza**: uma questão inadiável. Tradução de Cláudia Schiling. Brasília: Enap, 1994
27. LAVE, J.; WENGER, E. **Situated learning**: legitimate peripheral participation. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1991. p. 27-58; p. 89-101.
28. LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n.70, p. 139-170, 2007.
29. MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004, 152p.
30. PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Ailton Cardoso. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento**: Ações, Articulações e Agenda. Recife: UNIVASF, 2010.
31. PIRES, V. *et al.* Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. In: **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, jul./set., p. 110-126, 2014.
32. RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (orgs.) **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, 231p.
33. SERVA, M. A racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 37, n. 2, Abr./Jun. 1997.
34. TAVARES, G. O.; CUNHA, E. V.; SILVA JR, J. T. Os limites e desafios da formação em Gestão Pública e Gestão Social no Curso de Administração Pública da UFC Campus Cariri. **Temas de Administração Pública**, v.3, n.6, 2012, p-1-15.
35. TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.
36. TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v.32, n.5, p. 7-23, set./out. 1998.
37. TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.
38. TENÓRIO, F. G. (2012). **Gestão social**, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA Jr., J. T. Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações. Ijuí: UNIJUI: 23-36.
39. TOCQUEVILLE, A. de (1998). **Democracia na América**. Traduzido por José Lúvio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
40. VILLELA, L. E. (2012). Escopo metodológico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV: 35-46.

Apoio



Realização



Promoção

