

GESTÃO E CONTROLE SOCIAL EM TERRITÓRIOS: Elementos Teórico-Conceituais

VOLUME 1

Sérgio Luís Allebrandt
Organizador

Coleção Gestão e
Desenvolvimento



FAPERGS

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul



Editora **UNISUL**

Coleção Gestão e Desenvolvimento

Sérgio Luís Allebrandt
Organizador

**GESTÃO E
CONTROLE SOCIAL
EM TERRITÓRIOS:
Elementos Teórico-Conceptuais**

VOLUME 1



Ijuí
2023

©2023, Editora Unijuí

Editor

Fernando Jaime González

Coordenadora Administrativa

Márcia Regina Conceição de Almeida

Capa

Alexandre Sadi Dallepiane

Imagem da Capa

www.freepik.com

Responsabilidade Editorial,
Gráfica e Administrativa

**Editora Unijuí da Universidade Regional
do Noroeste do Estado do Rio Grande do
Sul (Unijuí; Ijuí, RS, Brasil)**



Rua do Comércio, 3000
Bairro Universitário
98700-000 – Ijuí – RS – Brasil



(55) 3332-0217



editora@unijui.edu.br



www.editoraunijui.com.br



fb.com/unijuieditora/



instagram.com/editoraunijui/

Apoio:



FAPERGS

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul

Catálogo na Publicação:

Biblioteca Universitária Mario Osorio Marques – Unijuí

G393

Gestão e Controle Social em Territórios [recurso impresso e eletrônico] :
elementos teórico-conceituais volume 1/ organizador Sérgio Luís Allebrandt. –
Ijuí : Ed. Unijuí, 2023. 232p. – (Coleção Gestão e Desenvolvimento, v. 1).

Formato impresso e digital.

ISBN 978-85-419-0371-4 (impresso)

ISBN 978-85-419-0370-7 (digital)

1. Gestão social. 2. Democracia. 3. Desenvolvimento regional. 4. Políticas
públicas. 5. Corede Noroeste Colonial. I. Allebrandt, Sérgio Luís (org.). II. Título.
III. Série.

CDU: 332.1

Bibliotecária Responsável:
Cristina Libert Wiedtkenper
CRB 10/2651

Editora Unijuí afiliada:



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

A Coleção Gestão e Desenvolvimento é uma iniciativa editorial do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Unijuí e da Editora Unijuí, voltada à publicação de textos que abordem a temática da gestão e do desenvolvimento numa visão interdisciplinar das Ciências Sociais, contemplando as Linhas de Pesquisa do Programa: Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território e Gestão de Organizações e Dinâmicas de Mercado. O objetivo da Coleção é disponibilizar aos leitores um conjunto de obras que contribua para qualificar o debate sobre as temáticas destas áreas.

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Carlos Ricardo Rosseto (Univali)

Ph.D. Elisio Contini (Embrapa-Brasília)

Dra. Enise Barth Teixeira (UFFS – Chapecó)

Dr. Fernando Guilherme Tenório (Ebape/FGV)

Dr. Fernando Luis Gache (Universidade Técnica Nacional de Buenos Aires, Argentina)

Dr. Fernando Luiz Abrucio (EAESP/FGV)

Prof. Ivo Marcos Theis (Furb)

Dra. Janete Lara de Oliveira (UFMG)

Ph.D. Joan Subirats (Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha)

Dr. Marcelo Fernando Lopez Parra (Universidade Andina Simón Bolívar – Equador)

Dr. Maurício Serva (UFSC)

Dr. Roberto Costa Fachin (PUCMG)

Dr. Victor Ramiro Fernández (Universidade Nacional do Litoral – Santa Fé, Argentina)

COMITÊ EDITORIAL

Dr. Sérgio Luís Allebrandt

Dr. Jorge Oneide Sausen

Dr. Fernando Jaime González

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

CAPÍTULO 1

TEM ANCESTRALIDADE O CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL? 15

Fernando Guilherme Tenório
Marcelo Fernando López-Parra
Guilherme Mendes Tenório

CAPÍTULO 2

GESTÃO E CONTROLE SOCIAL: Uma Relação Entre Sociedade E Estado 43

Sérgio Luís Allebrandt
Ailton Cardoso Caçado
Ailton Adelar Mueller

CAPÍTULO 3

COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL 65

Fernanda Rodrigues da Silva
Ailton Cardoso Caçado
Jeany Castro dos Santos

CAPÍTULO 4

O CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA REGRESSIVA NO BRASIL 95

Fernando Guilherme Tenório
Marco Antonio Carvalho Teixeira

CAPÍTULO 5

ESFERA PÚBLICA EM JÜRGEN HABERMAS 115

Patricia De Carli
Sérgio Luís Allebrandt

CAPÍTULO 6

SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Notas Para Debate 161

José Carlos Severo Corrêa
Rogério Leandro Lima da Silveira
Rosane Bernardete Brochier Kist

CAPÍTULO 7

ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES PARA FORTALECER PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL	185
--	-----

Valdir Roque Dallabrida
Pedro Luís Büttgenbender
Antônio Manuel Alhinho Covas
Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas
Pablo Costamagna
Elaine Cristina de Oliveira Menezes

CAPÍTULO 8

MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Contribuições do Neoinstitucionalismo e o Potencial das Abordagens Culturais	209
---	-----

Ivann Carlos Lago
Edemar Rotta

SOBRE OS AUTORES	229
------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Este livro faz parte dos resultados em atendimento ao projeto “Observando o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: gestão e controle social nos territórios dos Coredes Noroeste Colonial, Vale do Rio Pardo, Missões e Litoral”, submetido e aprovado no âmbito do Edital Fapergs 05/2019 – Programa Pesquisador Gaúcho-PQG. Coordenado pelo professor Sérgio Luís Allebrandt, participam do projeto pesquisadores de quatro Programas de Pós-Graduação de universidades gaúchas: PPGDR/Unijuí, PPGDPP/UFRGS, PPGDR/Unisc e PPGRedes/UFRGS. O período de vigência do projeto, prorrogado em razão do período de calamidade pública decorrente da pandemia Covid-19, encerra-se em 31 de maio de 2023.

O projeto propôs-se a analisar experiências participativas de controle social sobre processos de planejamento e desenvolvimento local e regional à luz da discussão da gestão social. Integra a agenda de grupos de pesquisa vinculados a Programas de Pós-Graduação de várias universidades brasileiras e latino-americanas, que atuam na área de Planejamento Urbano e Regional e na área da Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo. Estes pesquisadores fazem parte de diversas Redes de Pesquisa: Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS); Observatório do Desenvolvimento Regional (Observa-DR); Rede Ibero-Americana de Estudos em Desenvolvimento Territorial e Governança (Redeteg); Red Latinoamericana de Estudios en Gestión Social (Relags).

A integração dos pesquisadores nestas Redes e a atuação vinculada aos diferentes Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* têm permitido a execução de projetos de pesquisa financiados pelos órgãos de fomento nacionais (CNPq, Capes, Finep) e estaduais (Fapergs, Faperj, etc.).

Em âmbito nacional menciona-se os seguintes projetos: a) “As políticas públicas nas perspectivas da desigualdade”, com apoio da Finep Ref. 2198/06, sob a coordenação do professor Peter Kevin Spink da EAESP/FGV, escutado entre 2008 e 2010; b) “Gestão Social: ensino, pesquisa e prática”, financiado pelo Edital Pró-Administração/Capes 08/2009 (sob a coordenação do professor Fernando Guilherme Tenório da Ebape/FGV), desenvolvido entre 2010 e 2014; c) “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, com apoio do Edital Pro-Integração/Capes 55/2013 (sob a coordenação do professor Fernando Guilherme Tenório, da Ebape/FGV), desenvolvido entre 2014 e 2018; d) “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes-RS”, com apoio do Edital CNPq 18/2012, coordenado pelo professor Rogério Leandro Lima da Silveira, do PPGDR/Unisc, executado entre 2013 e 2015; e) “Controle social do desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul à luz da gestão social”, aprovado pela Chamada CNPq Nº 09/2018, com a concessão de Bolsas de Produtividade em Pesquisa do professor Sérgio Luís Allebrandt.

Em âmbito estadual, no caso do Rio Grande do Sul, exemplifica-se com os seguintes projetos: a) “Estratégias de planejamento e gestão regional no Rio Grande do Sul: o papel do Estado e da sociedade civil na elaboração dos planos estratégicos regionais de desenvolvimento”, com apoio do Edital Fapergs/FDRH 16/2012, coordenado pelo professor Rogério Leandro Lima da Silveira, do PPGDR/Unisc, executado entre 2013 e 2015; b) “Gestão pública e social em distritos industriais: o caso do Corede Noroeste Colonial”, com apoio do Edital Fapergs 03/2016 Procoredes XIII, coordenado pelo professor Sérgio Luís Allebrandt, do PPGDR/Unijuí, executado entre 2016 e 2018.

No que se refere à execução do presente projeto, apesar das dificuldades impostas durante a pandemia da Covid-19, que abrangeu boa parte do período de vigência do projeto, e que exigiu mudanças nas atividades propostas inicialmente, pode-se afirmar que se obteve bons resultados ao longo do processo.

Com o objetivo de sistematizar e publicizar os resultados, organizou-se a publicação do livro “Gestão e Controle Social em Territórios”, organizado em três volumes: o volume 1, que leva o subtítulo “Elementos teórico-conceituais”; o volume 2, que tem por subtítulo “Análise de práticas”, e o volume 3, cujo subtítulo é “Diálogos pertinentes”. Os dois primeiros volumes

possuem o apoio financeiro da Fapergs e o terceiro conta com apoio de recursos orçamentários de edital interno da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Este primeiro volume, “*Gestão e Controle Social em Territórios: elementos teórico-conceituais*”, que ora se apresenta à comunidade acadêmica e à sociedade, reúne capítulos que aprofundam elementos teóricos sobre a temática da gestão social, do controle social, do desenvolvimento territorial e regional e das políticas públicas.

O Capítulo 1 “Tem ancestralidade o conceito de gestão social?”, de autoria de Fernando Guilherme Tenório, Marcelo Fernando López-Parra e Guilherme Mendes Tenório, aborda seis eventos históricos para servir como referência na ampliação da discussão sobre o significado de gestão social, que tem sido objeto de diferentes interpretações teóricas e quanto a sua possível operacionalização ao longo das últimas três décadas. Transita pela *comunidade cristã primitiva*, pelos *Ayllus* (núcleos organizativos das práticas das sociedades andinas pré-colonização espanhola), pela *República Guarani*, o *Quilombo de Palmares*, as *obshchinas* (porção de terra de propriedade e processo decisório coletivo da Rússia czarista) e a *Comuna de Paris*. Os autores concluem que o relato das seis situações anteriores ao século 20, com características pré-capitalistas, não significa que elas sejam exemplos a serem praticados ou seguidos na contemporaneidade, mas que são exemplos e referências do que ocorreu em dadas situações históricas que, na interpretação dos autores, aproximam-se daquilo que conceituam como gestão social.

No Capítulo 2, os autores Sérgio Luís Allebrandt, Airton Cardoso Cançado e Airton Adelar Mueller abordam o tema da gestão e do controle social, trazendo aportes de diferentes vertentes teórico-conceituais, com ênfase na relação sociedade e Estado. Entendem a gestão e o controle social como modelo político decisório que tem como um de seus elementos centrais a participação da população na definição das políticas públicas, isto é, a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva constitui-se em pressuposto teórico-normativo. Reforçam que os espaços públicos em que se pratica a gestão social constituem-se em processos de cidadania deliberativa, que diferentes arranjos institucionais que atuam na esfera pública, com suas regras, critérios, instâncias e espaços construídos pelos participantes, assumem

um determinado desenho que confere operacionalidade ao processo da gestão e do controle social, que podem transformar o quadro mais amplo da cultura e das relações sociais.

No Capítulo 3, os autores Fernanda Rodrigues da Silva, Airton Cardoso Cançado e Jeany Castro dos Santos avançam na compreensão acerca do conceito de controle social, desenvolvendo uma sistematização conceitual das contribuições científicas disponíveis sobre controle social, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (Plurd) no Brasil, por meio de uma revisão integrativa de literatura. Realizam uma releitura da literatura específica brasileira, trazendo as compreensões acerca do controle social. Assim sendo, abordam as dimensões de análise presentes nas abordagens do controle social, identificando unidades temáticas que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas internas: democracia, cidadania e gestão social, identificando e analisando tais categorias na literatura consultada.

No Capítulo 4 Fernando Guilherme Tenório e Marco Antônio Carvalho Teixeira analisam o conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil. Contextualizam o debate sobre gestão social no Brasil, verificando até que ponto a incerteza acerca do futuro da democracia pode apoiar ou impedir a prática de uma gestão comprometida com a sociedade. Estabelecem um contexto histórico-institucional a partir da Constituição de 1988, que entendem próxima da gestão social, na medida em que a democracia brasileira incorporou arenas participativas como espaços de compartilhamento de decisões públicas. Na sequência, problematizam a gestão social no contexto contemporâneo, focando nas mudanças após 2016, em que se constata a não prática contemporânea dos cânones constitucionais de 1988, uma vez que lideranças nos três poderes e três esferas de governo tomam decisões de modo não republicano, adotando práticas gerenciais que contribuem para aumentar a distância entre o Estado e a sociedade.

No Capítulo 5, Patricia De Carli e Sérgio Luís Allebrandt abordam a esfera pública em Jürgen Habermas. A partir das reflexões do próprio Habermas e de interpretações e contribuições de diversos autores, abordam a evolução do conceito de esfera pública e as potencialidades do conceito para uma análise que tenha por cenário a sociedade brasileira e sua peculiar formação sociocultural, política e econômica. Isso permite a análise histórico-social das

esferas públicas brasileiras que de maneira unificada foram responsáveis pela trajetória do processo de construção e organização de movimentos e sistemas de participação da sociedade nos processos de cogestão das políticas públicas, de gestão social praticada nos espaços públicos, com ênfase no controle social exercido pela sociedade sobre o Estado.

No Capítulo 6, José Carlos Severo Corrêa, Rogério Leandro Lima da Silveira e Rosane Bernardete Brochier Kist estabelecem notas para debate sobre o conceito de desenvolvimento regional. O objetivo é fazer uma recuperação da construção histórica do conceito de desenvolvimento regional. Discutem a elaboração do conceito ao longo do tempo, que evolui da ideia de mero crescimento econômico para ser tratado como desenvolvimento, sintetizado na distribuição da riqueza gerada e a discussão de aspectos inerentes à desigualdade no processo de distribuição dessa riqueza, as causas desse processo dar-se de maneira desigual, pensando o desenvolvimento em magnitudes regionais, tanto em escalas supranacionais como subnacionais. Concluem que, pela sua profundidade e complexidade, o conceito não é fechado, dadas as particularidades que envolvem a dimensão regional, o que evidencia o desafio da construção conceitual correspondente.

O Capítulo 7, *Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial*, tem como objetivo gerar aportes teórico-metodológicos para abordar os desafios postos ao Estado e à sociedade na construção de capacidades para as práticas de governança territorial. Os autores Valdir Roque Dallabrida, Pedro Luís Büttgenbender, Antônio Manuel Alinho Covas, Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas, Pablo Costamagna e Elaine Cristina de Oliveira Menezes partem do entendimento de que processos de articulação territorial, com vistas à prospecção do futuro desejado territorialmente, exigem práticas de governança colaborativa, horizontal e democrática, envolvendo agentes estatais e representações dos setores sociais, produtivo-empresariais e universitários. Entendem que ambientes de alta complexidade e de transformação digital alteraram a agenda dos territórios, permitindo questionar as competências e capacidades dos atores e agentes para atuar em processos de articulação territorial. Ratificam a visão de que essa complexidade sistêmica deve ser assimilada por intermédio de um hibridismo metodológico, multirreferencial, que contemple processos de coprodução e pesquisa-ação.

Por fim, no Capítulo 8, Ivann Carlos Lago e Edegar Rotta analisam contribuições do neoinstitucionalismo e o potencial das abordagens culturais na análise de políticas públicas. Buscam contribuir para o debate conceptual acerca da multiplicidade e da complexidade de elementos envolvidos nos estudos das políticas públicas como área autônoma de pesquisa que tem na ciência política sua origem e principal referência teórico-conceitual e epistemológica. Afirmam que o aprofundamento dos estudos sobre a gestão social, sobre suas potencialidades e seus desafios, demanda uma compreensão ampla dos contextos socioculturais característicos de cada grupo social. Concluem que a combinação e a complementaridade entre as abordagens neoinstitucionalista e dos estudos culturais, portanto, é um poderoso recurso epistemológico e metodológico no necessário reconhecimento da complexidade de fatores que interferem na concepção, introdução e avaliação das políticas públicas.

As discussões, análises e resultados que integram este volume constituíram a base teórico-conceitual que orientou a pesquisa conduzida nestes últimos três anos. Boa leitura!

Sérgio Luís Allebrandt

CAPÍTULO 1

TEM ANCESTRALIDADE O CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL?¹

Fernando Guilherme Tenório
Marcelo Fernando López-Parra
Guilherme Mendes Tenório

INTRODUÇÃO

A historiografia não é o objeto deste capítulo, mas os eventos históricos aqui relatados servirão como referência para ampliar uma discussão que ocorre no Brasil desde o início dos anos 90 do século 20: o significado de gestão social, que nas últimas três décadas tem sido objeto de diferentes interpretações quanto a sua possível operacionalização. Há os que aceitam a possibilidade de sua aplicação às organizações do terceiro setor, outros o relacionam à instituição de políticas públicas sociais, e há aqueles, como é o caso dos autores deste artigo, que não diferenciam a sua possibilidade de aplicação, pois acreditam no potencial transversal de sua execução nos três setores: primeiro, segundo e terceiro, em que pese a ordem socioeconômica na qual vivemos, o capitalismo. Desse modo, este texto tem como objetivo central identificar no passado, anterior ao século 20, experiências pré-capitalistas que

¹ Versão deste texto foi publicado na Revista *Estudios de la Gestión*, n. 11, de janeiro-junho de 2022, uma publicação acadêmica da *Universidad Andina Simón Bolívar* do Equador.

exercitaram aproximações gerenciais com o conceito de gestão social.² Para tanto, apontaremos experiências ocorridas na América Latina e no continente europeu, sem, contudo, esgotar as exemplificações, uma vez que essas experiências poderão ser encontradas na história de outros continentes.³

Não queremos ser nostálgicos com os exemplos, mas é uma maneira de pensar de modo historicizado, sem o qual “não temos como pensar a possibilidade de mudança, nem viver o presente como algo contingente e sem desfecho conhecido” (Ross, 2019). Por sua vez, essa perspectiva de recuperar experiências do passado pré-capitalista para ilustrar o presente avizinha-se da leitura sociopolítica do romantismo, que, segundo Michael Löwy: “[sem] querer decidir o debate, e a título de hipótese de trabalho, parece-nos que um dos traços mais fundamentais do romantismo, enquanto corrente sociopolítica (aliás, inseparável de suas manifestações culturais e literárias), é a *nostalgia das sociedades pré-capitalistas e uma crítica ético-social ou cultural ao capitalismo*” (Löwy, 2008, p. 12) (grifos do autor). Acrescente-se a isso, ainda na perspectiva lowyniana, que

² A gestão social é a tentativa de “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais. Em seu processo de afirmação, a verdade só existe se todos os participantes da ação admitem sua validade, isto é, a verdade é a promessa de consenso racional, não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da crítica intersubjetiva” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 412). Antitético ao conceito de gestão social é o conceito de gestão estratégica: “um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada mediante a interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, esse tipo de ação gerencial seria aquele no qual as organizações empresariais privadas determinariam suas condições de funcionamento e o Estado se imporia à sociedade por meio de processos eminentemente fundados na técnica, configurando intervenções de caráter tecnocrático” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 412).

³ “Os modelos de organização comunitária ou coletiva que receberam a atenção de estudiosos estão localizados em diferentes cenários que podem ser agrupados em quatro categorias: a) Europa-Central em processo de industrialização: Inglaterra, França, Alemanha, Suíça, etc.; b) Europa-Periférica predominantemente agrária: Rússia, Espanha, Países Bálticos, etc.; c) Colônias ou ex-colônias com complexas sociedades rurais: Índia, Java, México, Peru, Argélia, etc.; e d) Colônias com populações organizadas em bandos ou tribos (“sociedades primitivas”)” (Romero, 1990, p. 13). Outro texto de amplitude semelhante ao de Carlos Giménez Romero, *La polémica europea sobre la comunidad aldeana (1850-1900)*, é o livro de Kenneth Rexroth *Comunalismo: das origens ao século XX*, disponível em: www.ebooksbrasil.org. Acesso em: 25 ago. 2019. “É importante observar que, em *A origem da família*..., Engels não se refere só ao passado pré-histórico. Assim como Morgan, ele constata que, mesmo em sua época, existiam ainda comunidades indígenas com este tipo de organização social igualitária. Ele vai se entusiasmar, por exemplo, pela Confederação dos Iroqueses, uma aliança de nações indígenas da América do Norte: o comunismo primitivo está presente também no século XIX” (Löwy, 2020).

[n]a visão romântica do mundo, esse passado pré-capitalista se encontra ornado de uma série de virtudes (reais, parcialmente reais ou imaginárias) como, por exemplo, a predominância de valores qualitativos (valores de uso ou valores éticos, estéticos e religiosos), a comunidade orgânica entre os indivíduos ou, ainda, o papel essencial das ligações afetivas e dos sentimentos – em contraposição à civilização capitalista moderna, fundada na quantidade, no preço, no dinheiro, na mercadoria, no cálculo racional e no frio lucro, na automatização egoísta dos indivíduos (Löwy, 2008, p. 13).⁴

Dessa maneira, serão os seguintes relatos pré-capitalistas, sob a forma de resenhas, que descreveremos neste texto por ordem de apresentação: *Comunidade primitiva cristã*, *Ayllus*, *República Guarani*, *Quilombo dos Palmares*, *Obschinas* e *Comuna de Paris*. Devemos considerar, no entanto, que esses pequenos relatos não esgotam todas as experiências que ao longo da história, de uma maneira ou de outra, de forma consciente ou não, grupos sociais utilizaram para tentaram resolver, de modo coletivo, as suas necessidades de sobrevivência. Reiteramos que os relatos aqui descritos não são historiográficos, muito menos enciclopédicos. O objetivo foi tão somente recuperar e/ou relembrar alguns fatos históricos, mesmo que de modo sincrônico, que poderiam ligar práticas ancestrais com práticas contemporâneas, com potencial para estimular proposições de processos gerenciais compartilhados, dialógicos, uma vez que o passado tem recursos culturais que podem, ajustados, ser contemporaneamente utilizados.

COMUNIDADE CRISTÃ PRIMITIVA

Neste texto delimitaremos a nossa interpretação do significado de comunidade primitiva, associando-o ao surgimento do cristianismo, portanto, quando do início da Era Comum (EC). Para tanto acompanharemos

⁴ Apesar de estar como nota de rodapé, vale reforçar o significado do pré-capitalismo por meio de Garcia Linera (2015, p. 236), quando afirma que as sociedades pré-capitalistas eram as “sociedades onde a propriedade privada das condições fundamentais da produção não existia e onde se desenvolvem relações de coexistência econômica, política, administrativa e comunitária”. Por sua vez, “os textos atuais de antropologia observam em geral que, nas sociedades igualitárias, os direitos aos recursos eram comuns; a propriedade limitava-se a objetos estritamente pessoais; o *status* porventura existente não era herdado, mas correspondia diretamente à sabedoria, à capacidade e à generosidade comprovadas; os dirigentes eram apenas ‘primeiros entre iguais’ num processo de tomada de decisões essencialmente coletivo” (Bottomore, 2013, p. 74).

a demarcação histórica descrita por Henrique Mendonça Machado (2012) com o início das comunidades cristãs “entre o ano 30-65 d.C., [o começo] em comunidade dos primeiros cristãos” (Machado, 2012, p. 16). Apesar dessa delimitação, não desconsideramos a possibilidade de que outros tipos de atividades comunitárias de orientação leiga ou de fé religiosa diferente do cristianismo aconteciam no início da EC. Essa delimitação deve-se ao formato de artigo do presente texto, que limita o número de páginas a ser desenvolvido, e, o que é mais importante frisar, por não ser um texto historiográfico nem tampouco sobre a eclesiologia da Igreja.⁵ Nossa opção por descrever processos decisórios comunitários pré-capitalistas, como o caso das comunidades cristãs primitivas, tem a ver com o que diz Tom Bottomore no verbete comunismo primitivo, no *Dicionário do pensamento marxista* (2013) por ele organizado, de que há “uma suposição errônea de que todos os povos primitivos eram comunistas” (Bottomore, 2013, p. 126). Desse modo, acompanhamos o mesmo Tom Bottomore quando destaca:

Os textos atuais de antropologia observam em geral que, nas sociedades igualitárias, os direitos aos recursos eram comuns; a propriedade limitava-se a objetos estritamente pessoais; o *status* porventura existente não era herdado, mas correspondia diretamente à sabedoria, à capacidade e à generosidade comprovadas; os dirigentes eram apenas “primeiros entre iguais” num processo de tomada de decisões essencialmente coletivo (Bottomore, 2013, p. 125-126).⁶

A comunidade cristã primitiva tem origem no judaísmo, e, nas palavras de Hans Küng:

⁵ Não obstante, “a Igreja cristã primitiva tornou-se norma e fundamento para as Igrejas cristãs, de todos os tempos” (Machado, 2012, p. 16) e “é impossível começar a falar em Igrejas cristãs primitivas sem citar a Igreja de Jerusalém [Palestina], pois foi nela que se originou o cristianismo” (Machado, 2012, p. 18).

⁶ “Partindo dos trabalhos do antropólogo norte-americano Lewis H. Morgan sobre a sociedade gentílica da pré-história, [Friedrich] Engels vai estudar, com grande interesse, e mesmo entusiasmo, esta forma primitiva de sociedade sem classes, sem propriedade privada e sem Estado. Uma passagem de *Origem da família* ilustra bem essa simpatia: “Que maravilha era a constituição gentílica! Sem soldados, sem gendarmes ou policiais, sem aristocratas, Reis, regentes, juízes, sem prisões (...) todos iguais e livres – inclusive as mulheres. (...) A civilização é uma degradação, uma queda, em relação a simples grandeza moral da antiga sociedade gentílica”. (...) Esta é a análise engelsiana do comunismo primitivo – outro termo para designar o que os antropólogos chamavam de “sociedade gentílica” (de “*gens*”, comunidade tribal, clânica ou familiar)” (Löwy, 2020).

Não são necessários longos desenvolvimentos para compreender que a primeira geração dos que acreditavam no Nazareno, em que viam o Messias, permaneceu totalmente *integrada no judaísmo* – tal como o próprio Jesus, a sua família e os seus primeiros discípulos, homens e mulheres (Küng, 2012, p. 83 – grifo do autor).

Desse modo, eram comunidades de orientação judaico-cristã na medida em que as primeiras comunidades de cristãos orientavam as suas prédicas na crença de um Deus único, aderentes à Sagrada Escritura e à Torá, “frequentava(m) o Templo, oferecia(m) os mesmos sacrifícios e utilizava(m) nas suas orações os mesmos salmos e hinos” (Küng, 2012, p. 84).

Objetivando atender ao presente texto que tenta verificar até que ponto práticas societárias pré-capitalistas se aproximam, avizinham-se, do conceito de gestão pretendido – a gestão social, a comunidade primitiva de orientação cristã, sob o paradigma judeu-cristão, poderia ser qualificada de “*democrática*, no melhor sentido da palavra (...): uma *comunidade erigida na liberdade, na igualdade e na fraternidade*” (Küng, 2012, p. 91 – grifos do autor). “A comunhão dos bens, a oração, a fração do pão e o ensinamento dos apóstolos caracterizavam a vida da comunidade cristã primitiva” (Machado, 2012, p. 16). Enfatizaremos o que nos aponta Henrique Mendonça Machado por meio dos Atos dos Apóstolos descrito no Novo Testamento:

2.42 E perseveravam na doutrina dos apóstolos e na comunhão, no partir do pão e nas orações. (...) 2.44 Todos os que creram estavam juntos e tinham tudo em comum. 2.45 Vendiam as suas propriedades e bens, distribuindo o produto entre todos, à medida que alguém tinha necessidade. 2.46 Diariamente perseveravam unânimes no templo, partiam o pão de casa em casa, e tomavam as suas refeições com alegria e singeleza de coração, (...). 4.32 Da multidão dos que creram era um coração e a alma. Ninguém considerava exclusivamente sua nem uma das coisas que possuía; tudo, porém, lhes era comum. (...) 4.34 Pois nenhum necessitado havia entre eles, porquanto os que possuíam terras ou casas, vendendo-as, traziam os valores correspondentes, 4.35 e depositavam aos pés dos apóstolos; então se distribuía a qualquer um à medida que alguém tinha necessidade (Bíblia Sagrada, 1969, p. 144-146).⁷

⁷ Estudo mais completo sobre a organização socioeconômica das comunidades cristãs primitivas poderá ser encontrado em: Blomberg, Craig. Las posesiones materiales en el cristianismo primitivo. In: *Kairós* n. 25, jul./dic., 1999. Disponível em: www.iesdi.org/

E um fato que deve ser salientado a partir dessas observações de Hans Küng, tão debatido nos dias de hoje, é a questão de gênero. Nas comunidades as mulheres desempenhavam um papel nada inferior, pelo que se possa imaginar. “Tendo em conta o estado atual das pesquisas, já não subsiste a mínima dúvida de que não só no círculo dos discípulos de Jesus, mas na comunidade primitiva como tal, algumas mulheres desempenharam um papel nitidamente importante nessas comunidades” (Küng, 2012, p. 91). Apesar dessa qualificação de que eram democráticas as comunidades primitivas de orientação cristã, e

embora todos os membros da Igreja⁸ primitiva tenham sido fundamentalmente iguais, beneficiando-se no essencial dos mesmos direitos e submetendo-se às mesmas obrigações, *não se tratava de um igualitarismo indiferenciado*, de um enfileiramento e de uma homogeneização que teriam nivelado a diversidade dos dons e dos serviços. Pelo contrário, a comunidade primitiva de Jerusalém, que possuía, segundo Lucas, “um só coração e uma só alma”, dava lugar a personalidades contrastadas, a posições diversas, a funções diferenciadas” (Küng, 2012, p. 92 – grifos do autor).

Possivelmente, essas funções diferenciadas aproximam-se do que foi anteriormente apontado por Tom Bottomore de que o *status* porventura existente não era herdado, mas correspondia diretamente à sabedoria, à capacidade e à generosidade comprovadas. Daí, por exemplo, a existência dos apóstolos, que “eram considerados como tais as testemunhas e mensageiros originários, os que, na qualidade de primeiras testemunhas anunciadoras da mensagem de Cristo, fundavam e dirigiam comunidades” (Küng, 2012, p. 93), assim como “os presbíteros (...) constituíam o corpo das autoridades eclesíásticas locais (Machado, 2012, p. 19). Por sua vez, o significado de santo “[s]eria realmente o último termo que se teria pensado em usar, no começo dos tempos cristãos, para designar os serviços na Igreja; estes deviam justamente evitar todo o estilo autoritário e toda a pretensão de poder” (Küng, 2012, p. 93-94). Henrique Mendonça Machado *apud* Leonardo Boff⁹

⁸ Igreja, “[a] comunidade dos que acreditam em Cristo (...) a casa ou a comunidade do Senhor” (Küng, 2012, p. 90).

⁹ Conforme Boff, Leonardo. *Igreja: carisma e poder. Ensaios de Eclesiologia Militante*. São Paulo: Ática, 1994. p. 81.

comenta que, “em Jerusalém, desenvolveu-se uma eclesiologia sinagoga, com a autoridade centralizada em um conselho de presbíteros” (Machado, 2012, p. 19).

Contemporaneamente, o ser primitivo é aquela pessoa que não evoluiu, atrasada, alguém que não aperfeiçoou os conhecimentos, relacionando-o aos *equus asinus* – os asnos. Aqui, no entanto, a expressão comunidade cristã primitiva tem o significado de uma realidade histórica não imaginária, pois aconteceu naquele momento da história em que o ser humano vivia comunitariamente em relação ao trabalho e dos resultados daí provenientes. Viver comunitariamente, portanto, um ideário social, a despeito da especificidade religiosa cristã, nas suas origens, era viver de modo comunal no qual o agir era em comum e os bens a todos ou a quase todos pertenciam.

AYLLUS

A primeira de nossas visões românticas pré-capitalistas será exemplificada por meio das práticas das sociedades andinas pré-colonização espanhola por meio dos *ayllus* e *minka's* exercitados pelos povos de origem quechua e aimará. Uma observação preliminar, porém, faz-se necessária: à diferença das outras resenhas a seguir, relataremos o significado de *ayllus* e *minka's* como conceitos abstratos, genéricos, sem particularidades territoriais, pois ambos abrangeriam práticas não só históricas como ainda em uso pelos povos andinos que vivem sobre uma cadeia de montanhas que se estende da Argentina à Venezuela, portanto compreendendo sete países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Não queremos afirmar que em todos esses países e nos distintos povos que os compõem as expressões *ayllus* e *minka's* sejam comuns, outros vocábulos poderão dar significado àquelas ações sociais de orientação coletiva ou, simplesmente, práticas ancestrais que deixaram de existir substituídas por outras de orientação individualista.

[Estudos] sobre os *quechuas* e *aymaras* explicam que estas sociedades tinham como núcleo organizativo o *ayllu*, que entre outras coisas significa comunidade, linhagem, parentesco com um antepassado comum, real ou suposto. Os *ayllus*, em sua configuração original, eram unidades sociais segmentadas, cada uma em duas parcialidades,

que representavam partes complementares como direita e esquerda ou acima e abaixo. As *markas* são unidades maiores que contêm *ayllus* (Ospina, 2009, p. 108).¹⁰

De acordo com Alberto Acosta, os *ayllus* “são bastante mais democráticos que os processos da democracia representativa desenvolvidos a partir da institucionalidade estatal” (2015, p. 171), sob a qual têm vivido alguns povos até a atualidade. Por sua vez, poderemos acentuar o dizer de Alberto Acosta por meio de Carlos Mariátegui, que o antecedeu nesse tipo de análise:

As comunidades repousam sobre a propriedade comum das terras em que vivem e cultivam e conservam, por meio de pactos e laços de consanguinidade que unem entre si as diversas famílias que formam o *ayllu*. (...). Cada família possui um pedaço de terra, porém não pode vender porque não lhe pertence: é da comunidade (Mariátegui, 2010, p. 99).¹¹

A prática da *minka's*, também na língua quéchua e aimará, significa atividade reciprocamente realizada cujo beneficiário paga com trabalho igual.¹² “Porém, não só na existência das comunidades se revela o espírito coletivista do indígena. O costume secular da ‘*minka*’ subsiste nos territórios do Peru, da Bolívia, do Equador e Chile (...)” (Mariátegui, 2010, p. 99).¹³ Em 2017, visitando o Equador, presenciamos a prática da *minka* na província de Imbabura.

¹⁰ “[Ayllu] em Aymara também era chamado de *bata*, que significa semente, e geralmente tem o significado de linhagem, de consanguinidade. O *ayllu* ancestral, como forma social de posse da terra, de organização da produção, de circulação de produtos, de ocorrência de técnicas de trabalho, era inicialmente uma unidade específica de parentesco definida por uma linhagem de um fundador comum às vezes mítico, que eram venerados em um lugar sagrado, *buaca*, sede das divindades que cultuam em torno do qual os mortos são enterrados para garantir, com a proteção divina, a continuidade das gerações” (Linaera, 2015, p. 273 (tradução livre). Acrescentando que os membros dos *ayllus* tinham acesso direto aos recursos comunitários e a usar o trabalho dos outros membros da comunidade na produção agrícola, por meio do barbecho, da semeadura e da colheita sem receber nenhum pagamento em troca. Se a tarefa era grande e envolvia várias famílias, elas se revezavam até o trabalho terminar (Linaera, 2015, p. 382). Salientamos que estes tipos de atividades coletivamente organizadas, antecederam a colonização espanhola.

¹¹ José Carlos Mariátegui, o fundador do marxismo latino-americano, usa (...) o (...) termo comunismo inca para descrever as comunidades indígenas (*ayllus*) na base da sociedade inca anterior à colonização hispânica. Para ele, estas tradições comunitárias indígenas [andinas] se mantêm até o século XX (...)” (Löwy, 2020).

¹² Dicionário Quechua-Aymara. Disponível em: www.katari.org. Acesso em: 6 ago. 2019.

¹³ Para um bom entendimento da organização comunitária da produção, isto é, de uma gestão coletivamente compartilhada, merece atenção o livro supracitado de Álvaro Garcia Linaera *Forma valor y forma comunidad* (2015), no qual o autor descreve com precisão histórica e conceitual o fenômeno das formas socioeconômicas não capitalistas.

Devemos considerar também que nesse período pré-incaico (*Tabuantinsuyo*) de pré-colonização espanhola havia uma estrutura hierárquica étnica conhecida como *curacazgos*, *cacicazgos* ou *senhorios étnicos*. Não significa dizer, entretanto, que este tipo de organização política guarda relação direta com os sistemas de sociedades centralizadas por meio do Estado como comumente nos parece. Na realidade, é um sistema no qual os senhorios étnicos não exercitavam “seu domínio ilimitado sobre os demais” (Mora, 1996, p. 26), tampouco administravam “um território demarcado com fronteiras fixas” (Mora, 1996, p. 26). Era uma autoridade de origem hereditária suportada por “um *ethos* aristocrático, porém, ao mesmo tempo, carece de um aparato formal e legal” (Mora, 1996, p. 26). Além dos senhores étnicos, pode-se destacar que no período pré-incaico existiam três níveis de autoridade em uma *llajta*, ou povoado:

o “cacique principal”, que residia no núcleo habitacional mais importante, porém não dominava os outros assentamentos menores; os chefes das *llajtacuna* individuais (...); e, finalmente, as autoridades existentes em cada *ayllu*, parcialidades ou grupos de parentesco que juntos conformavam uma *llajta* (Mora, 1996, p. 27).

REPÚBLICA GUARANI

É uma das experiências que, ao sul do Brasil e em limites fronteiriços com Argentina e Paraguai, constituiu uma das mais acentuadas formas de gestão coletiva ocorridas no continente desde a chegada dos colonizadores ibéricos. Falar do povo Guarani, no entanto, como de qualquer comunidade de indivíduos, não é apenas descrever a organização do seu modo produtivo, que, no presente texto e no que diz respeito aos Guaranis, restringe-se a um período da ainda existente história desse povo.¹⁴ Apesar de sua permanência ainda que precária, nossa apreciação diz respeito à proposta de uma República autóctone que durou 150 anos (1610-1768) e contou, substantivamente, com a participação da Companhia de Jesus, ordem católica jesuíta que por meio de

¹⁴ “Desde que o nome Guarani foi registrado pela primeira vez, em 1528, (...) as notícias históricas, as pesquisas etnográficas e as análises relativas aos Guaranis continuam inquietando muito pesquisadores. A bibliografia relativa a esse povo é simplesmente ampla – talvez seja o povo indígena das Américas com maior acervo bibliográfico” (Brighenti, 2010, p. 13).

suas Missões fundou cidades-paróquias (os Povos), transformando o conjunto dessas cidades em um território que procurava combinar a Profecia do Reino de Deus com a Utopia de uma Terra Sem Males, “de cada um de acordo com suas possibilidades para cada um de acordo com as suas necessidades” (Lugon, 2010, p. 10), praticando, de acordo com a língua Guarani, “o *Tupãbaê* (trabalho para Deus), eminentemente comunitário” (Lugon, 2010, p. 10), em vez do “*Abãbaê* (trabalho para si)” (Lugon, 2010, p. 10). “Em suma, a República Guarani realizava, em pequena escala, a fórmula do federalismo internacional do futuro: administração autônoma das comunidades, liberdades locais asseguradas na base de um regime político e econômico unificado” (Lugon, 2010, p. 66).

Essa forma unificada de economia comunitária pode ser enfatizada pelo escrito de José Roberto de Oliveira em seu livro *Pedido de perdão ao triunfo da humanidade*, quando ele observa que a “ordem econômica em vigor nos 30 Povos [das Missões] foi comunal, com a política interna totalmente democrática, citada por muitos escritores para demonstrar que o comunismo é executável quando realizado em modelo muito diferente daquele que o mundo conheceu posteriormente” (Oliveira, 2009, p. 227). Também acrescenta que o sentido de organização cooperativista não teria começado na Europa, mas sim com as Missões, “[c]onforme a pesquisa do estudioso Rafael Carbonell de Masy, é chegada a hora de resgatar a origem da primeira cooperativa, surgida em 1627, na redução Jesuítica de Encarnación de Itapúa” (Oliveira, 2009, p. 228).¹⁵

O objetivo das missões jesuítas por meio da Companhia de Jesus, além da propagação do catolicismo, era atender aos interesses coloniais da Espanha e de Portugal.¹⁶ Daí que a criação dos *pueblos* ou reduções, significando reunir em determinado território os diferentes e dispersos povos do continente, não era novidade para muitas populações nativas, que à sua maneira já se organizavam em grandes aldeias. O novo modelo, no entanto, estava acompanhado de novos mecanismos de controle e administração social, que eram estranhos ao cotidiano nativo (...). Fatores externos, que ao

¹⁵ Embora nas referências bibliográficas de José Roberto de Oliveira não seja mencionada a publicação de Rafael Carbonell de Masy, acreditamos que De Masy divulgou as suas ideias em: De Masy, Rafael Carbonell. *Estrategias de desarrollo rural en los pueblos guaraníes*. Barcelona: Antoni Bosch, 1992. p. 119-120.

¹⁶ Durante 60 anos, de 1580 a 1640, ambos os países conformaram a União Ibérica, liderada pela Coroa espanhola.

serem implantados e disseminados em um novo povoado indígena, alteravam profundamente o modo de ser e de viver das populações que aceitaram a nova condição de vida (Silva, 2011, p. 75).¹⁷

As relações entre os guaranis e jesuítas, entretanto, não eram livres de contradições. Não só quanto aos aspectos inerentes à gestão das missões, outras questões próprias a esse relacionamento podem ser objeto de apreciação.¹⁸ Aqui, contudo, nossa preocupação apenas observa o tema “gestão das missões”, no qual as discrepâncias podem ser percebidas, como exemplifica Lugon:

A análise dos trágicos acontecimentos históricos nos leva a pensar que os missionários, como pais de família absorvidos por preocupações diversas, não descobriram mais cedo que os índios aspiravam uma emancipação mais completa. (...) os simples cidadãos guaranis, durante as assembleias políticas, bem como os conselheiros, nas sessões semanais do *cabildo*, davam provas de grande maturidade. (...), no entanto, os superiores jesuítas os mantiveram na administração apenas local das comunidades, reservando-se o monopólio da direção-geral das reduções (Lugon, 2010, p. 186).

Dada a posição de hierarquia entre os jesuítas e os guaranis como anteriormente observado por Clovis Lugon, uma vez que existia o controle da direção-geral das reduções por parte dos missionários, não cabe dúvida de que a cordialidade não estava sempre presente nas relações sociais entre guaranis e

¹⁷ “Na opinião de João Pacheco de Oliveira (...), fixar os indígenas em pueblos permanentes era uma forma de territorializá-los. Para este autor, a territorialização pode ser definida como um processo de reorganização social que traz consigo algumas implicações, tais como: a ‘criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora’; a ‘constituição de mecanismos políticos especializados’; a ‘redefinição do controle social sobre os recursos ambientais’ e a ‘reelaboração da cultura e da relação com o passado’. Segundo ainda o autor, o ‘processo de territorialização é, justamente, o movimento pelo qual um objeto político-administrativo’ seria chamado na América espanhola de ‘redução’” (Silva, 2011, p. 76). A referência de Silva *apud* Oliveira encontra-se em Oliveira, J. P. *Uma etnologia dos “Índios Misturados”?* Situação colonial, territorialização e fluxos culturais, p. 54-56. [www.scielo.br/scielo, *Mana*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, abr. 1998]. Acesso em: 17 out. 2019.

¹⁸ Uma das apreciações críticas que podemos citar é descrita no artigo “República Guarani no espelho”, escrito em 2019 pela professora Rossana Brito, da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Embora o artigo tenha como objeto de análise o documentário de Sylvio Back intitulado *República Guarani*, de 1981, a análise de Rossana Brito é digna de apreço.

jesuítas. Nesse relacionamento não “houve só facilidade, senão reações por parte dos guaranis e com frequência agressivas, e algumas vezes tão violentas que chegaram a ocasionar a morte de vários missioneiros” (Oliveira, 2009, p. 50).

Apesar dessas contradições, na interpretação de Clovis Lugon a “República Guarani [teria desenvolvido] um sistema de comunidade intermediário entre o comunismo primitivo e o comunismo evoluído (...) além do capitalismo” (Lugon, 2010, p. 230). A extinção da experiência foi realizada por tropas espanholas e portuguesas, culminando com a assinatura em 27 de março de 1767, por Carlos III, rei da Espanha, da expulsão dos jesuítas da Companhia de Jesus.

Vale reproduzir, a fim de complementar, o artigo de Francisco José da Silveira Lobo Neto, “A ‘República dos Guaranis’ e os sete povos das Missões dos Jesuítas” (2018):

A República Guarani sobreviveu, por pouco mais de século e meio, equilibrando sua autonomia entre duas metrópoles monárquicas [Espanha e Portugal]. O segredo desta sobrevivência foi a estratégia jesuíta de criar conselhos eleitos ou “Cabildos”, já mencionados pelo Padre Mastrilli em 1626 e 1627. Lugon (1977, p. 89) nos diz que “toda administração prática se encontrava em suas [dos guaranis] mãos”. Os índios cuidavam da ordem em sua “redução” e tinham a iniciativa de tomar as providências necessárias e úteis ao bem comum. “Organizavam e dirigiam os trabalhos. Administravam os armazéns. Rendiam justiça”. As eleições ocorriam “nos últimos dias de dezembro ou no primeiro dia do ano” (*ibidem*). Um dos missionários exercia o cargo de Superior-Geral e visitava as “reduções” e escrevia as diretrizes para manter “la uniformidad en todo, en todas las reducciones (Regulamento de 1637, n. 5 *apud* Lugon, 2010, p. 91).¹⁹

A despeito das controvérsias em torno da República Guarani reproduziremos, ainda que de forma extensa, o último parágrafo do livro de José Roberto de Oliveira, *Pedido de Perdão ao triunfo da humanidade* para fazer jus a um povo, o Guarani, que, desde a chegada dos colonizadores ibéricos no Abya Ayala até a atualidade, tem sido objeto de uso, abuso e de perseguição:

¹⁹ A referência utilizada por Francisco José da Silveira Lobo Neto é Lugon, Clovis. *A República “Comunista” Cristã dos Guaranis: 1610-1768*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. A referência que utilizamos do mesmo Clóvis Lugon é *A República Guarani*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

Há muitos pedidos de perdão esperando para serem pronunciados. Precisam romper o silêncio os herdeiros daqueles que ajudaram a matar a melhor experiência missional cristã já realizada na humanidade. Perdão pelos 300.000 escravos levados para as lavouras de São Paulo. Perdão pelos outros tantos mortos nas ações bandeirantes. Perdão pelos maquinadores portugueses, espanhóis, ingleses e franceses do triste Tratado de Madri. Perdão pelas ações dos exércitos de Portugal e Espanha. Recheados de colonos espanhóis e portugueses. Perdão por espalharem o povo na imensidão da pampa durante a formação da República do Uruguai. Perdão por todos aqueles que não respeitaram a cultura e o povo Guarani nos dias de ontem e de hoje (Oliveira, 2009, p. 230).

QUILOMBO DOS PALMARES

Diferentemente da República Guarani, foi uma experiência praticada por escravos, de maioria africana, fugitivos do escravismo promovido pelos portugueses e holandeses.²⁰ O Quilombo dos Palmares ocorreu durante o setecentismo na região fronteira entre os Estados de Alagoas e Pernambuco. “Estendia-se das vizinhanças do Cabo de Santo Agostinho, em Pernambuco, até a zona norte do curso inferior do [rio] São Francisco, em Alagoas. O nome Palmares provinha da extraordinária abundância da palmeira pindoba (*Palmares Attalea Pindoba*)” (Carneiro, 2011, p. 19).²¹

Palmares foi o mais importante quilombo do Brasil. Surgiu na capitania de Pernambuco nas últimas décadas do século XVI, sendo que a primeira referência aparece em 1597. Ali os mocambos cresceriam

²⁰ “As sociedades escravistas conheceram diversas formas de resistência, destacando-se as fugas individuais e as comunidades de fugitivos. (...) [Comunidades] que receberam diferentes nomes, como *cumbes* na Venezuela e *palenques* na Colômbia. Na Jamaica, no restante do Caribe inglês e no sul dos EUA, foram chamados de *marrons*. Na Guiana Holandesa e depois Suriname, ficaram conhecidos como *bush negroes*. Em Santo Domingo (Haiti) e outras partes do Caribe francês, o termo era *marronage*; já em Cuba e Porto Rico, *cimarronaje*. No Brasil, receberam inicialmente o nome de ‘mocambos’, para depois serem denominados ‘quilombos’” (Schwarcz; Gomes, 2018, p. 367).

²¹ Segundo Edison Carneiro (2011), o Quilombo dos Palmares era composto de diversos mocambos, “pequenos ajuntamentos de casas primitivas, cobertas de folhas de palmeiras [e] protegidos por duas ordens de paliçadas” (Carneiro, 2011, p. 30). São os seguintes os nomes dos mocambos então existentes: Zumbi, Acotirene, Tabocas (dois com o mesmo nome), Dambrabanga, Subupira, Macaco, Osenga, Amaro, Andalaquituche, Aqualtune. Ainda de acordo com Carneiro, outros mocambos surgiram durante a guerra de resistência: Gongoro, Cucaú, Pedro Capacaça, Guiloange, Una, Catingas e Engana-Colomim (a ordem dos nomes dos mocambos aqui identificados é a que aparece em Carneiro, 2011, p. 30-31).

enormemente, e em meados do século XVII a sua população já alcançava milhares de pessoas distribuídas em vários mocambos ao longo daquelas serras. Estes eram denominados a partir dos nomes de seus chefes e comandantes. Entre os principais estavam os mocambos de Andalaquituche, Aqualtune, Dambraganga, Osenga, Quiloange, Quissama, Subupira e Acotirene. O centro político, e onde morava o rei [Ganga Zumba], era chamado de Mocambo Macaco, e depois foi transferido para o Mocambo Cucaú²² (Schwarz; Gomes, 2018, p. 369).

O que chamou a atenção para o presente texto foi a capacidade de sobrevivência ao longo de quase um século, fato que permite inferir que o seu sistema organizacional de subsistência, segundo um contexto de escravos fugitivos e da época de sua criação, favorece ilações quanto a sua capacidade gerencial de sustentabilidade econômica e social. Mesmo que consideremos que o processo decisório era um sistema oligárquico, na medida em que existia um rei, a organização se dava em bases comunitárias, uma vez que os resultados das colheitas alimentavam o conjunto da população. Parece ser que a oligarquia era, por um lado, reprodução das experiências trazidas do continente africano;²³ e, por outro, a necessidade de sobreviver às constantes incursões dos colonizadores portugueses e holandeses, fato que obrigava os palmarinos a desenvolver estratégias de defesa por meio de um pequeno grupo de pessoas, os oligarcas, que era “formalizado” por meio da Casa do Conselho, localizada no Mocambo de Macaco, espécie de capital do Quilombo, e era composto pelos chefes de cada mocambo e com a decisão final, dependendo da situação, do rei Ganga Zumba.²⁴ De acordo com Flávio Gomes, “o marco histórico para a destruição de *Palmares* (basicamente o assassinato de seu principal líder, Zumbi) é o ano de 1595” (Gomes, 2010, p. II).

²² Em 1678 foi levado a Ganga Zumba um tratado de paz pelas autoridades de Pernambuco que “não prosperou, e Ganga Zumba com parte dos *palmaristas* se mudaram para o mocambo Cucaú. Houve, no entanto, uma divisão entre as principais lideranças, uma vez que muitos se negavam a ir viver no Cucaú. Ganga Zumba acabaria assassinado, e o novo líder, Zumbi, recusou o acordo de paz das autoridades coloniais de Pernambuco” (Schwarz; Gomes, 2018, p. 370).

²³ “[A]ssim como os reinos de sobados na África Central, possuía um rei, venerado e reconhecido por todos como senhor; tinha ‘ministros de Justiça, assim como de guerra’” (Gomes, 2010, p. 107).

²⁴ “Os chefes palmarinos, em todas as ocasiões importantes, reuniam-se em conselho – um costume em vigor entre as aldeias bantos – e, segundo o testemunho dos holandeses, tinham uma ‘grande’ casa para as suas reuniões. O presidente do Conselho era o Gana-Zona, irmão do rei e chefe do mocambo de Subupira, a ‘segunda cidade’ do quilombo” (Carneiro, 2011, p. XIV).

À semelhança da República Guarani, a história de Palmares também tem as suas controvérsias. Silvia Hunold Lara no texto *Com fé, lei e rei: um sobado africano em Pernambuco no século XVII*²⁵ comenta que “[n]em sempre tal movimento redundou numa avaliação positiva da história do quilombo” (Gomes, 2010, p. 101). A autora chega a dizer que escritores como Nina Rodrigues tinham um sentimento desfavorável ao que ele denominava de “barbárie africana” (Gomes, 2010, p. 101),²⁶ acrescentando “que a destruição de Palmares teria aberto caminho para a ‘civilização do futuro povo brasileiro’” (Gomes, 2010, p. 101). Ainda de acordo com Silvia Hunold Lara, no entanto, autores como Arthur Ramos têm outra perspectiva da experiência palmarista:

Palmares era um “verdadeiro estado negro no Brasil, em pleno século XVII”, e constituía um “exemplo de organização política e econômica” que podia ser qualificada de “perfeita”, e na qual se “evidencia[v]am as capacidades de liderança, de *administração*, de tática militar, de *espírito associativo*, de organização econômica, de constituição legislativa... do negro brasileiro” (Gomes, 2010, p. 101). (grifos nossos).

OBSHCHINAS

Saindo do continente Abya Ayala,²⁷ indo ao continente europeu, Europa Oriental e Ocidental, poderíamos resenhar dois exemplos prévios ao século 20, como foram as *obshchinas*, comunas, na Rússia tsa-

²⁵ Texto que faz parte do livro organizado por Flávio Gomes, *Mocambos de Palmares: histórias e fontes* (2010).

²⁶ A referência citada por Silvia Hunold Lara é Rodrigues, Nina. *Os africanos no Brasil*. 1. ed. 1905. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977, p. 71-93.

²⁷ A expressão *Abya Yala* é uma tentativa de institucionalizar o nome de um continente que é comumente denominado de América Latina, assim como América Luso-Hispânica, Hispano-América e Ibero-América pelos colonizadores iberos. Segundo Josef Estermann, a expressão América Latina é duplamente eurocêntrica e colonial na medida em que dá a impressão de que a identidade do continente é latino-romana em razão de o castelhano e o português serem de origem românica, e América graças ao navegante Américo Vespúcio. Por sua vez Abya Yala tem origem no povo Kuna, que habita o Panamá. Abya Yala significa *terra em plena madureza*, ou *terra fértil*. “Desde 1992, quinto centenário da Conquista, os indígenas preferem usar [a expressão Abya Yala], que foi sugerido pelo aimará boliviano, Takir Mamani (Constantino Lima) já em 1977, depois de sua visita aos Kunas no Panamá” (Estermann, 2015, p. 16). Devemos acrescentar o que nos diz Enrique Dussel quanto ao fato de que a massa continental denominada América Latina possuía diferentes nomes, antes da chegada dos colonizadores ibéricos, “segundo os povos que a habitavam: o *Cemanábuac* dos astecas, o *Abya Yala* dos kunas do Panamá, o *Tabuantsuyu* dos incas... diversos nomes autóctones para um continente já humanizado em sua totalidade quando Colombo chegou” (Dussel, 1993, p. 99).

rista,²⁸ e a emblemática, porém de curta duração, *Comuna de Paris*. Apesar das várias tentativas pré-capitalistas ocorridas não só no continente europeu como também em outras regiões da Terra cercada por oceanos, a experiência russa no século 19 com as comunas de trabalhadores rurais, *obshchinas*, tem sido uma das principais referências mencionadas quando se discute exercícios de organização coletiva na produção agrária. De imediato cabe diferenciar o significado de *obshchina* daquele de *mir*, uma vez que ambos os conceitos são confundidos. *Mir* significava uma comunidade de camponeses, ou a principal instituição dentro da comunidade, na qual se reuniam as pessoas mais velhas para desencadear o processo de tomada de decisão coletiva. “O *mir* tinha poderes judiciais, fiscais e policiais em seus territórios; constituía uma espécie de autogoverno nos municípios agrários” (Espín, 2011, p. 65). Por sua vez, “a *obshchina* era uma porção de terra de propriedade coletiva, dividida periodicamente e trabalhada individualmente por cada família. A *obshchina* era dirigida administrativa e politicamente por um *mir* superior” (Espín, 2011, p. 65).²⁹ Daí que o processo de tomada de decisão ocorria por meio de assembleias ou conselhos sob a característica da propriedade da terra ser comum, instituindo-se, assim, o autogoverno.³⁰

As experiências das *obshchinas* em território russo no oitocentismo, como apontado anteriormente, foram objeto de vários aportes teóricos a ponto de serem consideradas uma referência ao futuro de uma sociedade

²⁸ Aqui, à semelhança das resenhas dos *ayllus*, faremos um relato partindo de um conceito (*obshchinas*) que generaliza a prática pré-capitalista naquele país da Europa Oriental, Rússia, sem especificar no seu território a área de exemplificação.

²⁹ “Antiga comunidade de camponeses russos na qual a terra era de propriedade inalienável da *obshchina*, ou comuna, e periodicamente redistribuída em lotes às famílias pertencentes à comuna, em geral de acordo com o número de adultos do sexo masculino existentes em cada família” (Bottomore, 2013, p. 71).

³⁰ A propósito das *obshchinas*, Friedrich Engels faz o seguinte comentário: “o poder supremo pertence ao conselho de família, à assembleia de todos os adultos da comunidade, decide sobre as compras e vendas mais importantes, sobretudo as de terras, etc. (...) Não faz mais de dez anos que se comprovou, na Rússia, a existência de grandes comunidades familiares desse gênero; e hoje todo o mundo reconhece que elas têm, nos costumes populares russos, raízes tão profundas quanto a *obshchina* ou comunidade rural” (Engels, 1979, p. 63).

democrática, igualitária, contrária ao autoritarismo vigente naquela época, o tzarismo.³¹ E um desses aportes diz respeito ao debate epistolar entre a populista³² russa Vera Zasulitch e Karl Marx.

Em 1881, Vera Zasulitch (...), pediu a Karl que esclarecesse sua posição sobre a comuna aldeã russa. Depois da emancipação dos servos em 1861, perguntou ela, a comuna desapareceria inevitavelmente à medida que o capitalismo russo desenvolve-se? Ou será que, antes de o desenvolvimento capitalista tornar-se inexorável, a comuna poderá vir a ser “o ponto de partida direto” ou “o elemento de regeneração na sociedade russa”? (...) Num dos rascunhos da carta para Vera Zasulitch em 1881 [de acordo com Musto (2018), foram três os rascunhos escritos por Marx para enviar a resposta], Karl declarou que “para salvar a comuna russa, uma revolução russa é necessária”, e ainda argumentou que “se a revolução vier no momento oportuno, se ela concentrar suas forças de maneira a dar carta branca à comuna rural, esta última logo se desenvolverá como elemento de regeneração na sociedade russa e elemento de superioridade em relação aos países escravizados pelo sistema capitalista” (Jones, 2017, p. 613-614).

Ou seja, Vera Zasulitch defendia a tese de que a Rússia, por meio da sua experiência com os *mires* e *obsbchin*s, comunas agrícolas, portanto uma experiência de prática camponesa, não teria necessariamente que viver a industrialização, a experiência de prática de trabalho urbano, para alcançar o *status* de uma sociedade na qual os meios de produção e a produção seriam socializados. “Em seus escritos políticos, Marx sempre observou que, no cenário europeu, a Rússia representava um dos principais obstáculos à

³¹ “A ideia de que a comuna russa poderia ser a instituição embrionária de uma sociedade igualitária descentralizada foi primeiro difundida por Alexander Herzen e, subsequentemente, por todos os teóricos do populismo revolucionário na Rússia, que viam como o veículo pelo qual a devastação econômica e moral trazida pelo capitalismo poderia ser evitada, e realizado o destino excepcional da Rússia de mostrar ao mundo a maneira pela qual o socialismo poderia ser realizado” (Bottomore, 2013, p. 71).

³² “Os populistas (*narodniki*) afirmam que a tradicional comuna rural (*obschina*) permitirá chegar ao socialismo sem passar pelo capitalismo. Para os teóricos populistas, o capitalismo é um fenômeno alheio ou estranho na Rússia ou um desvio do curso normal de sua economia e contra ele pode e deve-se lutar para poupar os camponeses russos dos horrores da espoliação, manifestados no processo de transição ao capitalismo no Ocidente” (Vásquez, 2011, p. 180). “A comuna, acreditavam eles [populistas], havia preservado a solidariedade natural e os instintos socialistas dos camponeses russos. A federação das comunas livres substituiria o Estado autoritário e lançaria as bases da fusão das instituições russas ancestrais com o pensamento socialista ocidental contemporâneo” (Bottomore, 2013, p. 71).

emancipação da classe trabalhadora” (Musto, 2018, p. 59). Anterior à troca de cartas com Vera Zaslitch, Marx considerava que na Rússia “o atraso das condições sociais, a lentidão do desenvolvimento econômico [industrial] do país, o despótico regime tsarista e a política externa conservadora haviam contribuído para fazer daquele imenso império o posto avançado da contrarrevolução” (Musto, 2018, p. 59). Assim, em “1881, coincidindo com seu crescente interesse pelas formas arcaicas [pré-capitalistas] de organização comunitária, que o havia levado a estudar os antropólogos contemporâneos” (Musto, 2018, p. 60), estudos antropológicos esses que ultrapassavam a Europa, Marx recebe a carta de Vera Zaslitch com a qual reforça a sua nova maneira de pensar a questão levantada por Zaslitch e outros intelectuais populistas:

A questão da comuna camponesa levou Marx a uma importante clarificação de sua concepção da necessidade histórica. Não havia, sustentava ele em 1877, nenhuma abstratamente necessária ou inelutável progressão da propriedade comunal primitiva para a propriedade privada (capitalista), e desta para o socialismo, que fosse aplicável a todas as sociedades. (...) E deixou claro que não havia pretendido, em *O capital*, construir “uma teoria histórico-filosófica geral cuja suprema virtude estivesse em ser supra-histórica” (Bottomore, 2013, p. 71).³³

Terminaremos esta resenha transcrevendo Marcelo Musto (2018), quando diz em *O velho Marx: uma biografia de seus últimos anos [1881-1883]* que “Marx chegou à conclusão de que a alternativa vislumbrada pelos populistas russos era realizável e afirmou que

falando em termos teóricos, a “comuna rural” russa pode, portanto, conservar-se, desenvolvendo sua base, a propriedade comum da terra, e eliminando o princípio da propriedade privada, igualmente implicado nela; ela pode tornar-se um ponto de partida direto do

³³ “A controvérsia entre marxistas e populistas quanto à vitalidade da comuna camponesa continuou por toda a década de 1880 e a de 1890. (...), mas as concepções populistas reapareceriam sob novas formas nos debates entre os marxistas e os socialistas revolucionários nas duas primeiras décadas do século XX” (Bottomore, 2013, p. 71). Estas controvérsias “oscilavam entre aqueles que defendiam que a Rússia deveria destruir a *obschbina* (...) para passar ao regime capitalista, e aqueles que, a fim de evitar os efeitos negativos desse modo de produção [capitalismo] sobre a população, tinham a esperança de que a comuna rural pudesse continuar e desenvolver-se” (Musto, 2018, p. 71).

sistema econômico para o qual tende a sociedade moderna; ela pode trocar de pele sem precisar se suicidar; ela pode se apropriar dos frutos com que a produção capitalista enriqueceu a humanidade sem passar pelo regime capitalista (Musto, 2018, p. 78).

COMUNA DE PARIS

Como o nosso último referente foi Karl Marx, vale aqui concluir nossas resenhas relatando um pouco da experiência da Comuna de Paris.³⁴ Marx escreveu a seguinte frase a respeito dessa experiência: “A Paris dos trabalhadores, com sua Comuna, será eternamente celebrada como a gloriosa precursora de uma nova sociedade” (2011, p. 79).³⁵ Apesar de ter sido curta a experiência, cerca de três meses, daquilo que também ficou conhecido

³⁴ O precedente histórico da expressão comuna foi “a ‘Comuna revolucionária’ que tomara o poder em agosto de 1792, quando a França havia sido sitiada por Estados estrangeiros. Agora, as exigências de soberania popular e de um governo parisiense autônomo emergiam como parte da definição do que a ‘Comuna’ desejada deveria ser, mesmo enquanto tropas prussianas ameaçavam a capital. (...) Na tradição da Revolução Francesa [1789], e mais recentemente do movimento de reuniões públicas iniciado em 1868, os republicanos acreditavam que a organização popular por si só permitiria a defesa de Paris contra as tropas inimigas que cercavam a cidade” (Merriman, 2015, p. 43). Ainda utilizando Merriman como referência (2015, p. 73): “O termo ‘comuna’ tinha vários significados nessa época, O Manifesto do Comitê dos Vinte Arrondissements [distritos de Paris], divulgado vários dias depois dos acontecimentos de 18 de março, apresentava sua definição de ‘Comuna [...] [como sendo] a base de todos os estados políticos, assim como a família é o embrião das sociedades. [A Comuna] deve ser autônoma [...] [com] sua completa soberania, assim como o indivíduo no meio da cidade’. Com o objetivo de desenvolvimento econômico e garantia de segurança, Paris deveria ‘federar-se com todas as outras comunas ou associações de comunas para formar a nação. [...] É essa a ideia [...] que acabou de triunfar em 18 de março de 1871’”. É bom relembrar que a expressão comuna entre meados dos anos 1960 e 1980, pelo menos no Brasil, tinha um significado diferente daquele aqui desenhado. Chamar o outro de comuna naquele período tinha conotação política, era ser uma pessoa de esquerda, denominação que para o bem ou para o mal, em geral para o mal, poderia complicar a vida do indivíduo. Por exemplo, caracterizar alguém de comuna seria identificá-lo com absurdos, com estupidezes, vale a acentuação, que raivavam a ignorância a ponto de relacionar os comunistas a ações antropológicas. Contemporaneamente, porém, não garantimos que tal expressão tenha deixado de ser usada de forma pejorativa como então.

³⁵ Essa tentativa que renunciaria uma nova sociedade foram, para “Marx (...) ‘medidas tomadas pela Comuna, notáveis pela sua sagacidade e moderação, só podiam ser compatíveis com a situação de cidade sitiada’ (...). Como reiterou mais tarde, (...), a Comuna de Paris foi apenas ‘o levante de uma cidade, em condições excepcionais, e sua maioria não era, nem poderia ser socialista’. Não obstante, se a comuna não foi uma revolução socialista, ainda assim Marx ressaltou que sua ‘grande medida social (...) foi sua própria existência’. [Porém, longe] de ser vista como um modelo dogmático, ou como uma fórmula para governos revolucionários do futuro” (Bottomore, 2013, p. 70).

como República Social ou República Democrática e Social,³⁶ não resta dúvida de que este é um exemplo de uma população citadina que de 18 de março a 29 de maio de 1871 foi cercada por uma força militar superior em número a sua capacidade e potencial de sobrevivência, mas que o seu curto período de existência deixou as gêneses da possibilidade de uma sociedade auto-organizada. Essa auto-organização procurou ser institucionalizada por meio de um conselho municipal, a Comuna de Paris, eleito pelos cidadãos da cidade. Conselho que desenvolvia as suas atividades desde o Hôtel de Ville (sede do Poder Executivo da cidade de Paris).³⁷ A Comuna tinha como elemento de segurança interna e externa a Guarda Nacional, composta por todos aqueles cidadãos, *communards*, que podiam carregar uma arma, na medida em que, desde a sua criação, foi extinto o exército permanente.

A comuna era formada por conselheiros municipais, escolhidos por sufrágio universal nos diversos distritos da cidade, responsáveis e com mandatos revogáveis a qualquer momento. (...) A Comuna devia ser não um corpo parlamentar, mas um órgão de trabalho, Executivo e Legislativo ao mesmo tempo. (...) Dos membros da Comuna até os postos inferiores, o serviço público tinha de ser remunerado com *salários de operários* (grifos do autor). (...) Tal como os demais servidores públicos, os magistrados e juizes deviam ser eletivos, responsáveis e demissíveis (Marx, 2011, p. 56-57).

Com o fechamento de fábricas e outros empreendimentos privados pela fuga de seus proprietários, o Conselho da Comuna decidiu entregar “às organizações operárias, sob reserva de domínio, todas as oficinas e fábricas fechadas, não importando se os respectivos capitalistas fugiram ou preferiram interromper o trabalho” (Marx, 2011, p. 64). O processo organizacional e gerencial dessas propriedades que passaram a ser controladas pelos trabalhadores ocorreu por meio da criação de cooperativas, o que

³⁶ No livro *A guerra civil na França*, escrito por Karl Marx (2011), há um apêndice com um escrito de Friedrich Engels com o título *Introdução à guerra civil na França, de Karl Marx (1891)*, no qual Engels faz o seguinte comentário a respeito do significado de República Social: “O que se deveria entender por essa República Social era algo que ninguém sabia ao certo, nem mesmo os trabalhadores” (Marx, 2011, p. 189).

³⁷ “Em 28 de março [1871], a vitoriosa nova autoridade da capital francesa proclamou oficialmente a Comuna de Paris no Hôtel de Ville [Prefeitura de Paris]” (Merriman, 2015, p. 76).

exemplificaria a possibilidade da autogestão³⁸ como método gerencial coletivo. Os salários de professores e professoras foram aumentados e igualados. Creches foram construídas próximas às grandes indústrias. As manifestações artísticas passaram a ser democratizadas. A descentralização como consigna, processos de controle social³⁹ foram efetivados, isto é, a participação cidadã se fez presente na medida em que

[a] ideia era de que os servidores públicos ouviriam os cidadãos, que por sua vez estariam ativamente envolvidos em seu governo; um cartaz no segundo *arrondissement* [distrito] pedia “a permanente intervenção dos cidadãos nos assuntos comuns por meio da livre defesa de seus interesses”. Os administradores da Comuna eram considerados responsáveis pelas pessoas comuns, assim como seus representantes e delegados (Merriman, 2015, p. 108).

Não imaginemos, contudo, que a Comuna de Paris surgiu e funcionou sob um contexto favorável para que sua existência fosse gloriosa e precursora de uma nova sociedade – claro que ali foram exercitados conteúdos debatidos até os dias de hoje, como o republicanismo, a igualdade de gênero,⁴⁰ entre outros meios para a promoção da justiça social.⁴¹ A Comuna surge contextu-

³⁸ “Autogestão. Equivalente ao alemão *Selbstverwaltung* e ao inglês *self-management*, trata-se de uma forma de autodeterminação dos seres humanos como seres autônomos e conscientes, dependentes de condições sociais concretas. Entre tais condições incluem-se uma dada estrutura de produção, a divisão social e tecnológica do trabalho, instituições políticas, o nível de cultura e as tradições e hábitos de comportamento humano predominantes. A autogestão deveria ser considerada, do ponto de vista filosófico, como um processo que vise superar a alienação das capacidades humanas no contexto das relações sociais” (Outhwaite; Bottomore, 1996, p. 33-34).

³⁹ “Em uma democracia, o *controle social* é figura central: os cidadãos, a sociedade, os grupos organizados controlam o poder político, têm eles próprios poder. Todo agrupamento humano possui meios e recursos mais ou menos ‘espontâneos’ para agir de modo organizado e contrastar as diferentes formas de poder. Tem como determinar as orientações do poder político, apoiá-lo ou modificá-lo. O poder social é uma realidade viva e dinâmica. Nem sempre consegue prevalecer, mas funciona o tempo todo como ‘ameaça potencial’. Quanto mais organizada, ciente de seus interesses e consciente de suas reais possibilidades for uma comunidade, mais ela terá aumentada sua potência como agente de controle do poder” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 197).

⁴⁰ “Embora a estrutura da economia permanesse relativamente inalterada, a posição das mulheres melhorou rapidamente. De fato, a solidariedade e a militância das mulheres parisienses, que haviam sofrido muitas dificuldades durante o cerco prussiano, destacam-se com um dos aspectos mais notáveis da Comuna de Paris” (Merriman, 2015, p. 105).

⁴¹ “[A] ‘questão social’ – a condição dos pobres e as reformas que poderiam ser realizadas para ajudá-los – permanecia importante para muitos parisienses comuns. A ideia de que a revolução poderia produzir reformas que reduziriam ou mesmo eliminariam as consideráveis diferenças nas condições de vida, nas oportunidades e nas expectativas permanecia entrenchada na memória coletiva dos trabalhadores parisienses” (Merriman, 2015, p. 103).

alizada pela derrota da França (Napoleão III) em 1870 perante o exército prussiano (Guilherme I) liderado pelo “Chanceler de Ferro” Otto von Bismarck.⁴² Também deve ser considerado que a sua gestão não foi isenta de conflitos, gerados não só pela novidade, uma vez que os poderes Executivo e o Legislativo não eram mais centralizados como no Império, os enfrentamentos eram ocasionados pelas diferentes interpretações do significado de Comuna, Revolução Social e mesmo de superposição de autoridades na direção da Comuna.

Desde o início, a Comuna sofreu com autoridades conflitantes e duas visões opostas da Comuna. De um lado, os proudhonistas, quer eram anarquistas e, portanto, opunham-se à própria existência do Estado, viam a Comuna essencialmente como uma democracia popular e uma autonomia municipal. Os jacobinos, por sua vez, eram a favor de uma estrutura mais autoritária e realista que parecia cada vez mais necessária, considerando a situação militar desafiadora (Merriman, 2015, p. 78).

Como anteriormente apontado, a Comuna de Paris surge em um ambiente hostil com a perda pela França da guerra com a então Prússia. Os revoltosos parisienses indignados, não só com a derrota, mas também com o governo que se manteve de Adolphe Thiers, sofreram com as agruras do insucesso militar e com o cerco do exército liderado por Thiers, que desde Versalhes comandou o extermínio da Comuna, executando de forma indiscriminada milhares de parisienses, sem considerar a Convenção de Genebra de 1864,⁴³ e alcançando não apenas os *communards*, mas mulheres, idosos, crianças e/ou simpatizantes, como foi o caso de estrangeiros que viviam em Paris ou que vieram apoiar diretamente a revolução, a criação de corte marcial, a destruição de prédios que estavam ao alcance da artilharia do

⁴² “A derrota da França na Guerra Franco-Prussiana levou ao fim o regime de Napoleão III, e o longo cerco de Paris que se seguiu à rendição de Napoleão só fez enfurecer os parisienses que há muito criticavam o imperador. (...) os republicanos parisienses – apoiados por unidades da Guarda Nacional potencialmente revolucionárias – estavam preparados para governar eles próprios a cidade” (Merriman, 2015, p. 55).

⁴³ Convenção de Genebra é o nome que se dá a vários tratados internacionais assinados entre 1864 e 1949 para reduzir os efeitos das guerras sobre a população civil, além de oferecer uma proteção para militares capturados ou feridos.

exército vindo de Versalhes.⁴⁴ Ainda como referência, John Merriman (2015, p. 311), citando o poeta Victor Hugo a respeito da Comuna de Paris: “O cadáver está na terra, mas a ideia está de pé”.⁴⁵

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve relato de seis situações anteriores ao século 20 e com características pré-capitalistas não significa que elas sejam exemplos a serem praticados ou seguidos na contemporaneidade. São exemplos e referências do que ocorreu em dadas situações históricas que, na nossa interpretação, aproximam-se daquilo que conceituamos como gestão social. O intuito foi apenas resumir conhecimentos relativos ao passado da humanidade a partir de um ponto de vista escolhido, o pré-capitalismo, que na visão romântica do mundo tem um passado que se encontra ornado de uma série de virtudes, como a predominância de valores qualitativos (valores de uso), fundamentados na comunidade orgânica entre os indivíduos, ou, ainda, no papel essencial das ligações afetivas e dos sentimentos, em contraposição à civilização capitalista, ainda dominante no presente século, cuja prevalência é a quantidade (valores de troca), fundamentados no preço, no dinheiro, na mercadoria e no cálculo racional objetivando apenas o lucro.

Como o aqui resenhado não ultrapassou o século 20, pode surgir uma pergunta: Qual ou quais das experiências ocorridas no século 20 e no entrante 21 podem ser relatadas e que se avizinham das características pré-capitalistas? De imediato poderíamos apontar duas respostas: a primeira dizendo que aquelas experiências revolucionárias que propuseram substituir a ordem social institucionalizada na qual vivemos, o capitalismo, não lograram alcançar as suas propostas ou, simplesmente, desenvolveram composições socioeconômicas longe de atender à emancipação do homem. Na realidade,

⁴⁴ “Comandantes franceses, humilhados com a derrota nas mãos da Prússia e de seus aliados apenas sete meses antes, pareciam estar vingando-se em parisienses comuns” (Merriman, 2015, p. 187).

⁴⁵ O eco da Comuna na intelectualidade portuguesa oitocentista se faz sentir por meio do escritor português Jaime Batalha Reis (1847-1935), que em carta a sua namorada faz o seguinte comentário sobre a Comuna de Paris: “A Comuna, minha Celeste, representa a miséria dos operários sem trabalho, dos operários que não chegavam a ganhar para as suas famílias, para o pão das suas famílias, enquanto os donos das fábricas juntam em poucos anos milhões, dos pobres, dos desgraçados, que eram já filhos de filhos de filhos de operários miseráveis. Ora, é razoável, é digno defender das calúnias com que os atacam esses desgraçados, que nunca tiveram uma recompensa para o seu trabalho. Aqui tens por que sou pela Comuna” (Mônica, 2001, p. 121).

desde meados do século 19 vivemos uma institucionalidade em que tudo é transformado em mercadoria.⁴⁶ A segunda resposta está relacionada à dimensão estabelecida pelos periódicos acadêmicos de não ultrapassarmos “x” número de palavras; portanto, não teríamos aqui espaço suficiente para tal tarefa, e torna-se necessário a divulgação de resenhas que deem conta de práticas ocorridas nesta última e presente centúria que justifiquem não mais a ancestralidade do conceito de gestão social, mas de práticas contemporâneas que justifiquem a existência de tal conceito.

Como referido inicialmente, este texto não teve pretensão historiográfica, não só pela delimitação de espaço, pois se trata de um artigo, mas também porque relatamos apenas algumas experiências que ao longo de séculos anteriores ao século 20 – conhecidas como experiências pré-capitalistas, apesar de suas nuances – fizeram intentos de sociedades mais justas e igualitárias por meio de processos de gestão coletiva. Os casos descritos, embora tenham sido temporários dadas as circunstâncias de cada contexto histórico-institucional em que foram praticados, são uma referência. Embora tenham surgido para não serem interinos, desejando ser permanentes, as inter-relações que os acompanharam ou os submeteram fizeram com que suas pretensões fossem substituídas por outras que diferiam de suas aspirações, uma vez que “[n]ão há nenhuma origem fora da vida do efêmero” (Adorno, 2009, p. 135), do temporário. Desse modo os conceitos, desde os seus engendramentos, guardam identidade apenas durante a sua possibilidade temporal de existência, e contradições vão surgindo ao longo da sua existência, desfigurando-os de sua identidade original, uma vez que a história é movimento.

Finalmente, as experiências descritas podem justificar, coetaneamente, referências gestoras que ocorreram ou que poderão ocorrer sob um *continuum* de possibilidades, entre a acracia e a burocracia. Isto é, de um extremo a outro do *continuum*, uma miríade de possibilidades gerenciais,

⁴⁶ Uma excelente compreensão dessa ordem social institucionalizada, o capitalismo, poderá ser encontrada no livro editado pela editora Boitempo, *Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica* (2020), de Nancy Fraser e Rahel Jaeggi.

como autogestão, cogestão, cooperativismo e outros tipos de arranjos institucionais participativos, que evitem, ao máximo, se aproximar do outro extremo do *continuum*, a burocracia.⁴⁷

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Alberto. *O bem viver*. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2015.
- ADORNO, Theodor W. *Dialética negativa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.
- BÍBLIA SAGRADA. *Antigo e Novo Testamento*. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil, 1969.
- BLOMBERG, Craig. Las posesiones materiales en el cristianismo primitivo. *In: Kairós*, n. 25, jul./dez., 1999. Disponível em: www.iesdi.org/.
- BOTTOMORE, Tom (org.). *Dicionário do pensamento marxista*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2013.
- BRIGHENTI, Clovis Antônio. *Estrangeiros na própria terra: presença Guarani e Estados Nacionais*. Florianópolis: EdUFSC; Chapecó: Argos, 2010.
- BRITTO, Rossana. *República Guarani no espelho*. Disponível em: <https://scholar.google.com.br>. Acesso em: 15 out. 2019.
- CARNEIRO, Edison. *O Quilombo dos Palmares*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.
- DUSSEL, Enrique. *1492 – o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

⁴⁷ Neste início de século 21 dois são os livros que acreditamos ser direcionados a descrever, historicamente, o desenrolar de modos de produção assim como proposições de superação do atual modo de produção dominante, o capitalismo: Dardot, Pierre; Laval, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017; Piketty, Thomas. *Capital e ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020. Além do mais, em ambos os textos é possível conhecer propostas gerenciais que se aproximam daquilo que desde o início dos anos 90 apregoamos ou discutimos, a gestão social.

ESPÍN, Patricia García. Breve historia de la comuna campesina en el socialismo ruso del s. XIX. *Filosofía, Política y economía en el Laberinto*, n. 32, p. 63-72, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/Articulo?codigo=3626004>. Acesso em: 19 ago. 2019.

ESTERMANN, Josef. *Más allá de occidente: apuntes filosóficos sobre interculturalidad, descolonización y el Vivir Bien andino*. Quito (Equador): Ediciones Abya Yala, 2015.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. *Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica*. São Paulo: Boitempo, 2020.

GOMES, Flavio; XAVIER, Rômulo. Além de Zumbi. In: *Nossa História*, a. 3, n. 25, p. 66-69, nov. 2005.

GOMES, Flávio (org.). *Mocambos de Palmares: histórias e fontes (séculos XVI-XIX)*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

JONES, Gareth Stedman. *Karl Marx: grandeza e ilusão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

KÜNG, Hans. *O cristianismo: essência e história*. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2012.

LINERA, Álvaro Garcia. *Forma valor y forma comunidad*. Quito: IAEN, 2015.

LÖWY, Michael. *Romantismo e messianismo*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

LÖWY, Michael. “Friedrich Engels e o comunismo primitivo”. Comentário sobre o livro “*A origem da família, da propriedade privada e do estado*”. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br>. Acesso em: 2 dez. 2020.

LUGON, Clovis. *A República Guarani*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MACHADO, Henrique Mendonça. *E a igreja caía na graça do povo: a pneumatologia como possibilidade de superação para o autoritarismo nas Igrejas cristãs*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica – PUC, Departamento de Teologia, Rio de Janeiro, 2012.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *La tarea americana*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso, 2010.

MARX, Karl. *A guerra civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MERRIMAN, John. *A comuna de Paris – 1871: origens e massacre*. Rio de Janeiro: Anfiteatro, 2015.

MÓNICA, Maria Filomena. *Vida e obra de José Maria Eça de Queirós*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MORA, Enrique Ayala (org.). *Nueva historia del Ecuador*. Epoca aborígen II. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996. V. 2.

MUSTO, Marcelo. *O velho Marx: uma biografia de seus últimos anos*. São Paulo: Boitempo, 2018.

NETO, Francisco José da Silveira Lobo. A “República dos Guaranis” e os sete povos das Missões dos Jesuítas. In: *Trabalhos Necessários*, v. 16, n. 31, 2018, p. 294-301, ISSN 1808-799X.

OLIVEIRA, José Roberto de. *Pedido de perdão ao triunfo da humanidade: a importância dos 160 anos das missões jesuítico-guarani*. 2. ed. Porto Alegre: Martins Livreiro-Editora, 2009.

OSPINA, Pablo *et al.* (org.). *Los andes en movimiento: identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito (Equador): Universidad Andina Simón Bolívar; Universidad de Bielefeld; Corporación Editora Nacional, 2009.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom *et al.* (ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

ROMERO, Carlos Giménez. *La polémica europea sobre la comunidad aldeana (1850-1900)*. Disponível em: <https://www.mapa.gob.es>. Acesso em: 19 ago. 2019.

ROSS, Kristin. O significado antisectário da Comuna de Paris. In: *Jacobin Brasil*. Disponível em: <https://jacobin.com.br>. Acesso em: 30 set. 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio (org.). *Dicionário da escravidão e liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, André Luis Freitas da. *Reduções Jesuítico-Guarani: espaço de diversidade étnica*. Dourados, MS: UFGD, 2011.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. 2. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso; São Paulo: Expressão Popular, Brasil, 2011.



CAPÍTULO 2

GESTÃO E CONTROLE SOCIAL: Uma Relação Entre Sociedade e Estado¹

Sérgio Luís Allebrandt
Airton Cardoso Caçado
Airton Adelar Mueller

INTRODUÇÃO

Gestão social é uma expressão de uso mais corrente a cada dia, seja na Academia, construindo os seus fundamentos teóricos e analisando práticas de gestão no tecido social, seja na dinâmica das ações sociais concretas, protagonizadas por atores sociais e agentes governamentais e de Organizações Não Governamentais, seja nas iniciativas de grupos privados, praticando a gestão social de diversas maneiras e com diferentes entendimentos.

Pela sua polissemia conceitual, gestão social é uma expressão que acaba sendo utilizada para tudo e por todos. É assim que ela anda de mãos dadas com o neoliberalismo dos anos 80 e 90 do século 20, orientando o modelo gerencial das organizações públicas não estatais que passaram a executar as funções que não mais cabiam ao âmbito do Estado mínimo, regulador. Serve como diretriz ao mercado, que adota a ideia de responsabilidade social empresarial ou cidadania corporativa, no mais das vezes como nova estratégia competitiva (Caçado, 2011; Allebrandt, 2012). Paradoxalmente, os cidadãos brasileiros têm mostrado certa predisposição para as práticas de caráter não convencional em arranjos institucionais deliberativos, ora conquistados, ora

¹ Versão anterior deste capítulo foi publicada em: CAÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G. (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Editora Unijuí, 2018. V. 4. (Coleção gestão e desenvolvimento).

concedidos, nos quais a gestão social aparece como alternativa ao processo de decisão coletiva e solidária. Orientada pela dialogicidade e pela intersubjetividade, é capaz de transformar não somente o *modus operandi* na definição e execução de políticas públicas, mas repercutir positivamente na cultura ainda incipiente de uma sociedade civil que se paute pela solidariedade coletiva, pelo bem comum e pela cidadania republicana (Allebrandt, 2012).

Neste sentido, este capítulo resgata diferentes visões sobre a gestão social e sobre o controle social, analisando um campo em construção e aprofundando a abordagem adotada pelos pesquisadores associados à agenda de pesquisa sobre controle social em territórios à luz da gestão social.

GESTÃO SOCIAL

Provavelmente os primeiros textos abordando a gestão social (ou gerencia social, como tem sido denominada na América Latina espanhola) foram de Bernardo Kliksberg, em 1987 ou 1989²: “Gerencia social: Una Revisión de Situación” e “¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos Para el Diseño de Estrategias”. Estes textos foram publicados como capítulos da obra “¿Cómo Enfrentar la Pobreza?”, organizado por Kliksberg e Faletto em 1989. Este livro reuniu os principais trabalhos apresentados no Colóquio Internacional sobre “La Gerencia de Programas Sociales Masivos”, estruturado e realizado em 1987 pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Kliksberg, que era diretor do Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, vinculado ao Pnud, concebia a gestão social como modelo de gestão de políticas públicas sociais, no âmbito do debate de reestruturação e reforma da administração pública e transferência de ações sociais para a esfera do terceiro setor. Neste sentido, Esquivel-Corella (2005, p. 27) estabelece uma relação entre o desenvolvimento do neoliberalismo e a emergência da gestão social ao afirmar que:

² Como lembra Rodríguez (2009), “*Mientras que el contenido de los artículos corresponde tal vez al que fuera expuesto durante el Coloquio en 1987, muy probablemente la Introducción y la Presentación hayan sido escritos en 1989 y los artículos del compilador constituyen versiones revisadas para su publicación de los originales de 1987. Por ello no es seguro que ya en 1987 Kliksberg hablara de Gerencia Social*”.

Es en el contexto del desarrollo del neoliberalismo que se gesta la propuesta de gerencia social, tanto cronológicamente como ideológicamente, ya que bajo los programas de ajuste estructural se planteó un cuestionamiento al vínculo del Estado con la política social, como de la urgencia de crear condiciones más adecuadas para las transferencias económicas. [...] Dentro de las argumentaciones del neoliberalismo, se identifican la crítica al Estado de bienestar (Welfare State), la propuesta de reforma del Estado, y el cambio en el modelo de producción taylorista-fordista, con los cuales se puede identificar un enlace desde la gerencia social.

Esta questão também já estava presente no artigo seminal brasileiro sobre gestão social, em que o autor ressalta:

O tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas, assim como para os sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de justificar a presença do Estado mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais, e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando, as relações de trabalho e de produção dos agentes econômicos. Em ambos os casos, o que se tem observado é uma teoria e prática de gestão social muito mais coerente com a gestão estratégica do que aquelas consentâneas com sociedades democráticas e solidárias (Tenório, 1998, p. 7-8).

No Brasil, o tema da gestão social foi incorporado ao debate acadêmico e às políticas públicas a partir dos anos 90 do século 20. Singer (1999) afirma que gestão social diz respeito às ações que intervêm nas diferentes áreas da vida social para a satisfação das necessidades da população. Ele propõe que a gestão social seja viabilizada por meio de políticas e práticas sociais articuladas e articuladoras das diversas demandas.

Dowbor (1999) aborda as tendências da gestão social alertando para a necessidade de repensar formas de organização social e redefinir a relação entre o político, o econômico e o social; entende a gestão social como paradigma em construção, que busca superar a visão estadocêntrica ancorada na excessiva burocratização e centralização da máquina pública, com a visão de mercado que coloca o lucro e a competitividade acima de tudo.

Tânia Fischer (2002) entende a gestão social como um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades. Para Fischer *et al.* (2006), igualmente, a gestão social pode ser praticada tanto no âmbito público quanto no privado, tendo como objetivo fundamental o desenvolvimento social, seja no plano micro ou macro, uma vez que a gestão sempre se orienta para a mudança e para o desenvolvimento.

Segundo França Filho (2003, 2008), a gestão social é uma inovação na disciplina administrativa, pois se trata de compreender uma maneira de gerir que não se orienta por fins econômicos e isso vem a contrariar a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias gerenciais em administração.

A gestão social apresenta interfaces com a administração pública em sua vertente societal (Paula, 2005) e se manifesta nas experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos gestores de políticas públicas, os planos plurianuais participativos, os orçamentos participativos e as conferências e audiências públicas, e, nesta vertente, tem suas raízes nas práticas das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as Organizações Não Governamentais. Carrion (2007) completa que o Estado, além de incentivar a participação, deve construir as condições para que ela aconteça.

Assim, como lembra Tenório (2006), o tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, do combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo.

Para este autor, a gestão social surge como alternativa à gestão pública e à gestão estratégica. Na gestão social o cidadão é o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital. Isto é, a cidadania é vista não apenas como a base da soberania de um Estado-nação, mas também como expressão do pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa e da coletividade (Tenório, 2002).

Por isso, nessa vertente, a definição de gestão social está apoiada no conceito habermasiano de cidadania deliberativa, que significa que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (Tenório; Dutra; Magalhães, 2004; Tenório, 2007; Lüchmann, 2002a); espaços nos quais se articulam diferentes atores que vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões de produção. Tenório (2007) entende a gestão social como o processo gerencial decisório, deliberativo e coletivo, que procura atender às necessidades de um município, uma sociedade, uma região, um território ou um sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços.

Mesmo tendo claro, no entanto, que a gestão social nesta concepção deve estar presente também no sistema produtivo, a gestão pública e a gestão do desenvolvimento constituem-se lócus privilegiados em espaços públicos para a prática da gestão social.

A gestão social funda-se, assim, na democratização das relações sociais e na construção da cidadania. Institui, na condição de construção conceitual e práxis social, um novo quadro de relações que se estabelece na sociedade. Na gestão social do desenvolvimento requer-se a substituição do enfoque estadocêntrico e/ou mercadocêntrico por um enfoque sociocêntrico, no qual a sociedade civil apareça como sujeito do processo. Isso requer a construção de um novo triângulo social, no qual a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista no processo dessas novas relações.

Não se pode pensar a gestão social do desenvolvimento local/regional e das políticas públicas sem articular os conceitos de participação, cidadania, democracia, descentralização, transparência e controle social, posto que eles estão imbricados nas práticas sociais desenvolvidas tanto pelos governos quanto pela sociedade civil e, por isso, desconsiderar um deles, ou tomar um pelo outro, pode gerar entendimentos parciais.

Tenório (1998), ao estabelecer uma perspectiva conceitual para a gestão social com base no paradigma habermasiano, recupera os conceitos de ação social presentes na teoria da ação comunicativa. Este autor opta por contrapor ao conceito de ação estratégica o de ação comunicativa. Faz esta opção porque

a ação teleológica se amplia, convertendo-se em ação estratégica, quando, no cálculo de um ator na busca de seu êxito, intervém a expectativa de decisões de outro(s) ator(es) que também atua(m) na busca de seu(s) objetivos.

O autor propõe, então, a contraposição dos dois tipos de ação racional: ação estratégica – ação racional voltada para o êxito; e ação comunicativa – ação racional voltada para o entendimento. A ação estratégica é típica da gestão estratégica, cujas características são: é comandada pela razão instrumental (técnica); é um tipo de ação utilitarista; é baseada no cálculo de meios e fins; é instituída pela interação de duas ou mais pessoas; um dos atores tem autoridade formal sobre o(s) outro(s); é uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica; a gestão que enfatiza a ação gerencial é do tipo monológica e é o modelo gerencial presente por excelência nos sistemas-governo e sistemas-empresa.

A gestão social, por sua vez, caracteriza-se por ser comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo; enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa; o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais; é baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores; exige a presença do discurso argumentativo sujeito a três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade.

O conceito de gestão social é entendido, então, como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. O adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm igual direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Essa definição de gestão social, proposta por Tenório (1998, 2012), vai estar apoiada na compreensão da inversão dos seguintes papéis: Estado-sociedade, capital-trabalho e mercado-sociedade para sociedade-Estado, trabalho-capital e sociedade-mercado, ou seja, a sociedade passa a figurar como foco principal nas relações com os demais segmentos.

A inversão conceitual traz à tona duas questões: primeiro, que a dinâmica da sociedade ocorre pela interação dos três segmentos básicos que a compõem – o Estado, o mercado e a sociedade civil; segundo, que hoje se defende a necessidade de uma articulação entre estes segmentos que se pautem numa divisão de poder equilibrada e, para tanto, é fundamental que a

sociedade civil deixe de ser vista como cliente, alvo ou meta. A sociedade civil precisa, isso sim, constituir-se em protagonista privilegiada deste processo de articulação, em igualdade de condições, empoderada e corresponsável.

O conceito cidadania deliberativa, presente nesta concepção de gestão social, remete ao de democracia deliberativa, que tem em Habermas (1995, 2003 [1992]), em especial pelo seu estudo sobre os três modelos normativos de democracia, seu representante principal. Segundo este autor, existem dois modelos normativos básicos de democracia: o republicano e o liberal. De acordo com Habermas (2003 [1992], p. 315),

Na tradição, estes dois elementos encontravam-se numa relação de concorrência. O liberalismo, que remonta a Locke, conseguiu exorcizar, a partir do século XIX, o perigo das maiorias tirânicas, postulando, contra a soberania do povo, a precedência dos direitos humanos, ao passo que o *republicanismo*, que remonta a Aristóteles, sempre colocou a “liberdade antiga”, que participava da política, na frente da “liberdade moderna”, não-política.

No republicanismo está em primeiro lugar a autonomia pública dos cidadãos, deixando em segundo plano as liberdades não políticas dos indivíduos privados. Enquanto isso, o liberalismo defende a primazia dos direitos humanos à vontade do povo. Estabelece-se aí uma oposição entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos, e a constatação de que a teoria política não conseguiu solucionar a tensão entre a soberania popular e os direitos humanos. Nas palavras do próprio Habermas (1995, p. 39-40), a diferença entre estas concepções opostas no processo democrático são:

Segundo a concepção liberal, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entende-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos.

Segundo a concepção republicana, a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como

uma forma de reflexão de um complexo ético (no sentido de Hegel). Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais.

Após estabelecer uma análise comparativa dos elementos constitutivos desses modelos, Habermas (1995, p. 47-48) vai apresentar a sua proposta de democracia procedimental, em que busca conciliar a autonomia privada dos indivíduos com a autonomia política dos cidadãos:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. [...]. Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema da ação econômica quanto da administração pública. E dessa visão da democracia segue-se normativamente a exigência de um deslocamento do centro de gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro, pelo poder e pela solidariedade, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e regulação. As implicações normativas saltam à vista: a força da integração que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio de Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo.

A proposta habermasiana de organização política da sociedade, incorporando diferentes elementos da teoria liberal e republicana, enfatiza o processo por meio do qual o sistema político constrói novas formas de consenso fundamentadas numa teoria democrática discursiva. Dos liberais,

Habermas absorve sua estima à soberania do Estado e da normatização constitucional das relações políticas, enquanto dos republicanos preserva a valorização da formação da opinião e da vontade pública, assim como a ênfase na capacidade de autodeterminação dos cidadãos.

Para Lüchmann (2002a, p. 13), alguns fatores da proposta habermasiana induzem ao questionamento desta concepção de democracia deliberativa, “na medida em que a sua combinação de princípios liberais e republicanos não leva a um projeto de reformulação mais profunda ou radical da institucionalidade, ou das ‘regras do jogo’ da democracia representativa tradicional”. Esta pesquisadora resgata diversas contribuições de diferentes autores que desenvolvem a concepção de democracia deliberativa, ampliando, segundo ela, a perspectiva procedimentalista habermasiana. Destes estudos ressaltam-se as seguintes questões: o resgate da ideia de soberania popular – cabe aos cidadãos não apenas influenciar, mas decidir acerca das questões de interesse público; a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos, como formadores de opinião e da vontade; o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social – a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sociocultural; o papel do Estado e dos atores políticos (em especial os partidos) – para criar esferas públicas deliberativas e instituir as medidas decorrentes dos processos deliberativos; e a importância do formato e da dinâmica institucional.

Uma democracia deliberativa deve, assim, constituir-se em processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com vistas a decidir o interesse da coletividade. Partindo de um processo cooperativo e dialógico, cabe aos cidadãos – reunidos em espaços públicos – a legitimidade para decidir as prioridades e resoluções levadas a cabo nas arenas institucionais do sistema estatal. Não se trata, portanto, apenas de influência ou orientação informal; trata-se de definição dos cidadãos e de cogestão das políticas públicas.

Bohman (2000) defende um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados produzidos em um espaço de interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo (a justificativa das decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado; daí a menor preocupação com a exigência da racionalidade discursiva, pautada na ideia do consenso a partir do melhor argumento).

Lüchmann (2002a, p. 16) também ressalta “a importância do poder público e das organizações partidárias neste processo, ou a importância do projeto político-partidário enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais”.

Pode-se aqui fazer referência ao triângulo do bom governo de Matus (1996), que, mesmo não sendo um deliberacionista, já chamava a atenção para a importância do projeto de governo, da governança e da governabilidade para o sucesso de um governo nacional ou subnacional. É preciso lembrar que o elo da governabilidade, fundamental para o processo de legitimação de governos, tem tudo a ver com a construção da cidadania em espaços públicos de caráter autônomo e onde a deliberação atue (Allebrandt, 2002).

Segundo Bohman (2000, p. 49), para obter resultado positivo de experiências de democracia deliberativa, é necessário criar condições sociais e arranjos institucionais nos quais se pratique o uso público da razão, pois “a deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas”.

Pode-se entender a democracia deliberativa, portanto, como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras, tanto formais quanto informais, que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, minimizam os óbices para a cooperação e o diálogo livre e igual e, dessa forma, interferem positivamente nas condições de desigualdades sociais.

Lüchmann (2002a), ao defender formas participativas mais institucionalizadas ou formalizadas, aponta para três questões centrais para a dimensão institucional: as instituições possuem um caráter de estabilidade ou durabilidade sob a forma de normas ou regras formalizadas que organizam as diferentes atividades sociais; além disso, as instituições impactam, regularizam e modelam comportamentos, ou seja, elas empoderam os sujeitos sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos; em terceiro lugar, as instituições sofrem influências e mudanças provenientes da correlação de forças do tecido social.

Aparece aí também a importância da relação Estado/sociedade, considerando que a democracia deliberativa exige a participação ativa e propositiva da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos

tradicionais de decisão política. A democracia necessita de um formato institucional que possibilite a realização de um processo deliberativo que viabilize a ampliação e a qualificação da participação.

A democracia deliberativa é, portanto, um modelo de deliberação política, caracterizado por pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Esta participação exige a atuação de cidadãos ativos no processo coletivo de deliberação pública.

Assim, a gestão social com cidadania deliberativa pode ser entendida como um importante instrumento de construção da cidadania. Gestão social supõe a participação dos cidadãos em todo o processo das políticas públicas, desde a problematização para a formação da agenda pública e ao longo do processo de formulação, execução e avaliação das políticas. A participação tem relação direta com o conceito de cidadania deliberativa a partir do momento em que esse processo deva se dar pela reivindicação dos atores sociais e não apenas por uma concessão do poder público (Cançado; Tavares; Dallabrida, 2013).

É esse tipo de gestão social que se defende deva ser praticada e vivenciada nos espaços públicos, como os conselhos gestores de políticas públicas, o Orçamento Participativo, os planos plurianuais participativos, os planos diretores urbanos e municipais e as conferências de políticas públicas, entre outros.

CONTROLE SOCIAL

Na dinâmica destes espaços públicos, outro elemento, intrinsecamente relacionado à gestão social é o controle social. Desde os anos 70 do século 20 os movimentos sociais que lutam pela democratização da sociedade brasileira buscam o direito de intervir nas políticas públicas por meio da criação de mecanismos de controle social. Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas; um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas.

Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do Estado ou do governo federal. Ou seja, ocorre quando a cidadania ativa pratica a gestão social na esfera pública e quando os governos e os agentes do aparelho estatal praticam a gestão pública numa perspectiva de gestão social.

No Brasil, a expressão “controle social” ganhou importância a partir do processo de democratização na década de 80 (Bravo; Correia, 2012), em especial a partir da Constituição de 1988, a qual institucionalizou mecanismos de participação social nas políticas públicas.

A expressão “controle social” é concebida de maneira diferente na Sociologia e na Ciência Política e Econômica. Na Sociologia é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Mannheim (1971, p. 178) define controle social como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”. Enriquez (1983), no mesmo sentido, conceitua o controle social como aquele que relaciona as formas de poder e dominação exercidas pelo Estado sobre o corpo social, ou seja, a sociedade. Este controle social tem a finalidade de garantir a ordem, as relações de poder entre Estado e sociedade e a execução de objetivos do Estado.

Já na teoria política e econômica o tema controle social admite interpretações diversas, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções distintas de Estado e de sociedade civil. É empregado tanto para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para orientar o controle da sociedade sobre o Estado, assegurando a soberania popular.

Silva (2015) analisa quatro possibilidades de entendimento sobre controle social: controle da sociedade sobre o Estado; controle da sociedade sobre si mesma; controle do Estado sobre a sociedade; e controle do Estado sobre si mesmo. No caso deste texto, controle social significa controle do Estado pela sociedade.

Nesse sentido, Oliveira (2003) compreende que o controle social é uma ferramenta da gestão participativa, sendo um instrumento promotor da democracia e da cidadania. Bravo (2002, p. 45), na mesma linha, define controle social “como sendo a da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”, e complementa que

[...] a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido

foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar (p. 157).

Com uma efetiva participação da sociedade e com uma proposta deliberativa de uma gestão compartilhada, o controle social é exercido por meio da interação de atores sociais que promovem um monitoramento coletivo (Tenório, 2016b).

Para este autor, o controle social “caracteriza-se por ter origem nos direitos fundamentais e diversos são os significados para esse tipo de direito: liberdades públicas, direitos do homem, direitos humanos e direitos subjetivos” (Tenório, 2016b, p. 23). Já Correia (2000) entende que o controle social envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferência na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da maioria da população.

A categoria “controle social” nos remete ao entendimento da importância acerca da participação da sociedade, pois, quanto maior for sua atuação, maior será o fortalecimento para garantir o controle social nas políticas públicas, tornando-as mais eficientes e mais apropriadas aos anseios/necessidades da comunidade (interesse público).

Controle social é aquele que é efetuado por uma pessoa, grupo de pessoas ou por entidade legalmente constituída, com a finalidade de vigiar, examinar, fiscalizar e colher informações sobre a função administrativa do Estado. Assim entendido, o controle social tem a finalidade de controlar e fiscalizar os atos dos agentes que exercem funções nos diferentes órgãos públicos de todos os níveis de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (Siraque, 2005).

O controle social, para Bergue (2012, p. 7), é

[...] uma relação dialógica. É um processo de aprendizagem, no qual, ao tempo em que o cidadão toma ciência de dados e informações, demanda um conjunto de conceitos prévios que o autorize a conferir significado a esses elementos e o permita agir. Essa aprendizagem conduz o cidadão a um novo patamar de conhecimento e de apropriação e comprometimento com os problemas públicos – outra condição de cidadania. Entre as resultantes da ação do controle social deve estar, também, o repensar político-institucional das organizações que configuram a administração pública.

Já para Serra e Carneiro (2012, p. 47), o controle social “nada mais é que a participação da sociedade no acompanhamento das escolhas de interesse público, verificação dos planos orçamentários de governos e das ações da gestão pública, da execução de suas políticas, avaliando atos, cumprimento de objetivos, processos e resultados”.

A sociedade tem como incumbência determinar a prestação de contas dos governantes, bem como o poder de influenciar no ciclo de políticas públicas. O controle social, conforme leciona Gomes (2015, p. 903-904), refere-se

[...] a um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isso implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, entre outras prerrogativas. Tal controle pode ser empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

Diferencia-se a participação popular e o controle social, pois são formas distintas de exercício da soberania popular. A participação popular refere-se ao poder político que contribui com a constituição das normas jurídicas estatais. O controle social, por sua vez, trata do direito de controle exercido pelo cidadão sobre as ações do Estado, que logra proveito de normas previamente elaboradas com a finalidade de expor o Estado à submissão do cidadão (Siraque, 2005).

Contribuindo, Tenório (2012, p. 31) acrescenta: “decisões tanto nos processos de implementação de políticas públicas – participação popular – como nos casos em que os cidadãos desejem acompanhar ou avaliar o fazer da administração pública local – controle social”.

Considera-se, portanto, participação popular aquela que ocorre durante o processo de formulação da política pública, enquanto o controle social acontece posterior à implementação da política pública, e tem como intuito acompanhar e fiscalizar a execução

Para que ocorra o processo de participação popular e o controle social, segundo Laisner e Gonçalves-de-Mario (2014, p. 625), é importante a existência de espaços públicos que possibilitem a participação cidadã. Os espaços públicos

[...] dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acessos à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de um cidadão cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece quando em relação com a instituição.

Por outro lado, ações de transparência pública têm a finalidade de diminuir a corrupção e aumentar a *accountability*, partindo do pressuposto da disponibilização de informações aos cidadãos. Para que estas ações sejam eficientes, todavia, não basta apenas publicar informações, elas precisam ser claras, objetivas e precisas. Para que exista transparência, portanto, deve haver uma compreensão pela comunidade da finalidade da administração pública (Corrêa; Spinelli, 2011).

Para Ribeiro Filho *et al.* (2008, p. 51), “o exercício efetivo do controle social depende muito mais de variáveis culturais ou comportamentais, que é um amálgama de condicionantes econômicos, sociais e, especialmente, educacionais. A questão posta remete para um cotidiano esforço de ocupação do espaço público”.

O controle social à luz da gestão social ocorre a partir da ação gerencial dialógica – gestão social – e, para Tenório (2016a, p. 33), a

cidadania deliberativa sugere que a pessoa humana ao tomar ciência de sua função como sujeito social e não adjunto, ou seja, tendo conhecimento da substância social do seu papel na organização da sociedade, deve atuar não somente como contribuinte, eleitor, mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade.

Para que o controle social ocorra de forma natural no tecido da sociedade civil, conforme Demo (2009, p. 34), deve-se “institucionalizar o controle do poder de baixo para cima, de tal sorte que o Estado sirva à sociedade”.

Desse modo, a sociedade terá condições de interferir no ciclo de políticas públicas, direcionando as ações e decisões dos órgãos públicos, visando ao incremento no desenvolvimento regional.

O controle social é parte integrante do processo de participação e deliberação da vontade popular proposto por meio de espaços públicos, quando analisadas em conformidade com o processo das políticas públicas.

É direito da sociedade exigir a prestação de contas dos recursos públicos administrados, a deliberação de políticas públicas, a fiscalização e o cumprimento dos objetivos planejados, de forma direta ou por meio de espaços de representação, como os conselhos gestores deliberativos. Este é o controle social realizado de forma ascendente pela sociedade, com vistas à responsividade e à responsabilização dos gestores (Gomes, 2015).

À GUIZA DE CONCLUSÃO

A gestão e o controle social do desenvolvimento são entendidos, portanto, como modelo político decisório que tem como um de seus elementos centrais a participação da população na definição das políticas públicas, isto é, a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva constitui-se em pressuposto teórico-normativo. Pauta-se em relações dialógicas entre os participantes, que, articulando cooperação e conflito, permitem que a cidadania decida orientada por diversos princípios, em especial os da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social ou bem comum.

Os espaços públicos em que se pratica a gestão social se constituem em processos de cidadania deliberativa, que vêm produzindo mudanças, ainda que lentamente, na perspectiva pública dos indivíduos, na cultura da sociedade civil, na postura e modo de agir da sociedade política e no *modus operandi* da máquina burocrática e dos governos. Esse, no entanto, é um processo de mudança em longo prazo, para os quais é necessária uma prática contínua e não episódica e pontual. Constitui-se em processo dialógico, que necessita ser construído e reconstruído permanentemente pelos participantes, para evitar o risco do controle corporativo, político ou administrativo por meio de cooptação e manipulação.

Os diferentes arranjos institucionais que atuam na esfera pública, com suas regras, critérios, instâncias e espaços construídos pelos participantes, assumem um determinado desenho que confere operacionalidade ao processo da gestão social e do controle social, mas, mais que isso, também modificam padrões políticos, econômicos e sociais, isto é, transformam o quadro mais amplo da cultura e das relações sociais.

Orientada pela dialogicidade e pela intersubjetividade, é capaz de transformar não só o *modus operandi* na definição e execução de políticas públicas, mas impactar positivamente a cultura ainda incipiente de uma sociedade civil que se paute pela solidariedade coletiva, pelo bem comum e pela cidadania republicana.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas*: a atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

ALLEBRANDT, S. L. *et al.* Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, set. 2011. DOI: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300012>.

ALLEBRANDT, S. L. Orelha. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (org.). *Gestão social*: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Editora Unijuí, 2012.

BERGUE, S. T. Escolas de governo e fomento ao controle social: o caso do programa É da Nossa Conta. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012. Cartagena. *Anais* [...]. Cartagena, Colômbia: Clad, 30 out./2 nov. 2012.

BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun. 2000.

BRAVO, M. I. Gestão democrática na saúde: a experiência dos conselhos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 7., 2002. Brasília. *Anais* [...]. Brasília: ABEPSS, 2002. V. 3.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e Sociedade [on-line]*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a08n109.pdf. Acesso em: 12 fev. 2018.

- CANÇADO, A. C. *Fundamentos teóricos da gestão social*. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. 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.
- CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. *In: SILVA, J. G. et al. (org.). Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar*. Vitória: Edufes, 2007. p. 158-170. V. II.
- CORRÊA, I. M.; SPINELLI, M. V. C. Políticas de transparencia en la administración pública brasileña. *Revista Del Clad Reforma y Democracia*, v. 51, p. 129-140, out. 2011.
- CORREIA, M. V. C. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/qycmp/pdf/correia-9788575415221.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- DEMO, P. *Educação hoje: “novas” tecnologias, pressões e oportunidades*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DOWBOR, L. Tendências da gestão social. *Saúde & Sociedade*. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 3-16, fev. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901999000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 jan. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12901999000100002>
- ENRIQUEZ, E. *Da borda ao Estado: psicanálise do vínculo social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- ESQUIVEL-CORELLA, F. *Gerencia social: un análisis crítico desde el trabajo social*. Buenos Aires, AR: Espacio Editorial, 2005.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. *In: FISCHER, T. (org.). Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.
- FISCHER, T. *et al.* Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 789-808, out. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000500003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 jan. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000500003>

FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social: um conceito em construção. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL*, 9.; *COLÓQUIO INTERNACIONAL EL ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES Y LA GESTIÓN ESTRATÉGICA: PERSPECTIVAS LATINAS*, 2., 2003. Salvador, Ba, Brasil, 16 a 18 de jun. 2003. *Anais [...]*. Salvador: Ufba, 2003.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. *In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (ed.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos Ebape-BR*, v. 13, n. 4, 2015.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 [1992]. 2 vols.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias. *In: KLIKSBERG, B.; FALETTO, E. ¿Cómo enfrentar la pobreza?: estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires, AR.: Grupo Editor Latinoamericano, 1989. p. 131-145.

KLIKSBERG, B. Gerencia social: una revisión de situación. *Administración y Desarrollo*, n. 29, Santa Fe de Bogotá, p. 9-23. dez., 1988.

LAISNER, R. C.; GONÇALVES-DE-MARIO, C. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas [on-line]*, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321133267023>. Acesso em: 13 jan. 2018.

LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC*, n. 33, p. 1-44, nov. 2002a.

LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002b.

MANNHEIM, K. *Sociologia sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

MATUS, C. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. Tradução Luís Felipe Rodríguez del Riego. São Paulo: Fundap, 1996.

OLIVEIRA, M. L. *Controle social e gestão participativa em saúde pública: a experiência de conselhos gestores de unidades de saúde do município de Campo Grande/MS – 1994/2002*. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 16 jan. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>

RIBEIRO FILHO, J. F. *et al.* Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, jul./set. 2008.

RODRIGUEZ, P. G. Gerencia social y desarrollo humano. La influencia de los organismos internacionales en el diseño de la política social del Consejo Provincial de la Familia y desarrollo humano de la provincia de Buenos Aires (1995-1999). *In: JORNADAS ROSARINAS DE ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL*, 10, 2009. Rosario. *Anales* [...]. Rosario, AR: Universidad Nacional de Rosario, 5, 6 y 7 de noviembre de 2009. CD-ROM. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235918651_Gerencia_Social_y_Desarrollo_Humano_La_influencia_de_los_organismos_internacionales_en_el_diseño_de_la_política_social_del_Consejo_Provincial_de_la_Familia_y_Desarrollo_Humano_de_la_provincia_de_Bueno. Acesso em: 15 jul. 2018.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio/ago. 2012.

SILVA, F. R. da. *Controle social: a gestão social das ações do Estado*. 2015. 177f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, UFT, Palmas-TO, 2015.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. *In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (org.). Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999. p. 55-66.

SIRAQUE, V. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. Cidadania. *In: TENÓRIO, F. G. (org.). Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: Editora Unijuí, 2007. p. 25-70.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. *In*: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (org.). *Gestão social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012. p. 23-35.

TENÓRIO, F. G. *Flexibilização organizacional: mito ou realidade?* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. de. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. *In*: ENANPAD, 28., 2004. Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Anpad, 2004. CD-ROM.

TENÓRIO, F. G. *Uma alternativa: gestão social*. Ijuí: Editora Unijuí, 2016a.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. *In*: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (org.) *Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016b. p. 13-34. Vol. 3.



CAPÍTULO 3

COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL¹

Fernanda Rodrigues da Silva
Airton Cardoso Caçado
Jeany Castro dos Santos

INTRODUÇÃO

Discorrer sobre Controle Social não é uma tarefa fácil em virtude das várias vertentes teóricas presentes nesta abordagem. As discussões envoltas no tema são complexas e carregam um leque de percepções e caracterizações distintas, o que justifica a realização de pesquisas que se voltam para entender a interação das diversas formas de controle na sociedade. A lista de autores brasileiros e estrangeiros que se debruçam sobre o tema é muito extensa, e, como recorte, foram consideradas as discussões de teóricos como Martins (1989), Alvarez (2004), Correia (2006), Machado e Medeiros (2007), Castro (2008), Pinto (2008), Ferreira *et al.* (2011), Siqueira *et al.* (2011), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012) entre outros, com o intuito de entender melhor a temática.

A expressão Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos com conceitos e classificações distintas, tendo alongamento conceitual e imprecisão nas suas definições. Isso torna estudos, como este, necessários para se ter mais segurança acerca do uso de conceitos para Controle Social que sejam coerentes, pois, segundo Alvarez (2004, p. 168), “a própria vulgarização do termo parece conspirar para que seja abandonado como instrumental analítico rigoroso e substituído por noções mais precisas”.

¹ Versão anterior foi publicada na Revista *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, out./dez. 2017.

De acordo com Martins (1989), as pessoas, no geral, preferem evitar temas que discorram sobre Controle Social, temendo, talvez, provocar mal-entendidos e reações de reprovação carregadas de emocionalidade negativa. Isso se dá pela própria ambiguidade que o assunto carrega. Spink e Teixeira (2012) e Martins (1989) observam que a existência de controles sempre pressupõe dois lados – o do controlador e o do controlado – ou seja, o controle pode ser definido, em síntese, como o ato ou o poder de controlar algo.

No contexto da democracia, “presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente” (Martins, 1989, p. 5). Nesta concepção, democracia e controle não são termos antitéticos; todos os tipos de república são compatíveis com a instituição de controle. O que não combina com a ideia de controle são os vários tipos de autocracia, por exemplo, os períodos de ditadura militar ocorridos no Brasil (Martins, 1989).

Enquanto não existir entendimento entre as concepções e os mecanismos de Controle Social por parte da sociedade e pelo próprio Estado, o sistema republicano tende a ficar limitado. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados da expressão Controle Social e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento da democracia.

Nessa perspectiva, este estudo propôs-se a desenvolver uma sistematização conceitual das contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (Plurd) no Brasil, por meio de uma revisão integrativa de literatura.

Quanto aos objetivos específicos delinear-se os seguintes: i) realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre Controle Social nas bases de dados pré-selecionadas; ii) sistematizar as diversas abordagens sobre Controle Social incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo, bem como identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do Controle Social e iii) identificar

possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir para o aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, no delineamento de pesquisas futuras.

A justificativa deste estudo está em proporcionar uma consolidação dos sentidos atribuídos à terminologia de Controle Social especificamente na área Plurd pela comunidade científica brasileira, tendo em vista que a temática possui significações diversificadas e carece de uma definição conceitual, bem como de uma busca e sintetização de suas categorias teóricas.

Este estudo é decorrente do projeto intitulado Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional, oriundo do edital Pró-Integração nº 55/2013 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Por esta razão, optou-se por trabalhar com a área Plurd.

Esta problematização refere-se ao primeiro passo de um programa mais abrangente. Nessa perspectiva, esta pesquisa será posteriormente complementada com estudos comparativos a serem realizados nas publicações que abordam o Controle Social nos periódicos das áreas de Administração e Ciência Política.

Ao realizar esta sistematização conceitual acredita-se estar contribuindo para a discussão emergencial sobre o aprofundamento teórico da compreensão do conceito de Controle Social, assunto que precisa ser debatido também pela comunidade científica da área Plurd.

Sendo assim, a relevância da realização desta pesquisa foi o avanço do Controle Social no campo das ciências, que possibilitou apresentar à comunidade científica contribuições que evidenciam como o Controle Social tem sido tratado pelos pesquisadores da área Plurd.

O presente capítulo encontra-se estruturado em cinco seções, a primeira delas esta introdução; a segunda aborda um sucinto referencial teórico, contendo as interfaces dos diferentes conceitos e sentidos atribuídos ao termo Controle Social; a terceira apresenta os aspectos metodológicos utilizados no desenvolver do trabalho; a quarta exhibe as análises dos resultados da pesquisa e, por fim, a quinta seção expõe as considerações finais, com as limitações e sugestões provenientes da realização deste estudo.

OS SENTIDOS DO CONTROLE SOCIAL

Esta seção objetivou discutir, a partir de diferentes abordagens teórico-conceituais, a importância do papel das modalidades de Controle Social. As discussões que se seguem elencam, portanto, as interfaces dos diversos conceitos e sentidos atribuídos ao termo Controle Social, respeitando a variabilidade contida nas concepções de cada autor, a orientação ideológica e a ênfase dada aos aspectos mais relevantes presentes nas abordagens.

Martins (1989, p. 9) ressalva “que não se deve confundir, portanto, controle com opressão. Nas situações sobre controle, os direitos são garantidos e as liberdades são respeitadas. As autocracias – e não as democracias – é que são incompatíveis para a instituição de controles”. Quando não há mecanismos e possibilidades para se instalar o controle, surge o descontrole. Sobre esta segunda hipótese Martins (1989, p. 8) reitera:

De fato, o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade. Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

Para manter um equilíbrio entre essas situações é necessário existir um consenso entre liberdade e controle. O objetivo do controle, entretanto, não é o de enfraquecer a liberdade, mas apenas o de fazer valer os limites dentro dos quais cada um exerce a liberdade de que desfruta. O que não tem sentido em uma democracia é a existência de um descontrole soberano (Martins, 1989).

Este equilíbrio é essencial. Se ele não for atingido corre-se o risco de se deparar com algumas situações indesejáveis, como o excesso de controle, que, na maioria das vezes, gera comportamentos inesperados. Segundo Martins (1989, p. 11), “a sobrecarga de controles não é boa para ninguém, porque cria, por um lado, situações sufocantes e inibidoras e desencadeia, por outro, uma série de disfunções que contrariam as intenções dos próprios responsáveis pelo controle”.

É preciso, portanto, encontrar o ponto de equilíbrio. Este, porém, não se define como sendo apenas a posição equidistante entre o excesso e a falta de controles. Além disso, o equilíbrio pressupõe também que o processo de controle seja circular. Se A sempre controla e nunca é controlado e se B é sempre controlado e nunca controla, temos um processo desequilibrado: os poderes exercidos por A não são contrabalançados por poderes exercidos por B. Note que a circularidade pode ser alcançada mediante sequências como: A controla B; B controla C; C controla A. Vale dizer, a circularidade não se confunde com a reciprocidade (A controla B; B controla A), embora possa incluir casos de reciprocidade (Martins, 1989, p. 11).

A tese de Martins (1989) em relação ao Controle Social é sustentada a partir da noção de circularidade. Ele a utiliza como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. Sendo assim, a partir da dicotomia Estado-sociedade, ele apresenta quatro grandes categorias, assim discriminadas: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma, Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo.

Anjos e Caldas (2007, p. 153), em interface com Martins (1989), também caracterizaram o termo em dois conjuntos, ou seja, no primeiro o termo refere-se ao Controle Social exercido pelo Estado sobre os indivíduos; já no segundo, o termo alude à situação inversa, qual seja, a atuação da cidadania visando a proteger os interesses da coletividade em relação a alguma matéria geral ou específica. Ferreira *et al.* (2011) definem o controle em dois tipos: o externo à administração pública (via auditoria externa) e o controle dos cidadãos. Pinto (2008), por sua vez, delinea que o controle pode ser exercido pelo poder Legislativo, poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, órgãos de controle interno e por meio do Controle Social exercido pela sociedade.

As classificações expostas são convergentes, no entanto a discussão proposta neste trabalho focaliza a classificação proposta por Martins (1989) das quatro grandes categorias, que, em certa medida, abarcam as demais concepções avaliadas (Teixeira, 2012; Correia, 2006; Szazi, 2012; Avritzer, 2007).

A respeito da primeira categoria que se refere aos Controles exercidos pela sociedade sobre si mesma, autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Teixeira (2012), Correia (2006) e Ferreira *et al.* (2011) discorrem que o Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. Ele apareceu nas teorias clássicas da Sociologia, principalmente em Durkheim e Comte.

Essa categoria é retratada especificamente em manuais de Sociologia, que, por sua vez, versam sobre esse tema sob o título de “Controle Social”, expressão que teria sido usada pela primeira vez por Ross e publicado em 1901² (Martins, 1989). Tal categoria refere-se à forma de controle exercida pela sociedade sobre si mesma e “pode ser compreendida como uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade” (Teixeira, 2012, p. 38).

O Controle Social presente nesta categoria é sinteticamente empregado para assinalar as ações que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Visa a assegurar a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios, socialmente estabelecido pelas relações de convivência (Correia, 2006).

Teixeira (2012), ao discorrer sobre esta categoria de Controle Social, traz à tona um novo arranjo, ou seja, para este autor os mecanismos que garantem a realização do Controle Social são coercitivos e dividem-se em legais e morais. O primeiro tipo de coerção diz respeito à conduta coletiva regulamentada em lei, posto que nesta a coerção prevista é de acordo com o tipo adequado de punição a ser concedida ao indivíduo que transgredir a legislação pertinente. Já o segundo age como um importante elemento para a formação dos valores que norteiam a vida do indivíduo desde o momento em que ele nasce.

Partindo da concepção de que cada indivíduo faz parte do processo que estimula os controles exercidos pela sociedade sobre si mesma, Martins (1989, p. 12) alude que “aplicando-se a tese da circularidade ao caso, podemos dizer

² Ross, E. A. Social control: a survey of the foundation of order. [S.L.]: Transaction Publishers, 1901.

que cada um de nós é, simultaneamente, objeto do controle (exercido pelos outros), agente do controle (exercido sobre os outros) e sujeito do controle (exercido sobre si mesmo)”.

A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Esta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu em 1748 por meio da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que era necessário haver a divisão dos poderes, com esta sendo primeiramente considerada uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano, como um mecanismo para se evitar governos tiranos.

Diante da necessidade de se repensar os conceitos acerca do tema, esta pesquisa propositadamente teve como foco analisar com vigor esta categoria, tendo como direção as contribuições dos diversos autores da amostra selecionada para análise. As demais categorias também estiveram presentes nas apreciações à medida que foram surgindo, porém o direcionamento proposto recaiu sobre as concepções que evidenciaram o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado com acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação das ações do Estado.

As características desta esfera de Controle Social são executadas em primeira instância à margem da estrutura estatal. De acordo com Teixeira (2012), uma das principais formas presentes neste tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio deste importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos, segundo seus critérios, para assumirem um cargo público eletivo.

Conforme, no entanto, bem argumenta Castro (2008, p. 346), o Controle Social não se resume apenas ao voto, ou seja, “a democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública”.

Cabe a esta modalidade de controle não apenas possibilitar a realização e continuidade das eleições, caracterizada por Teixeira (2012, p. 44) como um “mecanismo de controle vertical”, tendo em vista que este tipo de controle também é carregado de disfunções. Teixeira (2012, p. 44) adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical

fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Por tais razões é imprescindível “exigir dos administradores visão, criatividade, priorização, planejamento, responsabilidade e não apenas imediatismo. Investir no que é legítimo e priorizar o que é interesse público” (Pinto, 2008, p. 305).

Sendo assim, outros mecanismos também compõem esse rol de ações que está à disposição da sociedade para que ela exerça, de forma efetiva e eficaz, o controle sobre a coisa pública, como é apresentado no trecho a seguir:

As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político. A lista dessas instituições é longa e variada. Além de incluir os órgãos que compõem o poder Judiciário, a lista cobre desde o Congresso Nacional, as Assembleias estaduais e as Câmaras municipais, onde se reúnem os representantes do povo, até os mecanismos que permitem intervenções diretas por parte da população, como é o caso do sistema eleitoral, da ação popular ou do referendo, passando pela instituição da imprensa livre, dos partidos políticos, dos tribunais de contas (Martins, 1989, p. 13).

Martins (1989, p. 13) relembra que “as instituições são muitas, mas todas elas, sejam em conjunto, sejam em separado, parecem não ser capazes de dar conta do recado”, tendo em vista as ocorrências e recorrências de fraudes e desvios de recursos no setor público, entre outras situações de improbidade administrativa praticadas por servidores, gestores públicos e demais envolvidos. Martins (1989, p. 14) há anos já advertia que “a ineficiência dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado é um dado do nosso cotidiano. Não se passa um dia sem que se registrem variados tipos de arbitrariedade”.

O eixo estruturante dessa modalidade de controle no Brasil, de acordo com Siqueira *et al.* (2011), Correia (2006) e Machado e Medeiros (2007), surgiu a partir do colapso da ditadura militar ocorrido em meados de 1970. De acordo com Siqueira *et al.* (2011, p. 472), algumas influências possibilitaram esta abertura, tais como a insuficiência de políticas públicas, a crise econômica

e as precárias condições de vida, ou seja, todo este processo “desencadeou um movimento de reforma política com vistas à redemocratização das ações do Estado para o atendimento efetivo das demandas sociais”.

A visão voltada para movimentos de determinadas classes é reportada nos escritos de Correia (2006). A autora deixa clara a opção por uma análise da temática a partir de uma visão classista, problematizando o “Controle Social” dentro das contradições da sociedade de classes, tendo como fundamento as contribuições de Gramsci. Nesse contexto, um dos seus objetos de estudo têm sido os movimentos promovidos no âmbito da saúde no Brasil, que alcançou avanços e legislações próprias, em especial nos conselhos gestores de políticas públicas de saúde.

A ação da cidadania não é restrita a determinados grupos da sociedade, pois a prática desta modalidade de Controle Social traz benefícios para toda a coletividade, tornando-se uma obrigação comum a todos, reafirmando a seguinte reflexão acerca do exercício da cidadania: “A cidadania não pressupõe a espera, mas sim que se participe: denuncie, exija e imponha; e o exercício da cidadania deve ser cotidiano e persistente, parceiro da administração na efetivação de direitos fundamentais. Não nos furtemos de exercê-lo” (Pinto, 2008, p. 312).

A terceira categoria a ser analisada diz respeito à forma de Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social, pois a sociedade é composta por diferentes indivíduos, com princípios diversificados, repleta de desigualdades que geram opressões e explorações. Como menciona Martins (1989, p. 14), esta modalidade de controle é indispensável, uma vez que, em alguns contextos, o homem transforma-se no lobo do homem. Sendo assim, “além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado”.

No Estado democrático a garantia da harmonia social ocorre mediante a atuação das instituições estatais. Nesse sentido, Teixeira (2012, p. 57) explica que “a convivência social precisa ser regulamentada a fim de que as pessoas saibam quais são os seus limites de ação e para que o Estado acione os mecanismos repressivos toda vez que o mais forte ameaçar dominar o mais fraco”.

De acordo com Teixeira (2012), nas discussões sobre esta modalidade de controle destaca-se a importância que os contratualistas atribuíram à lei e ao poder delegado ao Estado não somente por fornecerem as diretrizes básicas que norteiam a vida em sociedade, mas também por criarem mecanismos que obriguem a todos a assimilarem tais diretrizes mediante as atividades desenvolvidas pelas instituições que estruturam o Estado.

Esta modalidade de Controle Social justifica-se exatamente pela existência de diversas ocorrências exploratórias. Martins (1989, p. 16) reforça estas realidades ao mencionar que:

Apesar de ser verdadeiro tudo o que se sabe sobre o caráter antipopular do Estado capitalista, dá-se que também é verdadeira a afirmação de que a cidadania depende da existência do controle estatal. Quando o Estado se mostra impotente para controlar as relações que se desenvolvem na sociedade, prevalecem os interesses dos mais poderosos, dos mais fortes e dos mais espertos, não os dos que trabalham e pautam sua conduta pelos princípios de justiça, responsabilidade e solidariedade.

Cada forma de Controle Social possui sua relevância na perspectiva da democracia, respeitando-se os direitos e deveres de cada um, e, de acordo com Teixeira (2012, p. 57), “numa democracia, o controle que o Estado exerce sobre a sociedade existe fundamentalmente para garantir a prevalência da igualdade de direitos entre as pessoas, independentemente de diferenças culturais, econômicas e éticas que possam ser verificadas”.

Correia (2006) apresenta outro lado desta modalidade de controle ao exemplificar que, no Brasil, o Controle Social durante o período da ditadura militar foi exercido pelo Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão.

Dentro desta categoria encontram-se outras concepções de Controle Social. Uma delas é a concepção dialogada dentro do Direito que envolve as transformações da punição social presente na sociedade. Considera-se que a instituição que representa, especificamente, esta categoria, é a prisão, que comporta a tecnologia de poder aplicada por meio da disciplina e execução das legislações penais (Alvarez, 2004).

Alguns mecanismos utilizados nesta categoria estão voltados para o treinamento dos indivíduos por intermédio dos critérios previstos em sanções normatizadoras. Sendo assim, ela envolve complexas relações entre estratégia de Controle Social, modos de vida das populações pobres, campos de saberes voltados para o estudo da criminalidade e do desvio, políticas de segurança pública, justiça criminal, polícia, prisões, entre outros (Alvarez, 2004).

A quarta e última categoria refere-se à forma de Controle exercida pelo Estado sobre si mesmo. Este controle é necessário para combater a própria disfunção ocorrida dentro da máquina pública.

Com efeito, o descontrole dentro do Estado refere-se à incapacidade de as autoridades de nível superior supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados. Quando isso acontece fica automaticamente prejudicado um dos tipos de controle anteriormente examinados: ou o da sociedade sobre o Estado ou do Estado sobre a sociedade. Em ambos os casos, verifica-se uma perda indireta do poder de controle (Martins, 1989, p. 17).

O registro das diversas formas do Estado revela que, mesmo com o passar dos anos, na contemporaneidade, ainda é possível verificar alguns traços das formas mais arcaicas do Estado, ou seja, “o Estado foi tão deteriorado, no período de autoritarismo, que não controla nada, mas, ao contrário, é controlado por interesses particularistas, articulados, muitas vezes, através das burocracias públicas, privadas e até de parlamentares” (Martins, 1989, p. 19).

Com o surgimento do governo republicano, esta modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária, porque o poder de governar foi remanejado para a sociedade. Como forma de efetivar as concepções republicanas, o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si próprio. Para tanto, o Controle Social, nestes moldes, “atua no sentido de punir, quando necessário, a má gestão, mas também tem o propósito de ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública” (Pinto, 2008, p. 312).

O pensamento de Martins (1989) converge com o de Pinto (2008) ao enfatizar a importância da existência dos controles internos, posto que neste processo o controle interno assume um papel de intermediador das relações entre Estado-sociedade. Além disso, ele ainda é encarregado de viabilizar tanto o controle da sociedade sobre o Estado quanto o controle do Estado sobre a sociedade. Ou seja, “o objeto desta seção não pode ser visto como

matéria de interesse puramente administrativo: o controle do Estado sobre si mesmo, dado o significado indireto que possui, é de importância decisiva para a sobrevivência das repúblicas democráticas” (Martins, 1989, p. 17).

Em suma, avalia-se que, mesmo sendo importantes os quatro tipos de controles arrolados, o que de fato representa o eixo estruturante para os demais é o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. A este respeito, Pinto (2008, p. 310) menciona que: “os órgãos de controle interno são instrumentos de garantia do direito do cidadão a regular e efetivar a gestão dos recursos públicos. Contudo, nada disso valerá se não houver o Controle Social, o controle mais importante em uma democracia”.

METODOLOGIA

Esta pesquisa refere-se a um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvido por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas na academia brasileira foram os periódicos (com as seguintes qualificações: A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação como o “Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR” do aplicativo integrado WebQualis da Capes,³ versão 2012. Os dados deste estudo foram coletados em periódicos classificados com as melhores estratificações de pesquisas científicas utilizadas no país.

O protocolo de pesquisa percorrido na revisão integrativa seguiu as fases proposta por Whitemore e Knafl (2005), Ganong (1987), Silva (2008) e Vendruscolo, Prado e Kleba (2014), sendo elas: seleção da questão de pesquisa, definição das palavras-chave, definição das bases de dados, definição dos critérios de inclusão/exclusão, seleção da amostra válida e análise preliminar dos artigos.

Como questão norteadora deste trabalho definiu-se a seguinte: Quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional/Demografia” do sistema integrado WebQualis da Capes (versão 2012)?

³ WebQualis: refere-se a um aplicativo que permite a classificação e consulta ao Qualis (conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de Pós-Graduação. Tal processo foi concebido para atender às necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo de Coleta de Dados dos veículos de divulgação da produção científica brasileira por área do conhecimento.

A busca nos periódicos foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014, por acesso *on-line* (*sites*), e pesquisou-se em cada banco de dados/periódicos pelo termo exato [Controle Social], entre aspas.

Os critérios definidos para a inclusão das publicações foram estudos que trataram especificamente do tema [Controle Social]: publicações reconhecidas pela comunidade científica veiculadas no idioma português e disponíveis eletronicamente para *download* nos periódicos pesquisados (*sites*), estudos publicados no período de 1º de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014 e publicações procedentes de trabalhos tipificados como artigos científicos.

Já os critérios definidos para a exclusão das publicações foram edições de diversos tipos de trabalhos: editoriais, resenhas e conferências, publicações não disponíveis em meio eletrônico (versões impressas) e estudos publicados fora do período de 1º de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014.

Ao final das buscas compôs-se uma amostra válida da revisão integrativa de literatura dos 252 artigos, admitidos nos critérios iniciais de inclusão, oriundos dos periódicos das qualificações já mencionadas, os quais foram posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial temático (Bardin, 2011).

O trajeto da análise de conteúdo utilizado nesta pesquisa ocorreu em três etapas. A primeira correspondeu à pré-análise, na qual se realizaram leituras flutuantes com o intuito de extrair elementos para separação dos 252 artigos de acordo com as quatro categorias previamente definidas com base no referencial teórico apresentado: “Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma – CS-SSM”; “Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade – CS-ES”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM”.

No decorrer da realização das leituras foram criadas mais duas categorias que se fizeram necessárias: “Outras formas de Controle Social” e “Não aborda aspectos do Controle Social”. Neste momento delimitou-se a análise de conteúdo para este estudo, ou seja, entre as seis categorias de análises encontradas esta pesquisa manteve seu foco especificamente na categoria do CS-SE em virtude dos objetivos estabelecidos para o estudo.

A segunda etapa desenvolvida durante a análise de conteúdo diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito. Nesta fase realizou-se a leitura integral dos 155 artigos incluídos na categoria do CS-SE.

A terceira e última etapa da análise de conteúdo refere-se à inferência e interpretação (análise temática) dos 30 artigos selecionados por tratarem conceitualmente do Controle Social com aprofundamento teórico. Vale mencionar que dos 30 artigos apreciados, 9 eram trabalhos teóricos e 21 estudos empíricos.

As especificidades sobre a caracterização dos resultados obtidos a respeito da literatura científica sobre Controle Social no Brasil e a análise temática são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL: UMA RELEITURA DA LITERATURA ESPECÍFICA BRASILEIRA

Esta seção apresenta os principais eixos de análise, bem como as discussões oriundas dos resultados obtidos no desenvolver da revisão integrativa de literatura. A seção encontra-se subdividida em dois tópicos. No primeiro apresentam-se as especificidades encontradas nos conceitos sobre Controle Social em três dimensões distintas: – Como se dá a modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado? – Quando ela acontece? – Onde ocorre? Já o segundo tópico expõe as discussões das categorias teóricas: democracia, cidadania e gestão social, encontradas na literatura sobre Controle Social.

Dimensões de Análise Presentes nas Abordagens do Controle Social

Na literatura avaliada nesta revisão constatou-se que o setor de saúde representa o mais relevante no avanço da discussão sobre Controle Social. Gaedtke e Grisotti (2011)/[23-B1-2011],⁴ a partir de Fleury *et al.* (1997),⁵ 7 mencionaram que o processo de descentralização político-administrativa

⁴ Optou-se por separar as referências utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa das demais referências dos artigos avaliados. Para tanto, criou-se um número identificatório para os 252 artigos avaliados, que, no texto, será apresentado entre colchetes, após os nomes dos autores e os respectivos anos das publicações.

⁵ Fleury, S. *et al.* Municipalização da saúde e poder local no Brasil. Artigo apresentado no Enanpad, 21., 1997.

no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, fez da área da saúde o seu modelo mais amplo e radicalmente aplicado. Oliveira e Dallari (2011)/[25-A1-2011] também enfatizaram esta realidade, e os próprios resultados obtidos neste estudo sancionam esse fenômeno.

A grande maioria dos artigos abordava aspectos relevantes no contexto do Controle Social, todavia tinham como questão mais destacada a participação social, não se remetendo, portanto, aos conceitos e definições do termo [Controle Social], como é o caso do artigo publicado por Cavalcanti, Cabral e Antunes (2012)/[07-B1-2012].

Ao final da revisão integrativa obtiveram-se 30 artigos que abordaram conceitualmente a expressão Controle Social. Nestes, verificou-se que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos Qualis Capes A1 e B2, fato que demonstra que tanto os periódicos considerados de maior qualificação (A1) quanto os periódicos importantes, porém menos expressivos (B2), estão publicando trabalhos empíricos relativos ao contexto do Controle Social. Já com relação aos artigos teóricos, verifica-se que as qualificações B1 e B2 se destacam na discussão teórica e conceitual sobre Controle Social, enquanto as classificações elevadas A1 e A2 foram incipientes nas abordagens teóricas. Este dado evidencia que as publicações teóricas sobre Controle Social ainda não estão presentes nos periódicos de estratos superiores.

Em uma primeira avaliação dos conceitos presentes nos artigos inseridos na categoria do CS-SE, foi possível aferir aspectos importantes neste diálogo que menciona especificidades encontradas na análise das abordagens teóricas da literatura sobre Controle Social em três dimensões distintas: Como se dá esta modalidade de Controle Social? Quando acontece? Onde ocorre?

Após a sistematização dos conceitos sobre o que representa o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado (CS-SE), percebeu-se que esta modalidade pode ocorrer por meio da representação ou da participação direta. Assim, tais aspectos relativos ao “como” se dá o Controle Social representa a primeira dimensão a ser discutida aqui.

Os artigos apresentaram conceituações sobre esta modalidade de controle que descrevem que ela ocorre ora via representações da sociedade civil, ora por participação direta. Sendo assim, denota-se que, no primeiro momento, os autores referem-se à democracia representativa, ancorada na

ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; já a segunda perspectiva provém da democracia participativa, na qual compete aos cidadãos a definição e autorização das decisões políticas a serem adotadas ou não (Lüchmann, 2007).

Pinho (2010) explana e provoca o debate, e, mesmo diante da comunidade mais participativa e tendo um governo o mais bem-intencionado possível, seria improvável à população fazer-se representar de forma qualificada nos conselhos gestores.

Neste sentido, faz-se oportuno pensar em novos contornos para alterar tal realidade, e a proposta de Lima (2013)/[24-B1-2013] dispõe de uma alternativa relevante. Este autor sugere que seja criado o controle dos controladores, ou seja, o controle dos representantes feito pelos beneficiários das políticas reivindicadas por estes representantes. Este controle dos controladores implicaria uma face dupla da *accountability*, em que uma consiste no controle exercido pelos representantes civis nos espaços participativos e a outra seria o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes.

De acordo com Lima (2013)/[24-B1-2013], fundamentado em Smulovitz e Peruzzotti (2000),⁶ o conceito de *accountability* societal acarreta que movimentos sociais, organizações da sociedade civil e até mesmo a mídia, podem motivar a prestação de contas dos representantes por meio da mobilização social sistemática, da desautorização simbólica e da ativação dos mecanismos de *accountability* horizontal com poder de sanção.

Esta proposta constituir-se-ia por meio de alguns dispositivos de controles, que poderiam ser tanto participativos, conselhos e conferências, quanto canais de denúncias, como ouvidorias. Ela pode assumir duas formas de controle que são controle cidadão e controle societal. Entre os dispositivos possíveis de serem acessados pela sociedade, Lima (2013)/[24-B1- 2013] sugere que neste novo contexto não se faça a previsão somente da sociedade

⁶ SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. *Societal and horizontal control: two cases about a fruitful relationship*. Presented in: Institutions, accountability and democratic governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000.

organizada coletivamente, mas também dos indivíduos isolados, convergindo, então, com as recomendações da participação direta sugeridas por Caçado e Rigo (2014).

As recomendações de Batagello, Benevides e Portilho (2011)/[22-A1-2011] convergem com Lima (2013)/[24-B1-2013] sobre a possibilidade de criar a participação comunitária para além dos espaços formais estabelecidos. Infere-se, então, que, com base na proposta destes autores, os espaços participativos formais seriam apenas um entre vários mecanismos de promoção do Controle Social. Seriam espaços representativos em que representantes virtuais fariam em nome de outros, mas que deveriam estar sujeitos ao controle da sociedade, organizada ou não. O controle dos controladores consiste na segunda face da *accountability*, e poderia ser feito por meio da conexão dos espaços participativos com outros espaços, como fóruns de políticas e conferências nacionais (Lima, 2013)/[24-B1-2013].

No que diz respeito à segunda dimensão de análise relativa ao momento adequado para o acontecimento desta modalidade de controle, os autores se posicionam de maneira diferente. Por exemplo, Batista *et al.* (2010)/[03-A1-2010] citam que o Controle Social da política é entendido como o ato de participar da elaboração e execução das ações de saúde, assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros nesta área. Neste conceito percebe-se que o autor definiu três momentos oportunos para a realização do Controle Social.

Por sua vez, Chaves e Egry (2012)/[06-A2-2012] mencionam que o Controle Social na atuação do poder público acontece na elaboração das políticas públicas para atender às necessidades dos indivíduos e da própria sociedade. Já Cristo (2012)/[65-B1-2012] expôs que as ações do Controle Social visam a fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à introdução de uma política pública.

Diante destes argumentos constata-se que não há um consenso do ciclo exato dos momentos adequados para a execução do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Algumas abordagens, como a de Batista *et al.* (2010)/[03-A1-2010], mostram-se as mais completas, pois coadunam com o ciclo da política pública proposta por Saravia (2006), que abarca as seguintes fases: agenda política, elaboração, formulação, estabelecimento, execução,

avaliação e monitoramento. Tais etapas interagem e formam o processo de uma dada política pública. Nesse sentido, infere-se que, se uma política pública passará por todas estas fases, necessariamente o controle das políticas, aqui denominado de Controle Social da sociedade sobre o Estado, também deverá percorrer tal circularidade.

Rabelo, Teixeira e Esluga (2013)/[30-B1-2013], baseados na definição apresentada pelo Ipea (2010), mencionam que o Controle Social na nova realidade brasileira são espaços decisórios nos quais os diferentes atores repartem o poder de elaboração, execução e supervisão das políticas públicas do país. Ou seja, trata-se de uma nova forma de gestão que pode transformar as formas históricas de pensar e viver a política no Brasil. Para tanto, observa-se que não basta permitir a possibilidade da existência desta modalidade de Controle Social apenas em um dado momento oportuno do ciclo da política; é imprescindível que o Controle Social ocorra efetivamente em todas as fases do processo das políticas públicas.

No tocante à última dimensão que trata dos locais apropriados para a realização deste Controle Social, o que se percebe na literatura revista é que esta prevê uma variedade considerável de canais para o desenvolvimento deste Controle Social, que vai desde conferências municipais até os canais possibilitados pela mídia. Exemplificando estas opções, Herkenhoff e Rabelo (2011)/[58-B2-2011] citam que o Controle Social somente pode ser efetivado quando houver uma relação direta com vários elementos da comunicação, entre eles o acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa e regras claras nos espaços de negociação.

Neste mesmo sentido, Goulart *et al.* (2012)/[29-B1-2012] destacam que o Controle Social é exercido no âmbito de um espaço de representação da sociedade civil, em que se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações, movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, entidades jurídicas, prestadores de serviços, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem cidadãos, famílias e grupos da comunidade. Nesta perspectiva, nota-se que, quanto maior for o número destes canais, mais visibilidade o Controle Social exercido pela sociedade

sobre o Estado terá, e, quando a participação direta sobressair à representação nestes espaços, mais abrangentes se tornarão os meios para a efetivação deste controle.

A apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre Controle Social nas três dimensões: Como? – Quando? – Onde?, indica que o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado acontece com maior peso por meio da representação, tem maior incidência nas instâncias formais estabelecidas e não abarca todas as modalidades do ciclo do processo das políticas públicas, pelo contrário, é utilizado apenas para endossar medidas já tomadas anteriormente, como é o caso do mero teatro que acontece nos conselhos gestores quando da aprovação da prestação de contas, denominado, no trabalho de Silva (2007, p. 190), como um “jogo de faz de contas” executado pela prefeitura e pelo conselho. Atrela-se em áreas específicas, por exemplo a área da saúde, e volta-se apenas para as políticas sociais, ou seja, não possui um foco amplo que comporte toda a esfera pública necessária.

Na sequência apresenta-se as categorias teóricas encontradas na literatura sobre Controle Social – “Democracia”, “Cidadania” e “Gestão Social” – tendo a ciência de que tais categorias possuem uma alta proximidade em suas abordagens.

Delimitação das Categorias Teóricas do Controle Social: Democracia, Cidadania e Gestão Social

A análise das publicações proporcionou a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre Controle Social que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas internas: Democracia, Cidadania e Gestão Social. Embora categorizar questões que se apresentam tão próximas e fluidas não seja fácil, neste subitem procurou-se demonstrar as diferentes relações que se estabeleceram nestas categorias teóricas. Na sequência, propõe-se a discorrer sobre o delineamento de cada uma dessas categorias teóricas.

A “democracia” encontra-se estritamente vinculada às concepções teóricas abordadas pelos autores das publicações apreciadas. Por exemplo, Batagello, Benevides e Portilho (2011)/[22-A1-2011] citam que a participação da sociedade civil nos processos decisórios da gestão da saúde por meio da expressão Controle Social foi viabilizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS),

e o conceito de Controle Social, segundo estes autores, tendo em vista o pensamento filosófico e sociológico moderno, ora foi utilizado para designar uma consequência da democracia participativa, ora uma condição de sua própria possibilidade.

De acordo com Dahl (2009), as democracias se estabelecem em certas circunstâncias e nos momentos favoráveis. Sendo assim, no caso brasileiro, após o último período de ditadura, ela tornou-se não apenas necessária, mas indispensável, pois, por meio de sua existência como sistema, foi possível pensar em cenários democráticos que oportunizassem a participação direta, a igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido, o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos (Dahl, 2009).

No trabalho de Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012)/[46-A2-2012], os autores mencionam que no contexto do Controle Social existe centralismo político, partidocracia e rarefação da sociedade civil na configuração das inovações de controle, que parecem prefigurar um regime limitado de controles democráticos sociais, vulnerável às mudanças do governo central, às conveniências partidárias e com baixa resiliência quanto às iniciativas não institucionalizadas no Estado.

Nesse sentido, percebe-se que não basta apenas a existência de canais para a execução do Controle Social da sociedade sobre o Estado, conforme menciona Silva (2007). É imprescindível, como alega Dahl (2012), que haja a responsabilização do governo diante das preferências de seus cidadãos, que devem ser considerados politicamente iguais, ou seja, é preciso reconhecimento por parte do Estado da relevância desta modalidade de Controle Social.

Anhucci e Suguihiro (2010)/[57-B2-2010] mencionam que na discussão sobre a democracia a participação torna-se um tema central, enfatizando sua dimensão decisória. É difícil acreditar que um processo democrático possa concretizar-se sem que a população tenha espaço e capacidade de decisão. Neste conjunto, percebe-se o quanto a gestão social é necessária, pois, no sistema democrático, ela torna-se uma aliada essencial na ampliação de processos decisórios participativos regidos por uma consciência crítica cidadã autorresponsável.

No que respeita à segunda categoria identificada, isto é, à “Cidadania”, Carvalho (2008) argumenta que o processo de construção da cidadania brasileira ainda encontra-se em fase embrionária. Por esta razão, faz todo o sentido a presença da cidadania como categoria teórica do Controle Social. Para Abramovay, Magalhães e Schroder (2010)/[30-A2-2010], a existência do Controle Social exige uma cidadania ativa e um Estado aberto.

Os autores enfatizam uma virtude relevante no cenário do Controle Social, ou seja, a progressão e evolução do conceito ao longo dos anos. A este respeito, por exemplo, Batagello, Benevides e Portilho (2011)/[22-A1- 2011] citam que o conceito da expressão passou por uma releitura no contexto brasileiro. Sendo assim, esta agora é largamente considerada a possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente nos aspectos relacionados à construção da democracia. Diante deste conceito, percebe-se que não existe Controle Social sem uma cidadania ativa, e se esta não existir, consequentemente não haverá processos democráticos nas instâncias de Controle Social, isto é, as concepções oriundas desta nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre Controle Social, cidadania e democracia. Para fortalecer ainda mais este debate, neste estudo propõe-se a inclusão de uma quarta dimensão indispensável neste conceito – a “Gestão Social”.

De acordo com Carvalho (2008), tradicionalmente convencionou-se definir cidadania como a garantia dos plenos direitos civis, políticos e sociais, os quais, respectivamente, representam a garantia do direito à vida em sociedade, à participação no governo e à participação na riqueza coletiva.

Levando-se em consideração a nossa jovem democracia, não fica difícil entender os fatos históricos que este autor apresenta sobre a existência de tantas oscilações em relação aos direitos civis, políticos e sociais na realidade brasileira, que ora representou ganhos importantes em termos dos direitos civis e perdas em direitos políticos, ora ganhos em direitos sociais e retrocessos nos direitos civis e políticos.

Reis e Guareschi (2010)/[31-B2-2010] consideram que os espaços estabelecidos para a execução do Controle Social representam instâncias de promoção da cidadania e da garantia dos direitos. Neste sentido, Anhucci e Sugihiro (2010)/[57-B2-2010], do mesmo modo, também mencionaram que, diante da nova legislação possibilitada pela Constituição Federal de 1988, foram redefinidas as relações entre o Estado e a sociedade. No contexto

destas novas possibilidades, procurou-se estabelecer uma institucionalidade democrática, e, além de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo, foram criados outros mecanismos capazes de ampliar a participação da sociedade nas tomadas de decisão políticas. Tais aberturas tornaram-se fundamentais para a consolidação da cidadania no Brasil.

A este respeito, Almeida, Dimenstein e Severo (2010)/[20-B1-2010] propõem uma recomendação pertinente sobre a necessidade de enxergar o potencial terapêutico do empoderamento e da participação política, para a qual a associação é um dispositivo com a formação de focos de resistência que podem ser expandidos no sentido da obtenção de direitos e criação de cidadania.

A última categoria – “Gestão Social” – foi encontrada nos trabalhos de autores como Shimizu *et al.* (2013)/[06-B1-2013] e Moisés *et al.* (2010)/[09-B1-2010], que utilizaram a expressão “Gestão Social” integrada com as concepções teóricas do Controle Social da sociedade sobre o Estado.

Para Shimizu *et al.* (2013)/[06-B1-2013], o Controle Social, exercido por meio da sociedade civil sobre as ações do Estado, encontra-se ancorado na utopia igualitária, cujo objetivo primordial é a construção do fortalecimento do poder local por meio de uma gestão social democrática. Nesta perspectiva, o exercício deste Controle Social permitiria, na concepção de tais autores, a expansão da esfera pública por meio da criação de canais de participação social.

Nesta conceituação nota-se que as abordagens presentes são coerentes com a gestão social, tendo em vista que a própria teoria da gestão social possui em sua gênese a especificidade da esfera pública. Sendo assim, a esfera pública abordada na gestão social refere-se a “uma nova esfera pública que consiga aproximar novamente a população da política” (Caçado; Pereira; Tenório, 2015, p. 145). Nesta direção, entende-se que a esfera pública, possibilitada por meio do Controle Social, representa a mesma esfera pública delineada na gestão social, e a expansão desta esfera pública, tanto no que se refere ao Controle Social quanto à gestão social, permitirá as condições para a promoção do desenvolvimento da democracia deliberativa.

No conceito em tela, outra questão que chama a atenção nesta apreciação é o aspecto do fortalecimento do poder local por meio de uma gestão social democrática quando do exercício do Controle Social da sociedade

sobre o Estado. Como é possível perceber, a fundamentação apresentada por Shimizu *et al.* (2013)/[06-B1-2013] é propícia às novas abordagens presentes na gestão social no que se refere a sua escalaridade. Neste sentido, vale citar o posicionamento de autores como Caçado e Rigo (2014) e Castro (2008) sobre o debate dos níveis adequados para o desenvolvimento da participação da sociedade. Segundo eles, a escala mais apropriada para a gestão social consiste na gestão local, o que não diverge do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, que, conforme aludido por Shimizu *et al.* (2013)/[06-B1-2013], flui melhor no poder local.

Caçado e Rigo (2014, p. 65) expõem o nível local como a escalaridade adequada para a gestão social, tendo como base desta argumentação a participação direta, e para que esta aconteça as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) mostram-se essenciais. Vale ressaltar que tais autores não descartam, também, a possibilidade de existência de espaços mais amplos para o desenvolvimento da gestão social, que, de igual modo, se viabilizariam com o auxílio e suporte das TICs. Outros artigos avaliados nesta revisão também versaram sobre a participação da sociedade no contexto do Controle Social em âmbitos locais.

Outro trabalho que abordou o termo gestão social foi o artigo de Moisés *et al.* (2010)/[09-B1-2010]. Neste, a participação foi considerada um instrumento de gestão social e gerência comunitária no domínio do Controle Social. Segundo estes autores, a participação aproxima-se do conceito do Controle Social, pois há a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público, especialmente no âmbito local, em que os programas devem ser efetivados com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos.

Do mesmo modo percebe-se que estes últimos autores mencionados concordam com os demais e com a perspectiva do âmbito local para o desenvolvimento da gestão social, do Controle Social e da própria participação, tendo em vista que esta representa o elemento central destas duas abordagens teóricas. Nesse sentido, entende-se que não existe gestão social nem Controle Social se não houver a participação da sociedade. Nesta perspectiva, o Controle Social é um processo finalístico que promoverá, por meio de sua efetiva execução no âmbito local, o aprimoramento da democracia

e da cidadania deliberativa. A gestão social, por sua vez, representará o meio necessário para que este processo se desenvolva de forma adequada, tendo como missão a emancipação dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (PUR) no Brasil, por meio da realização de uma revisão integrativa de literatura.

De maneira específica, buscou-se: i) realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre Controle Social, nas bases de dados pré-selecionadas; ii) sistematizar as diversas abordagens sobre Controle Social, incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo, bem como identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do Controle Social, e iii) identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir com o aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, no delineamento de pesquisas futuras.

Em atenção ao primeiro objetivo específico, avalia-se que quantitativamente existe atualmente uma produção considerável sobre Controle Social no país, na área PUR, porém a maioria dos trabalhos desta produção volta-se para a análise da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, com maior foco para os conselhos vinculados à área da saúde. Este conjunto de publicações permitiu inferir informações importantes sobre tais instâncias, que, atreladas à concepção teórica da gestão social, podem promover aprimoramentos relevantes para o avanço no campo e apontar caminhos a serem percorridos em busca de uma maior efetividade para as modalidades do Controle Social.

Quanto ao segundo objetivo específico, as análises das publicações proporcionaram a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre Controle Social que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas, que são a Democracia, a Cidadania e a Gestão Social. Foi possível aferir também aspectos importantes neste debate que indicam especificidades encontradas na apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre

a modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado em três dimensões distintas: Como se dá esta modalidade de Controle Social? – Quando acontece? – Onde ocorre?

Sob o prisma das três dimensões aludidas, observou-se que o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado acontece com maior peso por meio da representação, tem maior incidência nas instâncias formais, não abarca todas as modalidades do ciclo das políticas públicas, atrela-se em áreas específicas, por exemplo, à área da saúde e volta-se apenas para as políticas sociais, não abrangendo toda a esfera pública necessária.

No tocante ao terceiro e último objetivo específico, nota-se que são muitas as lacunas identificadas nesta pesquisa, por exemplo, a ausência das conceituações teóricas, a falta de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de Controle Social e a ausência de definições precisas do que representa o Controle Social. Nesta perspectiva, ressalva-se que, enquanto não houver entendimento acerca das concepções e dos mecanismos de Controle Social por parte da sociedade, e também por parte do próprio Estado, automaticamente o sistema republicano terá sua atuação limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados da expressão [Controle Social], e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

O Controle Social da sociedade sobre o Estado, nesta pesquisa, compreende o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via gestão social.

Acredita-se que pesquisas como esta não podem ficar limitadas à comunidade científica, mas precisam ultrapassar os limites da Academia e aproximarem-se da sociedade, com o desígnio de buscar junto a população proposições possíveis para a efetividade das modalidades de Controle Social por meio da gestão social, e a realização desta abertura poderá ser incentivada pelos grupos de pesquisas da área e por ações de extensão comunitária, esferas primordiais neste debate.

Muitos são os caminhos que ainda restam para serem trilhados neste campo do saber que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. A academia precisa, contudo, se equipar de um arcabouço teórico mais aprofundado, que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o Controle Social, mediante novas publicações científicas que se aprofundem nas concepções teóricas relativas ao assunto.

Recomenda-se aprofundar este estudo em outras áreas, abrindo, com isso, oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou o da ciência política. É oportuno, também, ampliar e alterar as bases de dados com o intuito de gerar novos estudos comparativos, até mesmo porque a pesquisa atual não permitiu estabelecer parâmetros generalizantes, uma vez que esteve atrelada aos periódicos Qualis Capes com as seguintes qualificações: A1, A2, B1 e B2, na área PUR.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam realizadas com a finalidade de abranger as contribuições das publicações internacionais. Além disso, há a necessidade de promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de Controle Social por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdo, sob uma perspectiva interdisciplinar e com base nas abordagens da gestão social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias [on-line]*, Porto Alegre, RS, v. 12, n. 24, p. 268-306, 2010.
- ALMEIDA, K.; DIMENSTEIN, M.; SEVERO, A. Empoderamento e atenção psicossocial: notas sobre uma associação de saúde mental. *Interface [on-line]*, Botucatu-SP, v. 14, n. 34, p. 577-592. Epub 1, set. 2010.
- ALVAREZ, M. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva [on-line]*, São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.
- ANHUCCI, V.; SUGUIHIRO, V. A construção do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da participação e do controle social. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, RS, v. 9, n. 1, p. 47-54, jan./jun. 2010.

- ANJOS, F.; CALDAS, N. Controle social e políticas públicas no espaço rural brasileiro. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus. 2007. p. 151-177.
- AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus. 2007. p. 7-9.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 1. ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATAGELLO, R.; BENEVIDES, L.; PORTILLO, J. Conselhos de saúde: controle social e moralidade. *Saúde Soc.* [on-line], São Paulo-SP, v. 20, n. 3, p. 625-634, 2011.
- BATISTA, A. *et al.* A contribuição da pesquisa avaliação para o processo de implementação do controle social no SUS. *Saúde Soc.* [on-line], São Paulo, SP, v. 19, n. 4, p. 784-793, 2010.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. *Gestão social: epistemologia de um paradigma*. 2. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.
- CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). *Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades*. Viçosa, MG: UFV. 2014. p. 54-82.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CASTRO, J. N. de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 339-353.
- CAVALCANTI, M.; CABRAL, M.; ANTUNES, L. Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros – 1988/2005. *Ciênc. Saúde Coletiva* [on-line], Rio de Janeiro, RJ, v. 17, n. 7, p. 1.813-1.823, 2012.
- CHAVES, M.; EGRY, E. Conferências Municipais de Saúde: o movimento social organizado na construção de intervenções em saúde. *Rev. Esc. Enferm. USP* [on-line], São Paulo, SP, v. 46, n. 6, p. 1.423-1.430, 2012.
- CORREIA, M. V. C. Controle social. In: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENNCIO – EPSJV (org.). *Dicionário da educação profissional em saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006. p. 66-73.
- CRISTO, S. Controle social em saúde: o caso do Pará. *Serv. Soc. Soc.* [on-line], São Paulo, SP, n. 109, p. 93-111, 2012.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2012.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

FERREIRA, R. do. N. *et al.* Governança pública: transparência, controle e accountability sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. R. *et al.* (org.). *Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações*. Lavras, MG: Editora da Ufla, 2011. p. 119-132.

FLEURY, S. *et al.* Municipalização da saúde e poder local no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 21., 1997. Maringá. Anais [...]. Maringá: Anpad, 1997. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 4 out. 2014.

GAEDTKE, K.; GRISOTTI, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. *Revista Política e Sociedade*. Florianópolis, SC, v. 10, n. 19, p. 115-137, 2011.

GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing. *Rev. Nurs Health*, Índia, v. 10, n. 1, p. 1-11. 1987.

GOULART, M. et al. Controle social do orçamento regionalizado em SC: análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010. *Revista de Gestão e desenvolvimento regional*. Taubaté-SP, v. 8, n. 3, p. 76-98, set./dez, 2012.

HERKENHOFF, M.; RABELO, D. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. *Textos & Contextos*. Porto Alegre-RS, v. 10, n. 1, p. 82-93, jan./jul. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas: sumário analítico*. Brasília: Ipea, 2010. 3 v.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos – Cebrap [on-line]*. São Paulo, SP, n. 92, p. 105-121. 2012.

LIMA, P. Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, SC, v. 12, n. 24, maio/ago. p. 177-199, 2013.

LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACHADO, L. M. de. O.; MEDEIROS, M. R. A. de. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus. 2007. p. 113-132.

- MARTINS, C. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.
- MOISÉS, M. *et al.* A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. *Ciênc. Saúde Coletiva [on-line]*. Rio de Janeiro, RJ, v. 15, n. 5, p. 2.581-2.591, 2010.
- OLIVEIRA, A.; DALLARI, S. Vigilância sanitária, participação social e cidadania. *Saúde Soc. [on-line]*, São Paulo, SP, v. 20, n. 3, p. 617-624, 2011.
- PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. *et al.* (org.). *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf, 2010. p. 21-52.
- PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 301-314.
- RABELO, D.; TEIXEIRA, E.; ESPLUGA, J. A participação cidadã no plano de bacia do Rio Doce: análise a partir do Termo de Referência. *Revista de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, SP, v. 9, n. 3, p. 184-204, set./dez. 2013.
- REIS, C.; GUARESCHI, N. Encontros e desencontros entre psicologia e política: formando, deformando e transformando profissionais de saúde. *Psicol. Ciênc. Prof. [on-line]*. Brasília, DF, v. 30, n. 4, p. 854-867, 2010.
- SARAVIA, E. J. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42. (Coletânea).
- SHIMIZU, H. *et al.* Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. *Ciênc. Saúde Coletiva [on-line]*. Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 8, p. 2.275-2.284, 2013.
- SILVA, V. R. da. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 179-205.
- SILVA, V. V. *A relação entre satisfação no trabalho e saúde mental do trabalhador: uma revisão integrativa*. 2008. 145f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde) – Universidade de Franca, Franca, SP, 2008. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp100145.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

SIQUEIRA, R. *et al.* Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. *Saúde Soc.* [on-line], São Paulo, v. 20, n. 2, p. 470-482, abr./jun. 2011.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability: the other side of control. *In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (org.). Enforcing the rule of the law: the politics of societal accountability in Latin America.* Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle social e controle institucional: um diálogo necessário. *In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (org.). Parceria social público privada: textos de referência.* São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

SZAZI, E. Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro setor. *In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (org.). Parceria social público-privada: textos de referência.* São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 303-325.

TEIXEIRA, M. A. C. *Estado, governo e administração pública.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VENDRUSCOLO, C.; PRADO, M. L. do; KLEBA, M. E. Formação de recursos humanos em saúde no Brasil: uma revisão integrativa. *Educ. em Rev.* [on-line], v. 30, n. 1, p. 215-244, 2014.

WEBQUALIS. *Sistema Integrado da Capes.* Disponível em: <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>. Acesso em: 30 mar. 2015.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

CAPÍTULO 4

O CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA REGRESSIVA NO BRASIL¹

Fernando Guilherme Tenório
Marco Antonio Carvalho Teixeira

INTRODUÇÃO

Seríamos atemporais e a-históricos se acreditássemos na inviolabilidade dos conceitos e, dada a especificidade deste texto, do conceito de gestão social tal qual defendemos desde o início dos anos 90 do século 20. Desde então apregoamos o conceito de gestão social² como um modo gerencial que deveria ser coetâneo das demandas de uma sociedade mais justa, plural e determinante de seus anseios, um modo antinômico ao conceito de gestão estratégica,³ coetâneo das demandas específicas do mercado, sob a égide do neoliberalismo, no qual o valor de troca predomina sobre o valor de uso. No caso brasileiro, o contexto da possibilidade dessa antinomia começa a ser institucionalmente definido por meio dos preceitos constitucionais de 1988.

¹ Versão anterior foi publicada na *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 13, n. 2, abr./jun. 2021.

² A gestão social é a tentativa de “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais. Em seu processo de afirmação, a verdade só existe se todos os participantes da ação admitem sua validade, isto é, a verdade é a promessa de consenso racional, não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da crítica intersubjetiva” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 412).

³ Gestão estratégica seria “um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e executada mediante a interação de duas ou mais pessoas, em que uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, esse tipo de ação gerencial seria aquele no qual as organizações empresariais privadas determinariam suas condições de funcionamento e o Estado se imporia à sociedade por meio de processos eminentemente fundados na técnica, configurando intervenções de caráter tecnocrático” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 412).

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como “Constituição cidadã”, define de imediato no seu Título I e nos seus Princípios Fundamentais o artigo 1º, que diz:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988, p. 3).

Desse artigo 1º destacamos dois itens fundamentais para legitimar o conceito de gestão pretendido: II – cidadania⁴ e o *Parágrafo único*, apresentando o fato de o poder ser exercido também diretamente pelo povo. Ou seja, a Constituição de 1988 possibilita que os processos de tomada de decisão, de quaisquer naturezas, possam ser exercidos pela cidadania de forma direta, e não exclusivamente por meio de seus representantes eleitos. O importante deste *Parágrafo único* é que, a partir de então, o país passou a discutir a possibilidade não só da democracia representativa,⁵ mas também da democracia deliberativa.⁶ Esta democracia favorece a participação cidadã

⁴ “Embora sejam objeto de diferentes interpretações, os termos *cidadão* e *cidadania* geralmente remetem ao indivíduo pertencente a uma comunidade e portador de um conjunto de direitos e deveres” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 135, grifos dos autores). “Como sintetiza Norberto Bobbio (...), a cada categoria de direitos corresponde uma concepção de liberdade: os direitos civis reservam ao indivíduo uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; os direitos políticos lhe garantem a liberdade *no* Estado; e os direitos sociais significam liberdade *por meio do* Estado” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 412, grifos dos autores).

⁵ “Democracia representativa é a forma de governo em que os cidadãos – isto é, os titulares do poder na comunidade política – não exercem sua soberania diretamente, mas a delegam a representantes eleitos, ou seja, as autoridades escolhidas em eleições livres, periódicas, competitivas, regulares, definidas por lei e monitoradas por um corpo judicial independente” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 252).

⁶ “A democracia deliberativa é definida como resultante da decisão coletiva que emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, governados por essas decisões” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 239).

por meio de um modo decisório dialógico, fundamental à instituição de um procedimento gerencial, a gestão social, que preconiza a participação de todos os concernidos, afetados, em qualquer processo de tomada de decisão.

Alguns dirão ser uma pretensão utópica, no entanto, diante da distopia em que vivemos, a utopia gênese deste texto, a gestão social, estaria fundamentada no princípio esperança, preconizado por Ernst Bloch, no qual o ato de pensar significa transpor o existente. E o que concretamente existe? Um modo de administrar, a gestão estratégica, aquém da possibilidade de uma sociedade republicana, socialmente justa. Acompanhando o pensamento de Bloch, desde a Constituinte de 1988 a sociedade brasileira está repleta “de disposição para algo, tendência para algo, latência de algo” (Bloch, 2005, p. 28), de ter o controle social do seu destino – daí a necessidade de um modo organizativo que dê suporte a esse desejo participativo por meio de outro tipo de gestão, que aqui defendemos, uma gestão social comunitariamente organizada. Na realidade, “trata[se] do que poderíamos denominar o princípio de incompletude histórica, que deixa aberta a possibilidade da inovação, a ruptura e a quebra, em outras palavras” (Linares, 2015, p. 11), de mudança conceitual que radicalize alterando o modo gerencial do pensar hegemônico contemporâneo. Dessa maneira, a proposta de uma gestão dialógica compartilhada com os diferentes atores da sociedade está apoiada no princípio esperança blochiano, na medida em que a Constituinte de 1988 promoveu a latência de uma sociedade democrática e participativa, e, também, fundamentada no princípio de incompletude histórica lineriano, uma vez que a Carta Magna de 1988 ainda deixa em aberto a possibilidade da inovação por meio de um processo gerencial diferenciado do hegemônico.⁷

Desde a Constituição de 1988 o postulado da democracia representativa no Brasil não é mais o mote de uma participação cidadã que ocorria a cada período eleitoral, a fim de eleger seus representantes nas diferentes instâncias

⁷ “[A] Constituição de 1988 deixou frestas abertas. Ela deixou intocada a estrutura agrária, permitiu a autonomia das Forças Armadas (...), manteve inegáveis os analfabetos – embora tenha aprovado seu direito de voto. Preservou igualmente a centralização do Executivo, produzindo-se um Estado agigantado, (...) [assim como] uma concentração de poderes na esfera judicial, desorganizando o equilíbrio que deve imperar entre os três poderes representativos da nação. (...) A despeito desses ‘poréns’, a Constituição de 1988 continua sendo a melhor expressão de um Brasil que firmou um sólido compromisso democrático em vários níveis das relações sociais, bem como estabeleceu políticas maduras de defesa dos direitos humanos. Ela é atenta às minorias políticas, avançada nas questões ambientais, empenhada em prever meios e instrumentos constitucionais legais para a participação popular direta” (Schwarcz, 2019, p. 232-233).

legislativas de governo – federal, estadual e municipal. Embora a soberania popular⁸ pudesse ser exercida de forma direta e/ou participativa em interação com as diferentes instâncias legislativas e executivas e os órgãos do aparato burocrático nos diversos níveis de governo, em 2016 o contexto institucional brasileiro foi alterado sob uma perspectiva que faz dormir os preceitos constitucionais de 1988, deixando em suspenso a possibilidade de práticas gerenciais democráticas. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo central contextualizar o surgimento do conceito de gestão social no Brasil e verificar até que ponto o momento brasileiro pode apoiar ou impedir a prática de uma gestão comprometida com a sociedade, inserindo na pauta a temporalidade do conceito de gestão social. Gestão social: contexto histórico-institucional

Sabemos que, em geral, a história institucional de um país é demarcada a partir do início de sua colonização, embora não desconheçamos que o fenômeno da institucionalização possa ocorrer desde o momento em que populações migratórias prévias à colonização passaram a habitar determinado território. Dado o espaço disponível e o fato de não ser um artigo com pretensões historiográficas, demarcamos o começo cronológico deste texto a partir da promulgação da Constituição de 1988, portanto 488 anos após o início da colonização brasileira pelos portugueses. Mesmo aceitando o fato de que a Carta Magna de 1988 seja consequência dos séculos que antecederam este final de centúria, não só temos delimitação de espaço para descrever a nossa percepção do objeto de estudo – gestão social – como também acentuar que, no caso brasileiro, essa concepção gerencial procurou vir ao encontro da nossa Lei Máxima logo após sua promulgação. Assim, o contexto institucional do presente artigo será pautado pelos fatos histórico-institucionais ocorridos no entorno do final do século 20 e entrante 21.

Por sua vez, não podemos interpretar questões institucionais dissociadas das questões econômicas, políticas e culturais de um país. O período no qual ocorre ou não dado fato social está inter-relacionado às circunstâncias desse fato, e, como demarcamos o início do presente estudo

⁸ No capítulo IV DOS DIREITOS POLÍTICOS da Constituição de 1988, reza o *art. 14*. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (Brasil, 1988, p. 18). “Por outro lado, desde as revoluções do século 18 (...) a ideia de soberania popular cresce. No limite, ela leva a uma vaga e difusa convicção de que há soberania nacional quando a exerce o povo, em eleições livres e democráticas” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 949).

no entorno de 1988, não podemos esquecer que é no período do governo de José Sarney (1985-1990) que a Constituição é promulgada – “entre 1988 e 1999, fundou-se em uma lógica *excludente* que fomentou a financeirização, a deterioração das condições de vida e de trabalho da maioria e a concentração de renda” (Saad Filho, 2018, p. 23, grifo dos autores). Ou seja, ao nascer, a nova Constituição é submetida ao tacão de uma mediação econômica, liderada pelas históricas elites brasileiras, que não permitem que o outro, a maioria da população, possua direitos que lhes são devidos e que possibilitam participar de uma melhor distribuição da renda.

Esse período foi ainda agudizado pelo efêmero governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), cuja racionalidade econômica neoliberal e promiscuidade administrativa – corrupção – o levou, para fugir do *impeachment*, a renunciar em 29 de dezembro de 1992. Collor de Mello é substituído em 29 de dezembro pelo vice-presidente Itamar Franco, que completou o período do mandato presidencial até 1º de janeiro de 1995. Apesar de no início dos anos 90 o conceito de gestão social já ter surgido, ainda não fazia parte da ribalta acadêmica, o que começa a ocorrer quando ele contracena com o conceito de gerência social.

O conceito de gerência social foi exposto em 1992 (19 a 21/8) na cidade de Santa Cruz de la Sierra (Bolívia) no *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social*, organizado pela Red Iberoamericana de Instituciones de Formación en Gerencia Pública (Clad-Aeci/Inap-Pnud). Nesse mesmo evento apresentamos o trabalho “Gestión social: una experiencia de enseñanza e investigación”, atividades que desde 1989 vínhamos desenvolvendo na Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap)⁹ da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Por sua vez, já em 1993, foi publicado o livro *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, organizado por Bernardo Kliksberg e publicado no México pelo Fondo de Cultura Económica, trazendo o conceito de gerência social definido nos capítulos “*Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias inovativas*”, de Kliksberg, e “*¿Como capacitar en gerencia social? la experiencia del Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales*”, de Kliksberg e José Subirats.

⁹ Até então, à sigla Ebap não tinha sido acrescentado o “E” de empresas, fato ocorrido em 1990, quando passou a ser denominada de Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape).

Não podemos esquecer que, nesse período, início da década de 90, de Tijuana (México) até a Isla Hornos (Chile), o modelo econômico sugerido e adotado total ou parcialmente pelos países da América Latina (AL) foi denominado de “Consenso de Washington”, cuja dúvida ainda persiste: Foi realmente uma forma de organização econômico-social acordada entre os países ou uma imposição tecnocrática de orientação neoliberal? Resposta: uma imposição – praticada no Brasil a partir de 1990 com o descontinuado governo de Collor, sequenciada por Itamar Franco e consolidada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003, em dois mandatos). Nesses períodos as políticas públicas, notadamente as sociais, estavam associadas à concepção de políticas compensatórias. Esse fato foi percebido quando, em 1997, participamos em Washington, D.C. do Curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales nas dependências do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Gerência social era o mote conceitual do gerenciamento de políticas e programas sociais para a América Latina. Nesse curso ficou clara a relação entre gerência social e políticas públicas compensatórias. Em que pese a amplitude dos objetivos do curso, que entre outros referia a necessidade de melhorar a articulação entre políticas econômicas e sociais e compreender as inter-relações entre os planos econômico, social e institucional, não cabia dúvida de que o contexto econômico-institucional de então não tinha como agenda atender às questões estruturais dos países da América Latina, mas focalizar, destacar, a prática de políticas e programas compensatórios, ou considerados prioritários pelos governos de turno.

Vale observar que, nos textos publicados pelo BID/Indes, a expressão usual era gerência social, embora em algumas referências bibliográficas aparecesse a expressão gestão social. Vejamos algumas dessas referências. Em praticamente todo o livro *Gerencia social en América Latina*, de 2002, organizado por Isabel Licha, a expressão dominante é gerência social. Em sua parte III, no entanto, surge o título “*Programa de apoio a la gestión social en Brasil*”,¹⁰ de um texto escrito por brasileiros,¹¹ que descreve a instalação no país do supracitado Programa:

¹⁰ No primeiro período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com recursos do BID, foi efetivado no Brasil o Programa de Apoio à Gestão Social.

¹¹ Leopoldo Alves Junior, Vera Lucia Amorim Jatobá e Eurídice Nóbrega Vidigal.

En julio de 1966 se inició la elaboración del Programa de Apoyo a la Gestión Social que tiene por objeto mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas sociales prioritarios de Brasil, de esa manera, lograr una transformación profunda en la forma como estos programas sociales llegan a la mayoría de la población (Licha, 2002, p. 170).¹²

Também é possível verificar o emprego simultâneo das expressões gerência social e gestão social no livro *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, organizado por Fábian Repetto, cujo capítulo 2 tem o seguinte título: “*La dimensión cultural en la gestión social. El papel de la gerencia social y la construcción de ciudadanía plural en América Latina*” (Repetto, 2005, p. 101). Embora em todos os textos e documentos publicados pelo BID/Indes a expressão usual tenha sido *gerência social*, nos livros citados, apenas para mencionar dois exemplos, fica a dúvida: A expressão gerência social seria sinônimo de gestão social? No léxico castelhano, *gerencia* difere do português apenas pelo fato de colocarmos na língua lusitana o circunflexo no segundo “e”, *gerência*; o mesmo com *gestión* em castelhano e *gestão* em português.

Por sua vez, o conceito de gestão social em alguns espaços da Academia brasileira, como era o caso da Ebape, passou a significar o processo gerencial a ser compartilhado pelos diferentes sujeitos sociais nele envolvidos.¹³ Ou seja, desde então (1990), gestão social não era o mesmo que gerência social. Acrescente-se a isso o fato de que distinguíamos o significado de gestão social do conceito de gestão estratégica,¹⁴ distinção que não fazia parte do vocabulário daqueles que utilizavam a expressão gerência social como importante à instituição de políticas compensatórias. Em nossa visão, havia uma confusão conceitual, pois alguns de seus textos utilizam as expressões *estratégia* e *gestão estratégica* como instrumentos da gerência social. Podemos encontrar um exemplo bem explícito em um dos *Documentos de Trabajo I-56* (2006) do Indes, elaborado por dois professores do instituto, Karen Mokate e José Jorge Saavedra: *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de*

¹² Na ocasião da criação do *Programa de Apoyo a la Gestión Social no Brasil*, foi criada a Rede de Articulação Social e uma página na web: redesocial.org.br

¹³ Ver nota 3.

¹⁴ Ver nota 4.

políticas y programas (2006). Nele, em dois itens capitulares, encontram-se: “*Seis desafios de la acción estratégica de la gerencia social*” (p. 8) e “*Un marco conceptual de estrategia y gestión estratégica para la gerencia social*” (p. 19). Seria uma contradição de termos? Um oxímoro? Diversos poderiam ser os argumentos com os quais os referidos professores explicariam a interação ou correlação das palavras estratégia e gestão estratégica com gerência social. Repetimos, no entanto, desde 1990 fazemos a distinção entre gestão social e gestão estratégica. Nossa explicação deriva do referencial teórico que adotamos para expor a distinção de ambos os conceitos.¹⁵ Aparentemente, o mesmo não ocorria com as referências utilizadas pelos referidos professores do Indes e outros.¹⁶

Nesse sentido, parece que as diferenças conceituais entre gestão social e gestão estratégica não eram consideradas. Os motivos poderiam ser diversos. Um deles poderia estar vinculado ao fato de que naqueles anos 90 a expressão estratégica estava *in*, ou seja, em qualquer que fosse o assunto a expressão deveria estar presente – modismo? Outro motivo poderia ser o uso inconsciente dos referenciais teóricos. Ou, talvez, os autores que escreviam sobre gerência social desconhecêssem as publicações que no Brasil já corriam, à época, sobre gestão social – o que justificaria o que disse Darcy Ribeiro sobre estarmos, na América Latina, de costas uns para os outros.

Vale relembrar que no período FHC, notadamente em seu primeiro mandato, dois programas voltados à modernização gerencial do serviço público pareciam não caminhar juntos, pois não convergiam. Um desses programas acontecia a partir do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, criado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e que tinha como uma de suas preocupações pôr em prática aquilo que na época era chamado de administração pública gerencial, ou nova administração pública.¹⁷

¹⁵ Referência bibliográfica que contém ensaios que tratam do tema desde os anos 1990: Tenório, Fernando G. *Uma alternativa: gestão social*. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2026.

¹⁶ Podemos observar essa aparente contradição de termos em Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México, DF: Siglo XXI Editores; Cepal, 2005.

¹⁷ Pelo menos duas referências poderão ser consultadas a respeito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: bresserpereira.org.br, ou Pereira, Luiz Carlos Bresser. “A reforma do Estados dos anos 90: lógica e mecanismo de controle”. *In: Lua nova*, n. 45, São Paulo, 1998, p. 49-98 (disponível em: www.scielo.br). Cabe acrescentar que, nesse primeiro período do governo FHC, Luiz Carlos Bresser Pereira ocupava o cargo de ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado.

Simultaneamente a um dos objetivos do *Plano Diretor* (visando à melhoria da capacidade gerencial dos servidores públicos da União na sua aproximação com a sociedade ou com o que denominava de cidadão-usuário, ou cidadão-cliente)¹⁸ caminhava o Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, que, como já observado, inicia suas ações em 1966 com o objetivo de melhorar o desempenho gerencial dos diferentes programas sociais patrocinados pelo governo FHC.

Por que eles pareciam caminhar sem convergir? Porque, se de um lado o *Plano Diretor* tinha a preocupação de melhorar o desempenho da burocracia estatal por meio da nova administração pública, e tinha também como uma de suas características transferir “para o setor público não estatal [os] serviços sociais e científicos competitivos” (Pereira, 1998, p. 81). Assim, parecia que o Programa de Apoio à Gestão Social repetia a necessidade de uma capacitação gerencial para os novos tempos, mas estava direcionado à melhoria gerencial dos programas sociais considerados prioritários pelo governo. O programa, no entanto, corria o risco de “chover no molhado”, na medida em que uma série de atividades na área social já não ficariam com o Estado, e sim com “as entidades públicas não estatais (ou seja, usando-se outros nomes como são designadas, são entidades do terceiro setor, são entidades sem fins lucrativos, são organizações não governamentais, organizações voluntárias)” (Pereira, 1998, p. 67).¹⁹ Por essa razão, passa a ocorrer um fato interessante na Academia brasileira: as distintas interpretações do conceito de gestão social.²⁰ Enquanto algumas Instituições de Ensino Superior (IESs) entendiam a gestão social como aquela definida na nota 3 deste artigo, ou seja, um conceito antagônico ao de gestão estratégica (nota 4), outras IESs percebiam o mesmo conceito como tendo objeto de aplicação apenas no terceiro setor, isto é, não admitiam a possibilidade da sua prática ser mais abrangente, possível de ser aplicada às organizações do primeiro, segundo e terceiro setores.

¹⁸ Pereira, 1998, p. 80.

¹⁹ Sugerimos duas referências que poderão ampliar a análise sobre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aqui descrito, de forma pontual, nos dois últimos parágrafos anteriores a esta nota. A primeira referência, por ordem de publicação, é o artigo escrito por Andrews, Christina W.; Kouzmin, Alexander. O discurso da nova administração pública. In: *Lua Nova*, n. 45, São Paulo, 1998, p. 97-129. A segunda referência é o livro de Paula, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

²⁰ Consultar Aguiar-Barbosa, Amanda; Chim-Mik, Adriana Fumi. “Evolução do conceito de gestão social (1990-2018): uma análise de copalavras”. In: *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 25, n. 80, p. 1-22 e 80525, 2020.

Salientemos que no livro *Por uma nova gestão pública* (2005), de Ana Paula Paes de Paula, a autora desenvolve no Capítulo 8 o conceito de administração pública societal, que de certa forma contrariava a administração pública gerencial ou o que ela denomina, logo no início da obra, vertente gerencial.²¹ Por sua vez, a administração pública societal é designada de vertente societal, que procura desenvolver “formas de organização e administração do Estado que incluem a participação da sociedade, procurando construir uma gestão pública social” (Paula, 2005, p. 23).²² Na descrição do Capítulo 8 do livro de Ana Paula, a gestão social seria uma das possibilidades da vertente societal na qual

buscam-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (Paula, 2005, p. 159).

Embora o estudo de Ana Paula esteja diretamente relacionado à administração pública, portanto nos limites do aparelho do Estado, recuperamos que a vertente societal aqui definida, a gestão social, não estaria restrita ao setor público, podendo ser aplicada tanto no setor privado quanto no setor público não estatal, como anteriormente referido. Apesar desse intento de uma gestão democrático-deliberativa, sob o qual poderemos observar experimentos no banco de dados do Programa Gestão Pública e

²¹ “[A] vertente gerencial não foi bem-sucedida na abordagem da dimensão sociopolítica, pois ao focalizar a nova administração pública como modelo de gestão, deixou a desejar no que se refere à democratização do Estado brasileiro. Questões que envolvem as relações entre o Estado e a sociedade não foram suficientemente tratadas, permanecendo as características centralizadoras e autoritárias que marcaram a história político-administrativa do país” (Paula, 2005, p. 23).

²² “[A] vertente societal busca construir e implementar um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Guardando alguns limites, a tentativa de inserir a dimensão sociopolítica em suas experiências de gestão está abrindo possibilidades para a renovação do modelo de gestão pública à medida que traz novas propostas para se repensar as instituições políticas e a dinâmica administrativa” (Paula, 2005, p. 23).

Cidadania,²³ alguns outros experimentos desde o primeiro governo Lula (2003) até o golpe parlamentar de 2016, no governo Dilma Rousseff, foram tentativas de operacionalizações não só de políticas públicas, mas também da participação cidadã exercendo o controle social, como foi o caso nos municípios e por meio de preceito constitucional, das práticas dos Conselhos Gestores Municipais e de outros arranjos institucionais que transitavam do local ao central nas esferas de governos. A questão que nos direciona para o seguinte item deste artigo é: Até que ponto, após o golpe parlamentar de 2016, faz sentido o conceito de gestão social à contemporaneidade?

GESTÃO SOCIAL: CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Como poderíamos tornar contemporâneo um conceito que vai de encontro à contemporaneidade vigente no país? Esta não é uma simples descrição dialética, é uma realidade posta em questão desde 2016, quando um golpe parlamentar destituiu da Presidência Dilma Rousseff. Até então, e principalmente desde o primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, o conceito de gestão social vinha sendo discutido na Academia e posto em prática por meio de políticas públicas aplicadas em seus mandatos. Sem exagero, poderíamos afirmar que certo ufanismo parecia ser o futuro de uma nova institucionalização para o Brasil – com respeito à possibilidade da prática de uma gestão democrático-deliberativa, compartilhada de modo intraorganizacional, ou entre atores sociais e agentes econômicos, ou, ainda, entre atores sociais e poderes públicos, isto é, a possibilidade de uma cidadania ativa, atuante, inclusive de viés com controle social. Surge na História, todavia, uma circunstância que desmonta aquilo para o qual foi elaborada a Constituição de 1988, a condição de que seria possível um povo viver de forma democrática em busca da justiça social. Utopia? Com o golpe de 2016 um processo distópico

²³ O Banco de Experiências sobre o Programa Gestão Pública e Cidadania, organizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio inicial do BNDES, é o resultado de um trabalho de dez anos na identificação de experiências inovadoras de governos estaduais, municipais e de organizações indígenas no Brasil, a partir de uma premiação anual aberta. As atividades continuam hoje por meio de estudos de acompanhamento e avaliação dessas e de outras experiências. Disponível em: <https://ceapg.fgv.br/banco-experiencias>.

começa a ser engendrado, e se acentua em 2019 com a ascensão ao poder central o governo de Jair Messias Bolsonaro. A Constituição de 1988, portanto, de significante passa a não ter mais significado. Como isso ocorre?

Parece que o processo distópico não começou apenas com a ascensão do governo Bolsonaro ao poder em 2019. Em junho de 2013 inicia-se um movimento social no país que reclama do aumento de passagens de ônibus na cidade de São Paulo. Chega a 2015 com manifestações ampliadas, embora difusas, contra o governo Dilma Rousseff e, obviamente, tudo que fosse originado no Partido dos Trabalhadores (PT), culminando com o golpe jurídico-parlamentar em agosto de 2016. Este golpe “foi caracterizado como ‘parlamentar’, ‘judicial’, ‘midiático’, ‘empresarial’ ou ainda uma combinação destes adjetivos” (Miguel, 2019, p. 112).²⁴ Essa mobilização social, cuja composição variava da extrema esquerda à extrema direita, poderia estar inserida na “desdemocratização”, na qual “a democracia que se construiu nos países do Ocidente ao longo do século XX sempre ficou muito aquém do ideal de governo do povo. Ainda assim, representava a promessa de incorporação da maioria da população na cena política e a possibilidade de que seus interesses fossem levados em conta nos processos de tomada de decisão” (Miguel, 2019, p. 113-114).

Não custa lembrar que o Brasil vinha experimentando maior protagonismo social nas decisões governamentais desde o período pré-1988, com o surgimento de movimentos sociais que dividiam suas ações entre processos reivindicatórios – moradia, saúde e creche, entre outras demandas – e promoviam ações diretas contra o regime militar, organizando manifestações pela democracia ainda nos anos de chumbo da ditadura (Sader, 2001). Tais movimentos desenvolveram uma característica local de pressão, cobrando de prefeitos respostas aos seus anseios e conseguindo abrir canais de diálogo com várias prefeituras. Foi assim que nasceram programas de administração participativa em pequenos municípios, como Icapuí, no Ceará, Janduí, no Rio Grande do Norte (Almeida, 1993), e Lages, em Santa Catarina (Souto, 1991), entre outros.

²⁴ Não devemos esquecer que no ínterim entre 2013 e 2019, principalmente com o governo provisório de Michel Temer, ocorreram vários fatos que contribuíram para demonstrar o processo que mais adiante será denominado de “desdemocratização”: suicídio de Luiz Carlos Cancellier, reitor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), surgimento da denominada Escola Sem Partido e tudo aquilo originado no que ficou conhecido como Lava Jato, ação judicial de reclusão que impediu a candidatura, pela terceira vez, de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Felizmente, em 11 de dezembro de 2018 o projeto Escola Sem Partido foi retirado da pauta da Câmara Federal.

Nesses locais a gestão municipal discutia as prioridades na alocação de recursos do orçamento junto com as comunidades e prestava contas de seus gastos, publicando a execução orçamentária em local aberto à população. Era uma iniciativa de orçamento participativo com políticas de transparência, sem que ainda se tivesse a noção que esses termos possuem nos dias hoje.

Esses processos participativos, ocorridos ainda em pleno regime militar, influenciaram a elaboração da Carta Magna de 1988. A nova Constituição Federal nasceu prevendo a abertura de instrumentos de participação social no orçamento e nas políticas públicas, como a realização de audiências públicas para a construção da peça orçamentária e a criação de conselhos gestores de políticas públicas. A obra constitucionalizou direitos sociais e promoveu uma saudável combinação entre instrumentos da democracia representativa e da democracia direta, como: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Tais mecanismos de participação, que permeou vários processos de democratização das políticas públicas, possibilitando a participação cidadã no desenho da efetivação das mesmas em muitos casos, ocorreram em vários setores dos governos municipais, estaduais e federal, na maioria das vezes estimulados por decisão política dos chefes do Executivo. Experiências de Orçamento Participativo como as de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, para falar em algumas grandes capitais, transformaram-se em vitrines de governos de esquerda.

No âmbito federal, as grandes conferências de saúde, educação, segurança alimentar, assistência social, entre outras, mobilizaram representantes de segmentos sociais de diversas regiões do país, que possibilitaram o redesenho de políticas públicas nessas áreas. Ao que tudo indica, a última grande mobilização social que se transformou numa legislação que ampliou a democracia e garantiu acesso a direitos pelos cidadãos foi a Conferência Nacional de Transparência e Controle Social. Apoiada pelo governo federal por meio do envolvimento direto da Controladoria-Geral da União (CGU), a Conferência culminou com a aprovação da nova Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) durante o governo Dilma Rousseff (Loureiro *et al.*, 2012).

Da Constituição de 1988 até 2016, portanto, quando houve o afastamento da presidente Dilma, o adensamento democrático veio ocorrendo pelos diferentes processos de participação popular em decisões

governamentais e pela pressão sobre os demais poderes: Legislativo e Judiciário. O enfraquecimento dos espaços públicos de democracia no Brasil, porém, começa um pouco antes de 2016 e por reação de uma maioria parlamentar conservadora na Câmara dos Deputados, que resolveu investir contra os espaços participativos, alegando que usurpavam atribuições do Legislativo.²⁵

Durante o governo Dilma, a então presidente da República baixou o Decreto nº 8.243/2014, criando a Política Nacional de Participação Social (PNPS). O objetivo não era criar novos processos participativos, pois estes já existiam. O problema que se buscava resolver era a falta de arcabouço legal que institucionalizasse o processo, o que colocava esses mecanismos em situação de fragilidade.

Vale voltar a 2014, um ano de enorme tensão no Brasil, com parte dos movimentos sociais de 2013 ainda nas ruas pressionando contra a realização da Copa do Mundo de Futebol e desgastando politicamente o governo. Talvez a presidente tenha errado no momento de apresentar o decreto e, assim, possibilitado a grupos de extrema direita construir uma narrativa, vinculando o decreto a uma perspectiva autoritária. Também não se pode deixar de lembrar que, para além da Copa do Mundo, era ano eleitoral. Por isso, no debate público, a oposição, notadamente o PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira), também vinculava o decreto a uma tradição autoritária.

O decreto acabou sendo anulado pela Câmara dos Deputados logo após Dilma Rousseff vencer Aécio Neves nas eleições presidenciais em segundo turno.²⁶ Essa foi a disputa presidencial mais tensa e polarizada desde a redemocratização brasileira. A diferença percentual de votos entre a vencedora e o derrotado foi de pouco menos 1,7%.²⁷

²⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/03/projeto-que-derruba-decreto-da-participacao-popular-chega-ao-senado>. Acesso em: 6 maio 2020.

²⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares/> Acesso em: 6 maio 2020.

²⁷ Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/10/dilma-rousseff-e-reeleita-com-545-milhoes-de-votos-no-segundo-turno.html>. Acesso em: 6 maio 2020.

Aécio Neves, candidato do PSDB derrotado por Dilma, resolveu aumentar a tensão levantando a suspeita de fraude eleitoral e ainda afirmou: “Perdi a eleição para uma organização criminosa que se instalou no seio de algumas empresas brasileiras patrocinadas por esse grupo político que aí está”.²⁸

A postura do candidato derrotado foi nociva à democracia. De um lado o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) rechaçou as suspeitas de fraude por se basearem em denúncias oriundas das redes sociais. De outro, estimulou grupos extremistas a iniciarem campanha pelo processo de *impeachment*, usando inclusive argumentos semelhantes aos de Aécio e o decreto que havia sido sustado pela Câmara como exemplo de risco à democracia brasileira. Transformaram algo meritório para a democracia em algo nocivo, com o argumento de que traria para o país a experiência chavista baseada no bolivarianismo. Foi desse modo que política e democracia passaram a ser criminalizadas no Brasil, e isso gerou o caos político que passamos a viver depois das eleições presidenciais de 2018. A culpa da criminalização da política também é de responsabilidade de quem perdeu o jogo e quis reiniciá-lo para tentar ganhar de outra forma.²⁹

Desse modo, a desinstitucionalização da democracia, ainda que no Brasil a democracia estivesse em processo naquele período, isto é, uma nova institucionalidade “desdemocratizante”, vai de encontro aos anseios de uma cidadania ativa inerente aos anseios de uma gestão compartilhada, de uma gestão social. E essa desinstitucionalização vai ao encontro da “noção de semicidadania, [que] descreve as realidades plurais e diversas de vários grupos e indivíduos que vivem em democracias liberais hoje em dia, mas não têm acesso a todo o pacote de direitos de cidadania” (Maia; Pontin, 2019, p. 154),

²⁸ Disponível em: <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2014/12/01/acicio-perdi-eleicao-para-organizacao-criminosa/> Acesso em: 5 maio 2020.

²⁹ “Nesse sentido, o *impeachment* de Rouseff foi mais que o fim doloroso de um governo sem rumo ou um ataque selvagem contra o PT; ele expressou as contradições entre o *neoliberalismo como sistema de acumulação e a democracia como sua forma política*, que incluem a ruptura do frágil equilíbrio entre cidadania e privilégio embutido na Constituição” (Saad Filho, 2018, p. 33, grifos do autor).

como desejaríamos.³⁰ Essa semi ou quase-cidadania, portanto, não caracteriza a possibilidade de uma cidadania participante do processo de tomada de decisão, no qual os diferentes atores sociais, oriundos do poder público, dos agentes econômicos (mercado) e das organizações da sociedade civil, dialoguem e deliberem, por meio de uma gestão compartilhada, dialógica, os destinos da sociedade ou de interesses de seus enclaves.

O que apontamos neste texto é o desejo de uma prática gerencial que atenda aos seguintes valores normativos originados ainda no século 18: igualdade: “[e]m uma sociedade justa, todas as pessoas teriam amplo e igual acesso aos meios materiais e sociais necessários para viver uma vida plena” (Wright, 2020, p. 33, grifos do autor); liberdade: “[e]m uma sociedade totalmente democrática, todos teriam amplo e igual acesso aos meios necessários de participar na tomada de decisões substantivas sobre aquilo que afeta suas vidas” (Wright, 2020, p. 38, grifos do autor); solidariedade: “*expressa o princípio pelo qual as pessoas devem cooperar umas com as outras não apenas por aquilo que recebem individualmente, mas por comprometimento real com o bem-estar dos outros e por um senso de obrigação moral de que isso é o certo a ser feito*” (Wright, 2020, p. 41, grifos do autor).³¹

Quando falamos de democracia e de processos participativos, salientamos que essas práticas devem ocorrer em uma sociedade democrática na qual o controle social deve ser feito pelas pessoas e não apenas sobre a burocracia pública. Porque, em “uma sociedade democrática (em vez de um Estado democrático), implica muito mais que isso; exige que as pessoas possam participar, de forma significativa, em toda e qualquer decisão que afete suas vidas, sejam elas tomadas pelo Estado, sejam elas tomadas por outras instituições [inclusive aquelas do mercado e da sociedade civil]” (Wright, 2020, p. 39). Dessa maneira,

³⁰ “O que consideramos particularmente interessante nessa noção de semicidadania, especialmente quando aplicada ao caso brasileiro, é que ela nos ajuda a visualizar algumas das hierarquias que ainda permanecem em nosso quadro institucional, principalmente aquelas que se alinham com diferenças de gênero e de raça. Se pensarmos na forma como os direitos são concedidos e administrados para a população feminina e não branca no Brasil, podemos ver o reflexo empírico do conceito de semicidadania que Cohen está avançando” (Maia; Pontin, 2019, p. 155). Tatiana Vargas Maia e Fabrício Pontin fazem referência ao texto de Cohen, Elizabeth F. *Semi-citizenship in Democratic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

³¹ Observar que no livro de Erik Olin Wright, *Como ser anticapitalista no século XXI?*, o autor agrupa esses valores normativos da seguinte forma: “igualdade/justiça, democracia/liberdade e comunidade/solidariedade” (Wright, 2020, p. 31).

[o]s valores igualdade/justiça, democracia/liberdade e comunidade/solidariedade são relevantes para que possamos avaliar qualquer instituição ou estrutura social. Famílias, comunidades, religiões, escolas e Estados, bem como sistemas econômicos, todos podem ser analisados por meios desses termos para que possamos entender se eles obstruem a realização desses valores. Da mesma forma, ao pensarmos em alternativas, devemos julgá-las com base nesses valores (Wright, 2020, p. 44).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como os leitores devem ter observado desde o início do texto, várias são as contradições que o permeiam. A primeira está na não prática contemporânea dos cânones constitucionais de 1988, na medida em que lideranças do quadro burocrático brasileiro nos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – tomam e praticam decisões de modo não republicano. Secunda esta primeira contradição, no caso do nosso tema, pelo contraponto entre gestão social e gestão estratégica. Esse contraponto privilegia, de modo consciente ou inconsciente, práticas gerenciais que contribuem para aumentar a distância entre o Estado e a sociedade, exercitando uma “nova gestão pública” caracteristicamente pré-burocrática. Assim sendo, todas as iniciativas encetadas nos anos 90 para a modernização da administração pública brasileira ficaram nos arquivos de sua história.

Desse modo, porém lamentando, aceitamos o pensamento adorniano quando afirma que “[toda] determinação que se apresenta como desprovida de contradição se revela tão contraditória quanto os modelos ontológicos ser e existência” (Adorno, 2009, p. 127). “A *hybris*³² [a arrogância] consiste em querer que a identidade seja, que a coisa corresponda em si ao seu conceito” (Adorno, 2009, p. 130). Assim, a possibilidade de que no Brasil contemporâneo sejam possíveis práticas de uma gestão articulada entre os seus concernidos, entre os seus interessados, que as coisas possam ser

³² *Húbris* ou *hybris* é um conceito grego que pode ser traduzido como “tudo que passa da medida; descomedimento”, e que atualmente alude a uma confiança excessiva, um orgulho exagerado, presunção, arrogância ou insolência (originalmente contra os deuses), que com frequência termina sendo punida. Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

processadas segundo os preceitos constitucionais de 1988, poderia ser uma ingênua e descontextualizada arrogância acadêmica, ou apenas uma utopia. Porque “[a]s ideias vivem nas cavernas existentes entre aquilo que as coisas pretendem ser e aquilo que elas são. A utopia estaria acima da identidade e acima da contradição” (Adorno, 2009, p. 131). O conceito de gestão social, portanto, poderá ter tido a sua culminância utópica correspondente ao tempo de uma geração. Pode ter sido, acompanhando o pensamento de Erik Olin Wright, uma utopia real (Wright, 2020). Ou, como nas palavras de Vladimir Safatle (2016), “[n]ão precisamos reinstaurar o tempo das utopias. Precisamos, na verdade, ter uma visão mais complexa das tensões e tendências que operam no presente e compreender as latências de transformação que nos habitam” (2016, p. 305). Por conseguinte, se dois terços da sociedade brasileira têm a necessidade latente de transformação de caris democrático, o exercício de uma gestão dialógica seria possível; caso contrário, sem futuro.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. *Dialética negativa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.
- AGUIAR-BARBOSA, Amanda de Paula; CHIM-MIKI, Adriana Fumi. Evolução do conceito de gestão social (1990-2018): uma análise de copalavras. *In: Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 25, n. 80, p. 1- 22, e-80525, 2020.
- ALMEIDA, Marco Antônio. *Estudos de gestão*: Icapuí e Janduí. São Paulo: Instituto Pólis, 1993.
- ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *In: Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998.
- BLOCH, Ernst. *O princípio esperança*. Rio de Janeiro: Eduerj; Contraponto, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México, DF: Siglo XXI Editores; Cepal, 2005.
- DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.
- LICHA, Isabel (org.). *Gerencia social en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- LINERA, Álvaro Garcia. *Forma valor y forma comunidad*. Quito: Iaen, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, jan. 2012. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 7 maio 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>

MAIA, Tatiana Vargas; PONTIN, Fabrício. Cidadania, semi-cidadania e democracia no Brasil contemporâneo. In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FREIXO, Adriano de (org.). *Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019, p. 144-160.

MIGUEL, Luis Felipe. Há solução sem uma revolução? In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FREIXO, Adriano de (org.). *Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019, p. 99-119.

MOKATE, Karen; SAAVEDRA, José Jorge. *Gerencial social: enfoque integral para la gestión de políticas y programas*. Washington, DC: DIPR; Indes; BID, 2006. (Documento de Trabajo I-56).

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estados dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-98, 1998. Disponível em: www.scielo.br

REPETTO, Fábian (org.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2005.

SAAD FILHO, Alfredo. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SADER, Eder. *Quando os novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SAFATLE, Vladimir. Viver sem esperança é viver sem medo ou contra a utopia. In: NOVAES, Adauto (org.). *O novo espírito utópico*. São Paulo: Edições Sesc SP, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUTO, Ana Luiza Salles. *Lages: um jeito de governar*. São Paulo: Instituto Pólis, 1991.

TENÓRIO, Fernando G. *Uma alternativa: gestão social*. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2016.

WRIGHT, Erik Olin. *Como ser anticapitalista no século XXI?* São Paulo: Boitempo, 2020.



CAPÍTULO 5

ESFERA PÚBLICA EM JÜRGEN HABERMAS¹

Patricia De Carli
Sérgio Luís Allebrandt

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século 20 diversas concepções de esfera pública ganharam destaque nos debates sobre democracia, movimentos sociais e sociedade civil. A concretização de experiências democráticas pelo mundo despertou o interesse de muitos estudiosos pela ideia de esfera pública.² Longe de um consenso, as análises contemplam elementos importantes para o debate acerca dessa categoria (Losekann, 2009).

O conceito está permeado por uma grande polissemia na medida em que seu significado depende de fatores geográficos, históricos e sociais que vão dando contornos a diversos olhares e teorias acerca do tema (Garcia; Pereira; Alcântara, 2018; Ribeiro, 2012). Em revisão apresentada por Garcia, Pereira e Alcântara (2018), é possível verificar que Habermas é o principal autor citado nos estudos de autores brasileiros sobre esfera pública.

Nessa perspectiva, o sentido contemporâneo mais utilizado de esfera pública deriva da obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa”³, de Habermas (Losekann, 2009). Assim, partindo das contribuições do autor apresentadas na referida

¹ Versão deste texto constitui capítulo da tese de Patrícia De Carli, defendida no PPGDR/Unijuí em 2022.

² Hannah Arendt, Jürgen Habermas, Nancy Fraser, Charles Taylor, Niklas Luhmann, John Keane, Robert Putnam, entre outros.

³ Originalmente publicada no ano de 1962.

obra, pretende-se abordar de forma sistematizada algumas reflexões acerca da esfera pública. A análise da temática na referida obra tem por pano de fundo o contexto europeu, sobretudo os acontecimentos sociais, políticos e econômicos que provocaram alterações profundas nas sociedades e partiram da Inglaterra, Alemanha e França. O presente capítulo busca apresentar algumas passagens da obra que esclarecem a formulação da categoria de esfera pública na teoria habermasiana, analisada por meio da experiência da esfera pública burguesa.

Considerando que essa construção não se apresentou sem que lhe fossem direcionadas inúmeras críticas e apontamentos, pretende-se ainda sistematizar alguns tópicos centrais da revisão realizada por Habermas no Prefácio da edição de 1990, bem como discorrer brevemente acerca do novo arcabouço teórico trazido na obra *Teoria do Agir Comunicativo*, em seus volumes 1 e 2.

Logo, a abordagem deste capítulo não tem por intento construir análises profundas sobre a teoria habermasiana. Pretende, outrossim, resgatar elementos de algumas de suas obras que, a partir da abordagem acerca da categoria esfera pública, são fundamentais para um debate qualificado acerca da participação social cidadã em espaços públicos no contexto brasileiro.

A partir das reflexões do próprio Habermas (1984 [1962], 2014 [1990], 2016, 2019) e de interpretações e contribuições de diversos autores (Perlatto, 2018; Losekann, 2009; Lubenow, 2007; Melo, 2015; Avritzer; Costa, 2004; Reck, 2006; Oliveira, 2001; Warat, 1995), aborda-se a evolução do conceito de esfera pública e as potencialidades do conceito para uma análise que tenha por cenário a sociedade brasileira e sua peculiar formação sociocultural, política e econômica.

Isso permite a análise histórico-social das esferas públicas brasileiras que de maneira unificada foram responsáveis pela trajetória do processo de construção e organização de movimentos e sistemas de participação da sociedade nos processos de cogestão das políticas públicas, de gestão social praticada nos espaços públicos, com ênfase no controle social exercido pela sociedade sobre o Estado.

HABERMAS E A OBRA MUDANÇA ESTRUTURAL DA ESFERA PÚBLICA: INVESTIGAÇÕES QUANTO A UMA CATEGORIA DA SOCIEDADE BURGUESA

Mudança Estrutural da Esfera Pública foi aprestada ao público em 1961. Já no prefácio Habermas lembra sua investigação e a análise do tipo de esfera pública burguesa e que se trata de uma categoria típica de sua época, isto é, a sociedade burguesa nascida da Idade Média europeia (Habermas, 1984).

Habermas inicia sua abordagem fazendo menção à diversidade de significados que podem ser atribuídos aos termos “público” e “esfera pública”, conforme são observadas as diferentes fases da História. Observa, todavia, que a despeito dessa diversidade existe uma dificuldade em substituir termos como “público”, “privado”, “esfera pública” e “opinião pública” por determinações de maior precisão.

Exemplificativamente, reflete que os eventos acessíveis a todos são denominados de “públicos” quando pensados em oposição às sociedades fechadas; no entanto, quando se pensa em “edifícios públicos” é possível constatar que se trata de ambientes que não são necessariamente abertos à visitação pública. Ainda, quando a expressão “opinião pública” é utilizada, o seu significado é associado ao público, a uma população informada, à publicidade e ao tornar pública, de modo que por vezes o domínio público aparece contraposto à própria ideia de poder público (Habermas, 2014).

Partindo dessas primeiras inquietações que nascem do aspecto conceitual, a análise da temática realizada em Habermas tem por pano de fundo o contexto europeu, sobretudo os acontecimentos sociais, políticos e econômicos que provocaram alterações profundas nas sociedades e partiram da Inglaterra, Alemanha e França. Para tanto, o autor se utiliza de uma construção histórica que destaca quatro grandes referências: a cidade grega, a Idade Média, a esfera pública burguesa e o Estado de bem-estar social (Habermas, 2014).

Em sua formulação original do conceito de esfera pública e ao analisar as mudanças estruturais percorridas por ela ao longo do tempo, Habermas observa um contexto geográfico e temporal bem delimitado, em que se constituirá a esfera pública como espaço situado entre o Estado e a sociedade civil, caracterizado pelo debate livre e racional, no qual as opiniões

são legitimadas pela mobilização de argumentos sustentados no âmbito de uma discussão pública. Nesse sentido, a esfera pública configura-se a partir das reivindicações por direitos civis e políticos, que no contexto francês será marcada pela luta contra o Absolutismo e no caso inglês pelo controle constitucional da monarquia, em um período em que se destaca o fortalecimento da burguesia, a expansão do capitalismo e a ampliação das cidades (Perlatto, 2018).

Habermas adverte que a esfera pública burguesa é uma categoria típica de uma época e tem por contexto a sociedade burguesa. Assim sendo, inicialmente está limitada por seu caráter de categoria histórica, em que a burguesia é a base deste público e se caracteriza, sobretudo, como um público leitor. Esse fato, somado ao surgimento da imprensa, cria as condições para a formação de uma esfera na qual os atores são aptos a construir e manifestar uma opinião sobre assuntos de interesse coletivo. Assim, o sujeito só passa a fazer parte de uma esfera pública na condição de portador de uma “opinião pública” (Losekann, 2009).

O paradigma para a análise da formação da esfera pública como uma nova fonte de legitimidade do poder que se forma fora do espaço estatal é a Inglaterra, muito embora Alemanha e França compunham as análises da categoria habermasiana. Entre os fatores que colocam a Inglaterra em destaque está o fato de que foi o primeiro país a eliminar a censura, o que conduziu ao fortalecimento da imprensa, e a mudança no modo como as disputas políticas passam a ocorrer no período posterior à Revolução Gloriosa, saindo de uma lógica pautada na violência para uma dinâmica marcada por debates públicos que ocorriam nos cafés, salões e associações. A marcha histórica que leva até esse momento é desenvolvida pelo autor para que se possa compreender com clareza contextual a categoria esfera pública (Perlatto, 2018).

Nessa perspectiva, em termos históricos, Habermas (2014) aponta que as categorias “pública” e “privada” são de origem grega e foram transmitidas com uma marca romana. Descreve que na cidade grega a esfera comum aos cidadãos livres (*pólis*) desenvolvia-se de forma totalmente separada da esfera de vida própria a cada indivíduo (*oikos*). Assim, em uma ordem política fundada em uma economia escravocrata, a esfera pública era constituída por meio do diálogo e do agir comum, no entanto apenas os cidadãos livres do trabalho produtivo participavam da esfera pública, de modo que a posição na

pólis tinha por fundamento primeiro a posição do déspota no *oikos*. E, nesse espaço, em que os cidadãos poderiam interagir como iguais, ainda existia o espaço para a distinção pela honra. Fator que conduzia ao esforço individual a fim de que o cidadão pudesse se destacar no âmbito coletivo, observando-se que o local exclusivo para comprovação das virtudes localizava-se na esfera pública (Habermas, 2014).

A partir dessa influência, ao longo da Idade Média, as categorias do público e privado foram reproduzidas de acordo com as definições do Direito Romano, a esfera pública foi traduzida como sinônimo de *res publica*, mas essas categorias apenas recebem uma aplicação técnico-jurídica efetiva a partir do surgimento do Estado Moderno e da sociedade civil, na condição de esfera separada do Estado. Com o passar do tempo, mesmo diante de visíveis tendências de decadência da esfera pública, ela continuou a ser um princípio organizador da ordem política (Habermas, 2014).

O autor esclarece ainda que durante a Idade Média europeia, embora a oposição entre público e privado fosse usual, as tentativas de aplicá-la às relações jurídicas de dominação e vassalagem feudais apresentaram elementos que ilustram a dificuldade de oposição entre os conceitos, dado que a organização econômica do trabalho social tinha na própria casa do senhor o elemento central da dominação. As mesmas dificuldades poderiam ser visualizadas no principado, em que não havia distinção entre a pessoa do rei e o poder estatal, e na Igreja, que possuía forte vinculação com o Estado (Habermas, 2014).

A decomposição desses poderes finais (igreja, principado e nobreza) em que se desenvolvia a esfera pública representativa, começa a ocorrer no final do século 18. Com isso, a Igreja, a partir da ideia de liberdade religiosa trazida pela Reforma, passa a ser considerada um assunto privado. Do mesmo modo, ocorre a separação entre o orçamento público e os bens domésticos do senhor feudal e a instituição de ferramentas estatais como a burocracia. Enquanto isso, as corporações de ofício foram se desenvolvendo e formando corporações urbanas que formam uma esfera da “sociedade civil” que passa a estabelecer um contraponto ao Estado (Habermas, 2014).

A esfera pública representativa tem grande força até o início do século 19, uma vez que com o capitalismo financeiro e mercantil começaram a ganhar forma elementos de uma nova ordem social. Apesar de o capitalismo inicial

ser descrito por Habermas como conservador do ponto de vista político, ele estabiliza as relações de dominação da sociedade aristocrática e, por meio da circulação de mercadorias e notícias criada pelo comércio a longa distância, vai dissolvendo os elementos das antigas relações. Importante referir que o poder revolucionário desses elementos não será percebido no capitalismo inicial. O seu impacto reverberará apenas na fase do mercantilismo, ocasião em que se formam as economias nacionais e territoriais de forma simultânea com o Estado moderno (Habermas, 2014).

Com a ampliação dos mercados, das expedições e o início das sociedades por ações, os comerciantes percebem a necessidade de possuir garantias políticas mais fortes. Surge, assim, a nacionalização da economia e o Estado moderno apresenta-se essencialmente como um Estado fiscal, tendo a administração pública das finanças como centro da administração pública em geral. Os contratos de circulação de mercadorias e a circulação de notícias tornam-se uma atividade estatal contínua (Habermas, 2014).

Com esse movimento, o conceito de “público” passa a ser compreendido como sinônimo de estatal, no entanto não há mais referência a uma corte representativa de uma pessoa dotada de autoridade, mas sim de um aparato dotado do monopólio do uso legítimo da força (Habermas, 2014).

A circulação de mercadorias, elemento do capitalismo inicial, será responsável por revolucionar a estrutura da produção. Nesse contexto, a sociedade civil constitui-se em contraponto à autoridade. As atividades e dependências que até então se encontravam no âmbito da economia doméstica passam a ganhar espaço no âmbito da esfera pública, sendo consideradas de interesse universal. As novas condições refletem-se na transformação da antiga economia em economia política (Habermas, 2014).

A circulação de notícias também ganha grande força por meio da imprensa. O noticiário público possuía dependência em relação à circulação particular de notícias. O peso maior, no entanto, estava no interesse da administração pública, e sistematicamente a imprensa foi posta a serviço do Estado (Habermas, 2014).

De forma conjunta com todo esse aparato do Estado moderno, surge uma nova camada de “burgueses” que ocupa posição central no “público”. São as denominadas “pessoas cultas”. Enquanto os “burgueses” propriamente ditos, como artesãos e merceeiros, decaíam socialmente, os grandes

comerciantes cresciam por intermédio das companhias e se vinculavam ao Estado. Essa nova camada de “burgueses” representa o portador do público, considerando que é um público que lê (Habermas, 2014).

Nesse cenário o público adquire consciência de si mesmo como oponente abstrato do poder público na emergente esfera pública burguesa, que tem o auge do seu desenvolvimento quando os súditos a percebem como uma esfera de seu próprio interesse, formando-se uma esfera crítica em torno de temas, como a taxaço e os impostos, e a interferência pública em questões privadas, como o consumo da casa. Assim, se por um lado a sociedade mantinha-se contraposta ao Estado, o que delimitava uma separação entre público e privado, por outro percebia que a reprodução da vida ultrapassava os limites da casa, o que fomentava a crítica de um público que discute mediante razões. A partir disso o público passa a mudar o funcionamento da imprensa, publicando críticas e resenhas (Habermas, 2014).

No que se refere à palavra “público”, Habermas esclarece que mesmo diante dos vários significados já abordados, a dimensão que merece respaldo é a de que um público é sempre um público que julga. O objeto do julgamento é o que ganha publicidade. De modo que o surgimento de uma esfera pública representa a emergência de um espaço, no qual assuntos de interesse geral são expostos, controvertidos, debatidos, criticados, para fins de construção de um julgamento, seguido de uma síntese e um consenso. Consequentemente, quanto mais assuntos forem tematizados e postos em debate, maior o quantitativo de julgamentos existentes acerca da realidade social. Ademais, a publicidade dada a um tema permite que ele seja submetido a uma avaliação/legitimação pública, garantindo a base da ideia de esfera pública para a teoria democrática (Losekann, 2009).

O traço fundamental dessa esfera pública burguesa é descrito por Habermas da seguinte forma:

A esfera pública burguesa pode ser entendida, antes de mais nada, como a esfera de pessoas privadas que se reúnem em um público. Elas reivindicam imediatamente a esfera pública, regulamentada pela autoridade, contra o próprio poder público, de modo a debater com ele as regras universais das relações vigentes na esfera de circulação de mercadorias e do trabalho social – essencialmente privatizada, mas

publicamente relevante. O *médium* desse debate público político é peculiar e sem precedente histórico: a discussão política mediante razões (Habermas, 2014, p. 135).

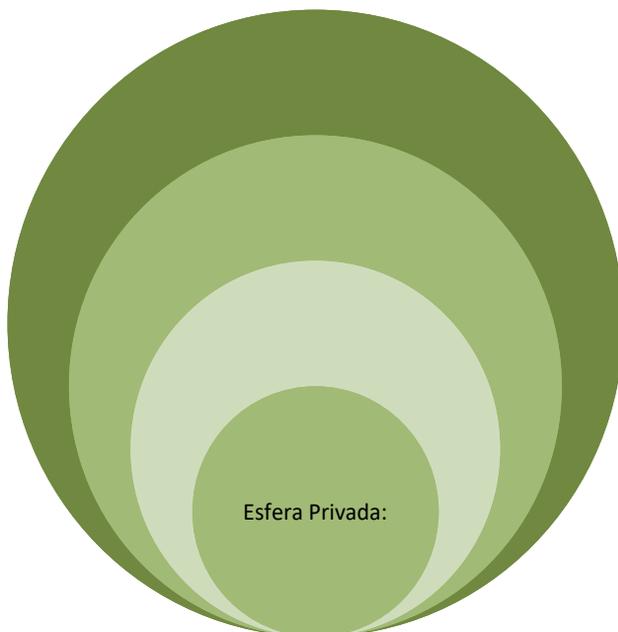
O autor adverte que o sentido da igualdade na esfera pública burguesa advém da combinação das identidades de homem e cidadão comum entre os burgueses, a primeira vinculada à esfera privada em razão da posição de proprietários, e a segunda derivada da função de garantir a estabilidade da propriedade.

Logo, a propriedade privada e, conseqüentemente, a necessidade de sua manutenção, é o fator responsável por conciliar e unir os interesses entre essas pessoas. Em linhas gerais, o esquema inicial contemplava a esfera privada composta pelo espaço íntimo da família e pela sociedade civil burguesa, atrelada à propriedade e à circulação de mercadorias, bem como uma esfera pública política e uma esfera pública literária que dava origem à primeira (Figura 1).

A função da esfera pública política consistia em mediar as relações entre Estado e as necessidades da sociedade. Nesse desenho, os direitos fundamentais ocupariam o papel de garantidores da esfera pública e da esfera privada, na medida em que assegurariam a autonomia privada, da família e da propriedade, as instituições públicas como partidos, imprensa, funções políticas e econômicas do cidadão, além da capacidade de comunicação dos indivíduos, na condição de seres humanos, por intermédio de princípios como a inviolabilidade de correspondência (Losekann, 2009).

A burguesia representa a primeira classe governante cuja fonte de poder se localiza no nível privado e é independente do controle do Estado. Esse aspecto torna a relação entre poder e burguesia estruturalmente diversa da relação das outras classes na História, considerando que o exercício direto do governo é renunciado em troca da publicidade das ações do Estado. Essa pauta confere caráter público às relações entre Estado e sociedade. Como resultado, emerge uma esfera constituída por indivíduos que submetem as decisões da autoridade estatal à crítica racional.

Figura 1 – Esquema inicial da Esfera Pública Burguesa



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Losekann, 2009.

Para Habermas, com o desenvolvimento da modernidade, a separação entre público e privado dá espaço a um fenômeno de influência progressiva da sociedade sobre o Estado e uma estatização crescente da sociedade (Avritzer; Costa, 2004).

Importante mencionar ainda que na perspectiva habermasiana a esfera pública tem por característica ser um espaço irrestrito de comunicação e deliberação pública, razão pela qual seus limites não podem ser estabelecidos de forma prévia, ela é sempre indeterminada quanto ao conteúdo da agenda política e os atores que contribuirão para o debate dos temas. A fim de garantir uma certa autodelimitação, Habermas propõe a ideia procedimental de deliberação pública, segundo a qual os contornos da esfera pública são moldados ao longo dos processos de identificação, filtragem e interpretação dos temas, contribuições que nascem das esferas públicas e são direcionadas para as instâncias institucionalizadas do sistema político e administrativo (Lubenow, 2007).

A publicidade é pensada como uma ferramenta burguesa para confrontar o princípio da dominação existente. Para tanto, o padrão utilizado passa a ser a razão e as formas da lei. Nesse sentido, pessoas privadas passam a interagir entre si como um público e começam a formar uma esfera pública burguesa a partir de um debate mediante razões que se originam das experiências privadas da subjetividade da esfera íntima da família conjugal.

A autocompreensão da esfera pública burguesa parte da compreensão de que o *status* de homem privado consorcia o papel de possuidor de mercadorias e de pai de família; o do proprietário com o de ser humano (Habermas, 2014).

Logo, Habermas (2014) constata que de forma prévia as tensões existentes entre Estado e sociedade que serão fomentadas pela esfera pública e antes da contestação do poder público na forma de uma discussão política mediante razões, a subjetividade que se origina no âmbito das pequenas famílias desenvolve seu próprio público e a forma literária vai preceder uma esfera pública politicamente ativa por meio de um processo de autoesclarecimento das pessoas privadas.

Nesse contexto a cidade, além de centro econômico da sociedade burguesa, define uma esfera pública literária inicial em que os intelectuais burgueses se encontram nos cafés e salões para conversações sociáveis que se desdobram em críticas públicas. Alertando para o cuidado quanto a simplificações ligadas a representações, Habermas propõe uma estrutura básica de domínios sociais da esfera pública burguesa do século 18 (Quadro 1).

A esfera pública política, portanto, é fruto da esfera pública literária que, a partir da opinião pública, realiza a mediação entre o Estado e as necessidades da sociedade. Nessa perspectiva, no âmbito dos cafés, salões e sociedades abertas, a paridade dos “meros seres humanos” se institucionaliza como ideia e é posta na qualidade de pretensão objetiva; a problematização de assuntos que até então não eram considerados passíveis de questionamento ganha espaço e se amplia a acessibilidade do público em uma compreensão de que todos podem participar (Habermas, 2014).

Quadro 1 – Domínios sociais da esfera pública burguesa no século 18

Setor privado		Esfera do poder público	
Sociedade civil (setor de troca de mercadorias e de trabalho social)	Esfera pública política		Estado (setor da polícia)
	Esfera política literária (clubes, imprensa)		
Espaço íntimo da pequena família (intelectualidade burguesa)	(Mercado de bens culturais) “cidade”		Corte (sociedade da aristocracia da corte)

Fonte: Habermas, 2014, p. 140.

Habermas (2014) observa que as mudanças na estrutura familiar repercutem significativamente nesse processo, uma vez que as pessoas privadas que formam um público não nascem na “sociedade”, elas primeiro surgem de uma vida privada que adquiriu forma institucional no espaço interior da família conjugal patriarcal. A esfera do círculo familiar possui relação de dependência com a esfera do trabalho, a circulação de mercadorias e a consciência de independência.

A ideia de família que era apresentada pela burguesia contrastava com o modelo familiar pautado em imposições e pactuações da nobreza e dos senhores feudais; era fundamentada em indivíduos livres que mantinham seu vínculo sem coerção, apoiando-se no amor dos cônjuges e permitindo o desdobramento das faculdades que definem a personalidade culta. De modo que os elementos da voluntariedade, da comunidade formada pelo amor e da formação eram associados ao conceito de humanidade, como condição inerente aos seres humanos, capaz de levá-los à emancipação (Habermas, 2014).

O autor, entretanto, destaca que essa ideia que a esfera íntima da família conjugal faz de si própria não corresponde à realidade, uma vez que a família possuía uma simbologia no processo de valorização do capital, de modo que o vínculo genealógico corresponde à própria continuidade pessoal, representada pela acumulação de capital e transmissão hereditária da propriedade e a forma contratual do matrimônio. Em outros termos, a independência/autonomia

privada do proprietário no mercado tem correlação direta com a dependência da mulher e dos filhos em relação à autoridade do pai de família (Habermas, 2014).

Não obstante, a esfera do público surge como expansão e complemento da esfera da intimidade da família conjugal, a subjetividade do indivíduo privado liga-se à publicidade e ambos os elementos se encontram sintetizados na literatura. As pessoas privadas que se reúnem para formar um público discutem suas leituras em público em um processo de esclarecimento que vai se formando de forma coletiva. Essa sistemática acaba sendo introduzida também na esfera pública política. Com o surgimento de uma esfera do social, o tema da esfera pública migra para tarefas políticas de uma cidadania que age em comum para as tarefas civis de uma sociedade que discute publicamente mediante razões, confrontando a autoridade monárquica estabelecida. Ou seja, a tarefa política da esfera pública burguesa é a regulamentação da sociedade civil (Habermas, 2014).

No que se refere às funções da esfera pública e à formação da opinião pública, Habermas destaca que esta esfera tem por função identificar e perceber a realidade e os problemas sociais, exercendo pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo sobre os temas e questões debatidos na esfera. Essa influência decorrerá da construção da opinião pública, que se forma por meio do processo comunicacional estabelecido no âmbito da esfera pública. Nesse sentido, na medida em que opiniões individuais são estabelecidas por meio de argumentos, informações e debates, abre-se espaço para a possibilidade de construção de um consenso, uma opinião pública (Losekann, 2009).

A opinião pública teria, portanto, o controle do poder político como função. A publicização das ações políticas institucionais permite a supervisão pública, garantindo transparência. Essa noção de opinião pública tem por fundamento a racionalização como característica inerente à condição humana. O que significa, em último aspecto, que se determinado argumento for colocado à prova, por meio da racionalização será possível a qualquer ser humano comprová-lo ou não. Habermas ainda destaca que existem variações na qualidade da opinião pública, que dependerão do grau de racionalidade das argumentações propostas (Losekann, 2009).

Alguns interlocutores como grupos estabelecidos e indivíduos com notoriedade na sociedade podem se colocar de forma privilegiada na esfera pública, elaborando com maior facilidade e eficácia seus discursos e opiniões. Será, contudo, sempre necessário constituir uma opinião pública de influência política em que haja assentimento das pessoas, mesmo aquelas não inseridas em grupos de interesses ou leigas em determinada matéria que participam da esfera pública por meio das suas experiências cotidianas, produzindo opiniões e consentindo ou refutando as ideias formadas pelos segmentos organizados. Logo, por meio de instrumentos racionais torna-se possível verificar se o que é estabelecido nos sistemas institucionais está conforme com a experiência vivida no cotidiano. A partir dessa análise, Habermas demonstra a convergência entre os papéis de cidadão e indivíduo privado (Losekann, 2009).

Destarte, na esfera pública burguesa existe uma consciência política acerca da necessidade de leis abstratas e gerais que possam servir de ferramenta contra a dominação absoluta e que tenham a opinião pública como fonte legítima. Os critérios de generalidade e abstração, assim como os princípios de liberdade e igualdade, demonstram que a discussão pública mediante razões empreendidas pela burguesia ocorre sob a abstração de todas as posições sociais e políticas pré-formadas, formulando regras de validade universal, objetivas e abstratas, que sejam permeadas por uma razoabilidade e moralidade que busca a coincidência entre o justo e o correto. A ficção de uma esfera pública ganha força na medida em que os interesses dos proprietários privados convergem com as liberdades individuais (Habermas, 2014).

Conforme a sociedade burguesa vai se emancipando das diretrizes estatais, a esfera pública assume centralidade na ordem política, organizando o Estado de Direito burguês na forma de governo parlamentar. Assim, a esfera pública politicamente ativa atua como órgão de automediação da sociedade civil com o poder estatal (Habermas, 2014).

A ideia que a esfera pública cria de si mesma é a de que o sistema de livre concorrência pode regular a si próprio, desde que nenhuma instância extraeconômica intervenha. Na sua autorrepresentação, a sociedade determinada de forma exclusiva pelas leis do livre mercado apresenta-se como uma esfera livre do poder e da dominação. A segurança jurídica juntamente com a liberdade codificada no sistema do direito privado burguês protege o livre mercado. Do ponto de vista operacional, o Estado de Direito burguês

tem por pressupostos a administração racional e a justiça independente, ele estabelece a esfera pública ativa como órgão do Estado, com o intento de assegurar o vínculo entre a lei e a opinião pública (Habermas, 2014).

Em virtude de a discussão pública mediante razões por parte de pessoas privadas afirmar convincentemente o caráter de uma investigação não violenta a respeito do que é ao mesmo tempo o correto e o justo, uma legislação que se reporta à opinião pública não pode valer expressamente como dominação. E, mesmo assim, é tão evidente que a competência de legislar foi conquistada com uma luta ferrenha contra os antigos poderes que não se pode retirar dela o caráter de “poder” (Habermas, 2014, p. 226).

A esfera pública politicamente ativa tem por centralidade a ideia de que a concorrência pública de argumentos privados construirá o consenso que orientará para o interesse universal. As funções da esfera pública encontram-se articuladas de forma mais clara onde são sancionadas de forma expressa na Constituição, sendo plenamente visíveis em diversos conjuntos de direitos fundamentais que abordarão temas como: a esfera do público que discute mediante razões; a função política das pessoas privadas no âmbito dessa esfera pública; a esfera íntima da família conjugal patriarcal; as relações dos proprietários na sociedade civil. De modo que os direitos fundamentais asseguram as esferas pública e privada. Diante do exposto, a consequência da constitucionalização da esfera pública foi a sua transformação em princípio organizativo para o procedimento dos órgãos do Estado, que passa a ter por pressuposto a publicidade (Habermas, 2014).

Se formos bem-sucedidos em compreender historicamente, em suas estruturas, o complexo que hoje subsumimos, confusamente, com o título de “esfera pública”, podemos esperar apreender sistematicamente, por meio do esclarecimento sociológico do conceito, nossa própria sociedade a partir de uma de suas categorias centrais (Habermas, 2014, p. 98).

Na linguagem política habermasiana, a esfera pública é a categoria normativa central do processo deliberativo. Representa, assim, uma estrutura de comunicação que elabora temas, questões e problemas relevantes do ponto

de vista político que surgem de duas fontes: a esfera privada e as esferas informais da sociedade civil. A partir disso encaminha os referidos temas para tratamento formal no centro político (Lubenow, 2007).

Sendo assim, existe uma visível conexão entre esfera pública e esfera privada, uma produzindo ressonância na outra. Enquanto a esfera pública identifica e dá ênfase às temáticas existentes na esfera privada apresentando-as para o debate público, a esfera privada incorpora o debate e agrega informações que exercem influência na vida cotidiana. O que determina a passagem de um tema privado para uma esfera pública é a capacidade dos atores articularem o assunto em um debate que se mostre importante para a coletividade. Os problemas oriundos do contexto social são sentidos na vida cotidiana e uma vez tematizados na esfera privada, poderão ser incorporados aos debates públicos e endereçados ao sistema político no formato de demanda pendente de atenção (Losekann, 2009).

O centro político caracteriza-se como um espaço potencial de comunicação pública, em que emerge um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política que tem por cerne o mundo da vida por meio da sociedade civil. Logo, a esfera pública pode ser compreendida como o espaço social a partir do qual emerge uma formação discursiva da opinião e vontade política. Nesse espaço desenvolvem-se conflitos visando ao controle dos fluxos comunicativos que percorrem o limiar entre o mundo da vida e a sociedade civil, o sistema político e administrativo. Cabe à esfera pública sintetizar temas, argumentos e contribuições e conduzi-los até o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão e de apresentar ao sistema político conflitos existentes na sociedade civil, com o intento de direcionar processos de regulação por meio de uma abertura sensível e porosa que tenha vínculo com o mundo da vida (Lubenow, 2007).

Habermas utiliza-se de vasta bibliografia para traçar o quadro teórico que vai compondo as características da esfera pública burguesa e da sociedade na qual ela surge e se desenvolve. Merece destaque, porém, o tópico em que apresenta as contribuições de Kant, Hegel e Marx sobre o tema. Assim, correndo o risco de apresentar apenas um fragmento que talvez não contemple a multiplicidade de ideias apresentadas pelos autores, foram

sistemizadas algumas das observações acerca das suas contribuições que auxiliam na compreensão das múltiplas análises formuladas acerca da esfera pública burguesa (Figura 2).

Figura 2 – Elementos teóricos sobre a esfera pública burguesa

Kant	Hegel	Marx
<p>Racionalização da política em nome da moral; A coerção não pode ser exercida na forma de uma dominação, unicamente a razão deve ter poder; Publicidade como princípio da ordem jurídica e método do esclarecimento; Esclarecimento deve ser mediado pela esfera pública; O uso público da razão deve sempre ser livre; A soberania popular apenas pode ser realizada sob o pressuposto de um uso público da razão; O pressuposto sociológico da esfera pública politicamente ativa está atrelado à autonomia privada concedida pelas relações sociais dos proprietários de mercadorias em livre concorrência; A legalidade deve resultar da moralidade.</p>	<p>A função da esfera pública é a racionalização da dominação, devendo preponderar o conhecimento e as razões; Considerar algo verdadeiro significa comprová-lo como válido à razão de qualquer ser humano; Descobre a cisão profunda da sociedade civil que eleva a desigualdade; Recusa a consonância da política com a moral; Mesmo a sociedade civil não pode prescindir da dominação.</p>	<p>Submissão do ser humano na esfera política às suas limitações na esfera privada; Denuncia a opinião pública como falsa consciência, uma vez que oculta de si mesmo ser verdadeiro caráter de defesa dos interesses da classe burguesa; Em uma sociedade de classes, as oportunidades de ascensão social dos trabalhadores assalariados a proprietários tornam-se cada vez menos viáveis; Falta dos pressupostos sociais para a igualdade para que todos possam adquirir o <i>status</i> de proprietário e com isso participar da esfera pública; Apenas em uma sociedade em que não haja mais classes é que as evoluções sociais deixam de ser revoluções políticas.</p>

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Habermas, 2014.

A marcha histórica demonstra que a esfera pública burguesa deriva da tensão existente entre Estado e sociedade, mas permanece no âmbito do domínio privado, todavia, com a expansão das relações da economia de mercado a esfera do social irrompe, garantindo o protagonismo do Estado. Esse novo modelo intervencionista que ganha forma no final do século 19 é conduzido por um Estado constitucionalizado que tende a se unificar com os interesses da sociedade civil, permitindo reconhecer que as massas amplas obtiveram sucesso na tradução dos antagonismos econômicos, buscando concessões aos interesses dos economicamente mais fracos, agindo para a manutenção no equilíbrio do sistema, que não pode ser assegurado pelo livre mercado e ampliando a prestação de serviços públicos (Habermas, 2014).

Ganha forma, assim, uma esfera social repolitizada, na qual as instituições estatais e sociais se unificam em um vínculo que não pode ser classificado a partir dos critérios do público e do privado, o que culminará na introdução das normas de Direito social. Os riscos de desemprego, acidentes, doenças, velhice e morte passam a ser cobertos pelas garantias do Estado de bem-estar social. A família se desenvolve como consumidora e seus membros são socializados por instâncias externas como a escola (Habermas, 2014).

Com a urbanização vislumbra-se uma redução da esfera privada aos círculos internos da família conjugal, com o conseqüente enfraquecimento da sua autoridade. Quando o tempo livre permanece entrelaçado como um complemento ao tempo de trabalho, nele apenas prossegue a realização dos negócios privados de cada um, de modo que não ocorre o estabelecimento da comunicação pública entre as pessoas privadas. Dessa maneira, a discussão mediante razões tende a se transformar em consumo de uma indústria cultural com produtos difundidos pelas mídias de massa (Habermas, 2014).

Ao longo do século 20 as formas burguesas de sociabilidade passam a ocorrer sem a discussão literária e política mediante razões, cedendo espaço para atividades de grupos com pouca vinculação, estando dissolvida a relação típica de privacidade ligada ao público. Urge consignar que a comercialização de bens culturais havia servido de pressuposto para a discussão mediante razões, no entanto ela restava excluída das relações de troca, em uma esfera na qual os proprietários privados pretendiam se reunir uns com os outros apenas como “seres humanos” (Habermas, 2014).

Com a comercialização da cultura mediante o pagamento de ingressos, o diálogo passou a ser administrado em debates profissionais de cátedra, discussão de auditório, mesas-redondas, programas de rádio e televisão. Estando absorvida nos negócios, a discussão se formaliza e as posições encontram-se de antemão comprometidas com as regras do programa. Assim, o consenso já não é mais necessário, pois existe um consenso amplo sobre como tratá-lo. Todo esse contexto resulta na perda da função publicística (Habermas, 2014).

Por outro lado, a cultura de massa adaptou-se às necessidades de diversão e entretenimento de grupos consumidores educados com baixos padrões de formação, facilitando economicamente e psicologicamente o acesso às camadas mais amplas, sem, contudo, pressupor uma elevação da

qualificação desse público. De modo que a tendência de declínio da esfera pública literária será perceptível em toda a sua extensão quando se verifica que a despeito da ampliação do público leitor em todas as camadas existe uma regressão na difusão efetiva da leitura de livros (Habermas, 2014).

Habermas identifica problemas estruturais no âmbito discursivo da comunicação pública, uma vez que de espaço destinado ao exercício da cidadania passa a ser dominada pela influência dos meios de comunicação de massa e infiltrada pelo poder, motivo pelo qual se interessa em derivar um modelo da esfera pública burguesa, esclarecida e politizada, seus aspectos normativos, sua transformação, declínio e desaparecimento das condições que sustentavam a esfera pública (Lubenow, 2007).

Com o entrelaçamento entre os domínios público e privado, o modelo da esfera pública burguesa torna-se impraticável, pois surge uma esfera social repolitizada em que os domínios estatizados da sociedade e socializados do Estado se interpenetram sem a mediação das pessoas privadas que discutem mediante razões. Nesse processo outras instituições, a exemplo das federações e dos partidos políticos, ocupam esse espaço. O público é incluído de forma esporádica nas circulações de poder com a finalidade exclusiva de aclamação. À integração dos domínios público e privado corresponde a desorganização da esfera pública (Habermas, 2014).

A partir de meados do século 19 os partidos começam a se organizar para além do âmbito local, com aparatos burocráticos voltados para a integração ideológica e mobilização política das massas de eleitores, formação de um quadro de políticos profissionais, organizados de modo empresarial, com direção centralizada e uso massivo da propaganda. Nesse modelo, muito embora os partidos sejam instrumentos de formação da vontade, não estão sob controle do público e sim daqueles que determinam o aparato partidário. Em conformidade com isso, o Parlamento passou de uma corporação de disputas, com personagens que procuravam o convencimento na discussão pública por meio de argumentos, para uma corporação de demonstrações, em que perante todo o povo os partidos que apoiam o governo defendem sua política e a oposição ataca a referida política (Habermas, 2014).

A constituição do Estado de bem-estar social no âmbito da democracia de massas insere deveres da atividade dos órgãos estatais para com a esfera pública, com a finalidade de que o processo de formação da opinião e da

vontade possa ser eficaz como corretivo ao exercício do poder e da dominação. Para tanto, a estrutura interna deve ser organizada segundo o princípio da esfera pública, possibilitando a democracia interna aos partidos e federações. Sob esse aspecto, tanto o Estado quanto as instituições efetivas na esfera pública são atrelados à publicidade, uma vez que o processo de transformação do poder social em poder político assim como o exercício legítimo do poder, necessitam de crítica e controle. Somente assim é possível formar uma esfera pública política para além das eleições e plebiscitos definidos pelos órgãos do Estado (Habermas, 2014).

Nessa perspectiva, importante identificar que a massa com direito a voto preenche muito pouco o padrão de comportamento democrático. Tal desvio pode ser entendido do ponto de vista sociológico no contexto da mudança estrutural e funcional da própria esfera pública. Alguns traços de uma esfera pública liberal que foram conservados no comportamento eleitoral da população ainda repercutem no fluxo de comunicação política, em que a opinião dos grupos de *status* mais elevado influencia verticalmente os demais grupos. As camadas politicamente interessadas, no entanto, informadas e ativas são as menos inclinadas a colocar as suas concepções em discussão, contribuindo pouquíssimo para um processo de opinião pública. Assim, em vez de uma opinião pública, ocorre na esfera pública uma disposição para a aclamação (Habermas, 2014).

As contribuições apresentadas por Habermas na obra analisada não deixam dúvidas quanto à importância do conceito de esfera pública para a teoria social e política contemporânea. Desde cedo, o autor atribui centralidade ao conceito de esfera pública e ao longo do tempo foi reforçando o seu potencial crítico e explicativo, muito embora não o tenha empregado do mesmo modo, posto que sempre considerou o conceito um fenômeno social, ligado ao espaço social e composto por uma estrutura comunicativa. Logo, a categoria de esfera pública nunca foi um conceito puramente normativo. É, portanto, a esfera pública um ponto de partida para as investigações e não um ponto de chegada, com o propósito mais geral de identificar potenciais emancipatórios inscritos na realidade social (Melo, 2015). Essa compreensão associada a novos estudos e críticas que lhe foram direcionadas leva o autor a fazer reformulações na sua obra, como se passa a analisar.

REFORMULAÇÕES NA CATEGORIA ESFERA PÚBLICA: O PREFÁCIO DE 1990

No período intermediário entre a publicação de *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962) e *Teoria do Agir Comunicativo* (1981), Habermas passa a reestruturar diversos pontos acerca da esfera pública, apresentando uma perspectiva teórica modificada no longo prefácio da edição de 1990 de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Para Lubenow (2007) a retomada do autor parte de dois eixos que embora distintos se inter-relacionam: a reestruturação do conteúdo da esfera pública e o seu reposicionamento em um contexto ampliado da teoria da ação comunicativa e da remodelação da relação sistema-mundo da vida e da teoria da sociedade.

Essa reformulação de sua teoria representa um momento importante de autocrítica em que Habermas trabalha com o conteúdo da esfera pública e do lugar ocupado por ela na relação sistema-mundo da vida, demonstrando que ambos são importantes, mas nenhum tem primazia, posto que embora sejam relativamente independentes, andam de forma paralela. A partir da autocrítica, o prefácio apresenta como nova estratégia teórica um papel mais relevante atribuído à esfera pública. Tal posição vincula-se à redescoberta da sociedade civil e a uma tentativa de dar nova articulação entre teoria e práxis (Lubenow, 2007).

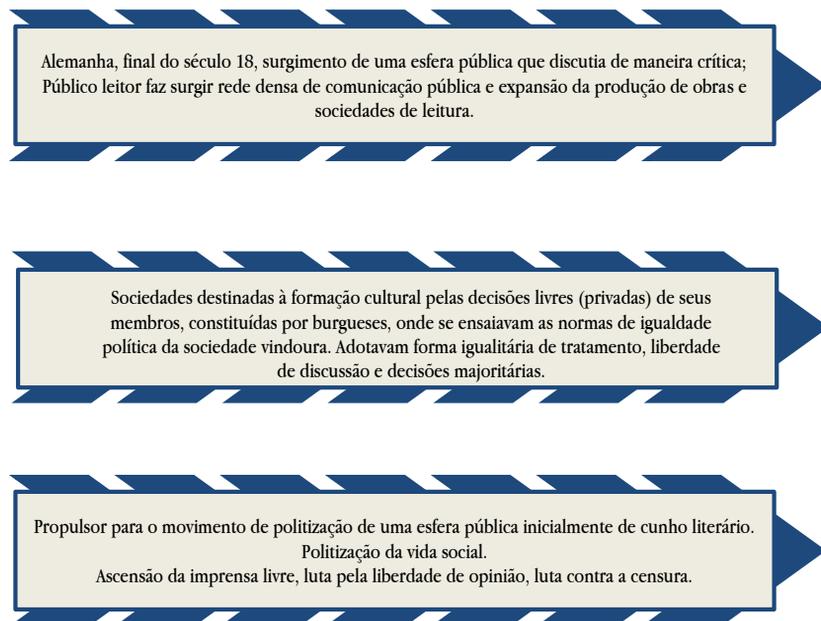
De maneira geral, as críticas direcionadas à obra buscaram problematizar a formulação de Habermas sobre esfera pública, destacando a falta de menção mais detalhada de aspectos culturais e identitários, a pouca atenção conferida à religião e a desconsideração quanto à existência de outras esferas públicas na sociedade que embora excluídas da esfera pública burguesa participavam dos debates sobre questões públicas de variadas formas (Perlatto, 2018).

Segundo as anotações do próprio autor, o seu objetivo primordial foi o de “discorrer acerca do tipo ideal de esfera pública burguesa a partir dos contextos históricos do desenvolvimento inglês, francês e alemão no século XVIII e início do século XIX” (Habermas, 2014, p. 37). Destaca ainda que trabalhar com um conceito tão específico de uma época determinada exige do pesquisador o detalhamento de traços característicos de contextos sociais complexos, de modo que a elaboração de exemplos e a ponderação das tendências históricas podem envolver grandes riscos ao pesquisador, sobretudo quando os estudos derivam de fontes secundárias. Segundo

afirma, tal fato ocasionou inúmeras críticas por parte dos historiadores de que sua obra possuía carência de dados empíricos. Esclarece, diante da crítica, que a sua análise teve suas linhas fundamentais apoiadas em vasta literatura (Habermas, 2014).

Ao retomar de forma breve o contexto histórico-social em que sua obra se fundamenta, apresenta fatos centrais que nortearam a ideia de esfera pública e a sua politização (Figura 3).

Figura 3 – Compilação da formação da esfera pública



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Habermas, 2014, p. 39-40.

Habermas (2014) aponta ainda em suas considerações que recebeu críticas endereçadas a uma descrição que contempla a homogeneização do público, sem que fossem abordados aspectos de diferenciação no interior do público burguês e a admissão de esferas públicas concorrentes, deixando de considerar aqueles processos de comunicação excluídos da esfera pública dominante.

Com relação ao exposto discorre que na época em que escreveu sua obra não considerou como aspecto de análise de exclusão aqueles grupos cujo papel é constitutivo para a formação de uma esfera pública determinada e, embora tenha abordado o início de uma esfera pública plebeia, considerando-a uma variação da esfera pública burguesa reprimida ao longo do processo histórico, obras posteriores como a de Robert Owen colocaram a mobilização política das classes camponesas subalternas e da população trabalhadora urbana em evidência (Habermas, 2014).

Conclui diante do tema que a exclusão das camadas mais baixas, que se encontravam mobilizadas sob o ponto de vista cultural e político, implica uma pulverização da esfera pública que estava em um processo de desenvolvimento. De forma paralela e entrelaçada com uma esfera pública hegemônica é que a esfera pública plebeia se formou (Habermas, 2014).

O autor não apenas reconhece a existência de outras esferas públicas como admite que suas existências garantem um acesso mais amplo à esfera pública, sugerindo uma rede capaz de articular o conceito. De modo que a esfera pública seria justamente a totalidade desta rede formada por diversas instâncias de públicos transversais que se encontram em variados níveis, mas que sempre se interligam em algum ponto, seja de conteúdo, vínculos sociais, entre outros, como as esferas públicas literárias, feministas, eclesiásticas, da política de saúde, da ciência, etc. (Losekann, 2009).

Ainda, quanto à dinâmica da cultura popular e à exclusão das mulheres, constatou que:

[...] É evidente que essa cultura popular não era de maneira alguma apenas um pano de fundo, isto é, uma moldura passiva da cultura dominante; era também a revolta violenta ou moderada, retomada periodicamente, de um contraprojeto para o mundo hierárquico da dominação, com suas festividades oficiais e suas disciplinas cotidianas. Apenas com esse olhar microscópico é possível reconhecer como um mecanismo de exclusão, ao mesmo tempo que exclui e oprime, provoca contrafeitos que não podem ser anulados. Quando lançamos o mesmo olhar sobre a esfera pública burguesa, a exclusão das mulheres desse mundo dominado (de outro lado) por homens aparece de outra maneira, diferente daquela que eu havia visto na época (Habermas, 2014, p. 44).

Afirma que embora não pairam dúvidas sobre o caráter patriarcal da família conjugal que representava o núcleo da esfera privada da sociedade burguesa, ao longo do tempo a literatura feminista foi capaz de aprimorar essa percepção para as repercussões desse caráter patriarcal na esfera pública. Importa mencionar que tanto as mulheres quanto os homens subprivilegiados tiveram negado o seu acesso para participar de maneira ativa, com igualdade de direitos, da formação política da opinião e da vontade. O que representou, em um contexto de uma sociedade de classes, uma contradição das premissas da autocompreensão da democracia burguesa, conforme apresentado a partir das contribuições de Marx. De maneira diferente da exclusão que acontecia com os homens das camadas trabalhadoras, camponeses e a plebe, as relações de gênero possuíam uma força estruturante, repercutindo não apenas no sistema econômico, mas também na estrutura familiar (Habermas, 2014).

No que se refere à espacialidade, enquanto na esfera pública burguesa Habermas apresenta os cafés como espaços de reunião e emergência de uma opinião pública, em seus trabalhos mais atuais sobre o tema novos aspectos de espacialidade, multiplicidade de esferas públicas, composição e estrutura social são destacados. Observando que a esfera pública se constitui como uma estrutura aberta, que não pode ser confundida com instituições, organizações ou qualquer estrutura normativa (Losekann, 2009).

A partir dessas novas reflexões, três importantes revisões passam a ser tratadas pelo autor. Inicia sua abordagem afirmando que “a mudança estrutural da esfera pública se encontra inserida na transformação do Estado e da economia” (Habermas, 2014, p. 49). Esclarece que na época sua teoria foi formulada como um estudo dessa transformação a partir das contribuições de Hegel e Marx. Mais uma vez preocupa-se em contextualizar de que cenário partem suas análises, explicando que a abordagem inicial da obra ocorre com fundamento no Estado de Direito e nas teorias liberais dos direitos fundamentais, as quais apresentavam uma separação clara entre Direito Público e Privado, bem como em um contexto pautado nas consequências do fracasso da “dupla Revolução Alemã de 1848-1849” que conduziu ao desenvolvimento de um Estado de direito sem democracia e em um Estado caracterizado pela demora na produção de igualdade para os seus cidadãos (Habermas, 2014).

Destaca que esse contexto histórico despertou o interesse em uma esfera pública que apenas assume funções políticas na medida em que oportuniza aos cidadãos da economia firmar compromissos ou universalizar interesses a ponto de o Estado se transformar em um mediador dos interesses de uma auto-organização da sociedade. Nessa perspectiva é que Marx acreditava na ideia de absorção do Estado por uma sociedade que havia se tornado política e que poderia por meio da comunicação pública e da associação de seus membros superar uma segregação entre Estado e sociedade (Habermas, 2014).

Com o liberalismo e o predomínio de um modelo de progressiva separação entre Estado e sociedade, no entanto, o autor passa a analisar a inversão dessa tendência no final do século 19. Quando o Estado e a economia se entrelaçam é removido o fundamento do modelo social do Direito Privado burguês e a compreensão liberal dos direitos fundamentais, o que o leva a definir esse processo como “estatização da sociedade”, que apresenta um Estado cada vez mais ativo e as políticas intervencionistas como consequência (Habermas, 2014).

Afirma ter se orientado a partir da perspectiva de potencialidade da esfera pública política para a auto-organização da sociedade e buscava perceber as repercussões que esses desenvolvimentos complexos ocasionavam em direção ao Estado de bem-estar social e ao capitalismo organizado nas sociedades ocidentais, sobretudo no que diz respeito aos fundamentos sociais da autonomia privada. Conclui afirmando que isso foi investigado com mais precisão ao longo do tempo, o que o fez identificar fragilidades em alguns capítulos de sua obra (Habermas, 2014). Assim, passa a desenvolver as seguintes análises sobre a obra:

Quanto à estrutura da esfera pública e a composição e comportamento do público discorre que, desde as concepções formuladas pelo direito natural, a sociedade civil, na condição de esfera privada, sempre foi contraposta ao poder público ou ao governo. Após a universalização da igualdade de direitos dos cidadãos, no entanto, a autonomia privada das massas não poderia ter sua base social pautada na disposição da propriedade privada, o que rompe com os pressupostos que legitimavam a participação dos sujeitos nas associações da esfera pública burguesa. De modo que a segurança da autonomia privada da massa desprovida de propriedade era dependente das garantias do Estado

de bem-estar social. Nesse sentido, compreendia na época que a autonomia privada alcançada por derivação somente poderia ser equivalente à autonomia privada originária se os cidadãos desfrutassem das garantias que eles mesmos se atribuísssem como cidadãos democráticos, exercendo controle sobre o processo econômico como um todo (Habermas, 2014).

Conclui em sua análise retrospectiva que a falência do socialismo e os fatos que vieram depois revelam que o sistema econômico moderno controlado pelo mercado não pode ser substituído pelo poder administrativo ou pela formação democrática da vontade sem ter ameaçada a sua eficiência e que é preciso estar atento aos fenômenos da burocratização e da juridificação, como efeitos patológicos das intervenções do Estado em domínios de ação estruturados em oposição ao modo de regulação jurídico-administrativo (Habermas, 2014).

Quanto ao processo de legitimação da democracia de massa, afirma que a mudança estrutural da esfera pública ocorre com o surgimento dos meios de comunicação de massa, a importância atribuída à propaganda, a fusão entre entretenimento e informação e a decadência das associações liberais. Com uma rede de comunicação comercializada houve uma pressão seletiva pelos conteúdos, o que ocasionou o surgimento de uma nova categoria de influência, consubstanciada no poder da mídia. Assim, a esfera pública passa a ser dominada pelos meios de comunicação de massa, tornando-se permeada por relações de poder, em que se disputa a influência e o controle sobre os fluxos comunicativos, sempre ocultando as intenções estratégicas (Habermas, 2014).

Afirma ainda que se mantém fiel à descrição geral das mudanças ocorridas na infraestrutura da esfera pública que vão sendo permeadas por essas relações de poder, no entanto compreende como oportunas algumas revisões de análise quanto ao comportamento do público, uma vez que afirma ter subestimado na época a influência da crítica mobilizada culturalmente da educação formal (Habermas, 2014).

Em síntese, o diagnóstico que fiz, baseando-me em um desenvolvimento retilíneo que vai de um público politicamente ativo para um público privatizado, “de um público que discute a cultura para um público que consome a cultura”, é muito incompleto. Na época, julguei de forma muito pessimista a capacidade de resistência e,

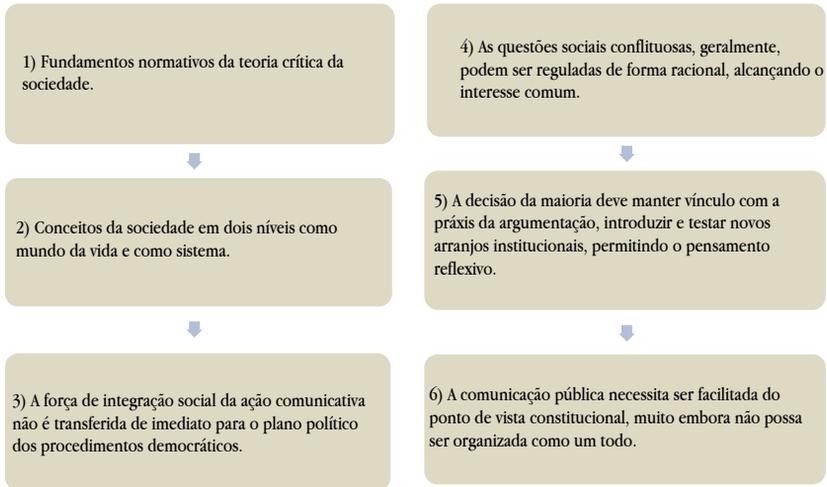
sobretudo, o potencial crítico de um público de massa pluralista, muito diversificado internamente, que em seus hábitos culturais começava a superar as barreiras de classe. Com a flexibilização ambivalente dos limites entre baixa e alta cultura, e com uma “nova intimidade entre cultura e política”, que é igualmente ambivalente e não assimila meramente a informação ao entretenimento, também se modificaram os próprios critérios de avaliação (Habermas, 2014, p. 60-61).

Ao refletir sobre o último capítulo da obra, Habermas (2014) explica que na época a sua construção partiu de um diagnóstico empírico da decadência da esfera pública liberal e uma perspectiva normativa visando ao entrelaçamento entre Estado e sociedade, abordando ambos os aspectos a partir de suas concepções opostas acerca da “opinião pública”. Reconhece, no entanto, que ambos os aspectos necessitam ser considerados a fim de que se possa apreender o modo de legitimação vigente nas democracias de massa do Estado de bem-estar social, sem, contudo, deixar de identificar a diferença entre processos de comunicação pública naturais e processos atravessados pelas relações de poder, que se amplia com os meios de comunicação de massa.

Orienta ainda que a influência do poder deveria ser auferida pela extensão em que as autoevidências culturais, que formam o contexto do mundo da vida e orientam a comunicação pública, colidem com as opiniões formais que são produzidas por intermédio dos meios de comunicação de massa e às quais o Estado e a economia tentam influenciar; ou pela extensão que ambos os campos são mediados por uma publicidade crítica. Afirma que na época apenas imaginava as associações e partidos democratizados internamente como portadores desse tipo de publicidade, o que resultou na tendência de uma sociedade organizada onde não mais os indivíduos associados, mas sim as coletividades organizadas competem pelo consentimento das massas passivas visando a chegar a um equilíbrio de poder e interesses. Identifica, todavia, que tal modelo conduz a um pluralismo de interesses irreconciliáveis que pode conduzir à tirania da maioria e ao distanciamento da escuta das reivindicações e acesso aos direitos afetos as minorias (Habermas, 2014).

Traçadas as primeiras considerações acerca das revisões que o autor compreende como relevantes, passa a discorrer acerca da modificação do seu quadro teórico. Para tanto retorna à afirmação feita ao final da obra de que as democracias de massa do Estado de bem-estar social apenas poderiam ser compreendidas como uma continuidade dos princípios do Estado de direito liberal se assumissem os contornos de uma esfera pública politicamente ativa, necessitando demonstrar como se estabeleceria um processo crítico de comunicação pública mediado pelas organizações. Conclui que os instrumentos teóricos disponíveis na época não foram aptos para que tal incógnita pudesse ser solucionada, razão que o levou a reformular o seu quadro teórico (Habermas, 2014). Os passos para tanto são descritos em seis etapas (Figura 4).

Figura 4 – Etapas da reformulação do quadro teórico da categoria esfera pública em Habermas



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Habermas, 2014.

No *primeiro ponto*, Habermas (2014) descreve que a dialética da esfera pública é o que determina a estrutura do livro que apresentou alguns conceitos-chave como subjetividade, autorrealização, formação racional da opinião e da vontade, autodeterminação pessoal e política que foram capazes de permear as instituições do Estado constitucional de modo que ao mesmo tempo em que apontavam para uma realidade constitucional, também a negavam. Essa construção apoia-se na filosofia da história e será refutada

pelas barbáries da civilização no século 20. Assim, quando os ideais burgueses são sequestrados, caem por terra as normas e orientações valorativas que pressupõem algum acordo. Esse contexto, afirma o autor, é o que o leva a aprofundar os fundamentos normativos da teoria crítica da sociedade.

A teoria da ação comunicativa deve explicitar um potencial de razão inscrito na própria práxis comunicativa cotidiana. Com isso, abre-se ao mesmo tempo o caminho para a ciência social que procede reconstrutivamente, identifica os processos de racionalização cultural e social em toda a sua extensão e também os rastreia aquém do limiar das sociedades modernas. Então, não precisamos mais procurar potenciais normativos apenas na formação de uma esfera pública surgida em uma época específica. A necessidade de estilizar as manifestações individuais prototípicas de uma racionalidade comunicativa, incorporada institucionalmente, desaparece a favor da abordagem empírica que dissolve a tensão da oposição abstrata entre norma e realidade. Diferentemente das suposições do materialismo histórico, surgem no primeiro plano o sentido estrutural próprio e a história interna de tradições e sistemas de interpretações culturais (Habermas, 2014, p. 66).

Como *segundo ponto*, destaca que a perspectiva de uma sociedade que se auto-organiza, administrando a si mesma mediante uma legislação planejada que programa as diversas esferas da vida, inclusive os aspectos econômicos, não é plausível diante da complexidade das sociedades e da realidade de um sistema econômico controlado pelo mercado e um sistema administrativo controlado pelo poder. Dessa constatação é que emerge o conceito de sociedade em dois níveis, enquanto mundo da vida e enquanto sistema, que são abordados *em Teoria do Agir Comunicativo* (Habermas, 2016).

Habermas afirma que a partir desse momento passou a considerar a economia e o aparato de Estado como domínios de ação integrados de forma sistêmica, que não podem ser transformados de forma democrática a partir do seu núcleo, ou em outros termos, não podem alterar seu modo político de integração sem criar rupturas no seu sentido sistêmico próprio, destruindo a sua capacidade funcional. Utiliza a falência do socialismo como exemplo para ilustrar esse raciocínio. Percebe que o objeto da democratização radical será definido pela tripartição de poderes, quando o novo equilíbrio de poder deveria ser produzido por meio de diferentes recursos de integração social,

“objetivando a contenção democrática da interferência colonizadora dos imperativos sistêmicos nos domínios do mundo da vida” (Habermas, 2014, p. 68).

Nessa perspectiva de análise, uma mudança democrática radical teria por objetivo empoderar a força produtiva da comunicação, enquanto força social integradora da solidariedade para que pudesse se impor contra os recursos controladores – poder administrativo e dinheiro – garantindo o protagonismo para as demandas oriundas do mundo da vida (Habermas, 2014).

Como *terceiro elemento*, percebe que a força de integração social da ação comunicativa situa-se justamente nas formas de vida e mundos da vida que se entrelaçam com tradições e convergência de interesses. Essa fonte de solidariedade, contudo, não é transferida de forma imediata para o plano político dos procedimentos democráticos de modo que possam promover um equilíbrio entre poder e interesses, sobretudo em sociedades pós-tradicionais nas quais a heterogeneidade de formas de vida e interesse competem em igualdade de direitos. O que retira a possibilidade de abordagem a partir das conotações usuais de unidade e totalidade e invalida a ideia de que cidadãos individualizados podem se transformar na vontade racional dos cidadãos morais, com uma orientação para o bem comum (Habermas, 2014).

Essa última abordagem foi percebida claramente no Estado de bem-estar social, em que a formação democrática da opinião se tornou um instrumento de promoção da igualdade social, observando-se que esta foi maximizada por meio da distribuição igual do produto social entre os indivíduos, ou seja, o papel público de cidadão se entrelaça com o papel privado de cliente do Estado (Habermas, 2014).

Como *quarto ponto* compreende que o conceito de esfera pública política apresenta-se como um conceito fundamental de uma teoria democrática orientada normativamente e se baseia na mobilização política e no aproveitamento da força produtiva da comunicação, percebendo que questões sociais conflituosas, geralmente podem ser reguladas de forma racional, alcançando o interesse comum. Menciona que a maioria dos conflitos se origina da colisão de interesses de grupos e se refere a problemas de ordem distributiva, no entanto afirma que as questões empíricas na maioria das vezes não se apartam das questões valorativas, razão pela qual necessitam de um

tratamento argumentativo, uma vez que a compreensão ético-política dos sujeitos de como querem viver na condição de integrantes de uma coletividade deve estar em consonância com normas morais (Habermas, 2014).

Essa reflexão acerca das questões valorativas leva Habermas (2014) a afirmar que as negociações precisam se apoiar na troca de argumentos, destacando que as condições procedimentais que podem resultar ou não em compromissos equitativos necessitam ser avaliadas moralmente. Conclui, assim, que a teoria do discurso possibilita especificar os pressupostos da comunicação que precisam se encontrar presentes nas diversas formas de argumentação e nas negociações e se o seu resultado conduz para a razoabilidade.

Como *quinto aspecto*, identifica a necessidade de esclarecer como institucionalizar uma formação discursiva da vontade que possa superar as diferenças entre o papel de cliente e o do cidadão do Estado. Diante do questionamento afirma que a decisão da maioria deve manter vínculo com a práxis da argumentação, além de introduzir e testar novos arranjos institucionais, que podem auxiliar a conter a tendência de transformar os cidadãos em clientes do Estado, permitindo que estes possam pensar reflexivamente para além dos seus interesses imediatos. Diante do exposto, o autor compreende que o sentido democrático das instituições do Estado de Direito, de acordo com os pressupostos da teoria do discurso, demanda uma investigação crítica dos mecanismos efetivos nas democracias de massa que alienam os cidadãos do processo político (Habermas, 2014).

Como *sexto e último tópico*, percebe que a comunicação pública necessita ser facilitada do ponto de vista constitucional, muito embora não possa ser organizada como um todo. A expectativa por resultados racionais tem por fundamento a interação entre a formação política da vontade, que é constituída de maneira institucional, e os fluxos espontâneos de comunicação de uma esfera pública voltada para a descoberta e a solução de problemas, não para a deliberação e tomada de decisão, ou seja, não organizada. Assim, compreende que o particularismo generalizado pode ser evitado com uma concepção procedimental da soberania popular apta a possibilitar um processo discursivo de comunicação pública. Essa soberania popular reveste-se de um sentido difuso, que desenvolve formas de comunicação sem sujeito e capazes

de regular o fluxo da formação política da opinião e da vontade de modo que seus resultados possuam uma suposição da razoabilidade prática (Habermas, 2014).

Ao final das suas reflexões contidas no prefácio da edição de 1990, Habermas questiona: “Sociedade civil ou esfera pública política?”, e afirma que com as premissas apresentadas nos tópicos anteriores é possível retomar a descrição de uma esfera pública política em que pelo menos dois processos estabelecem interlocuções: a criação comunicativa do poder legítimo e o uso manipulador do poder dos meios de comunicação com o intento de produzir lealdade das massas, informação e conformidade em relação aos imperativos sistêmicos, o que o leva a concluir que:

[...] Uma esfera pública politicamente ativa precisa de mais do que as garantias das instituições do Estado de Direito. Precisa também da conciliabilidade de tradições culturais e padrões de socialização voltados para a cultura política de uma população acostumada com a liberdade (Habermas, 2014, p. 81).

Assim, identifica que mais importante para as comunicações públicas espontâneas do que uma cultura política liberal que possui suas bases vinculadas a orientações valorativas, são as formas de interação e organização dos portadores de uma esfera pública política que não seja permeada por relações de poder.

No que se refere à sociedade civil, afirma que o cerne institucional desta são as associações de base voluntária, não estatais e não econômicas. São associações formadoras de opinião, obtendo eficácia política devido a sua influência publicística, em razão do caráter programático das suas atividades e por participarem diretamente da comunicação pública.

Ainda, a onipresença de eventos que são produzidos de forma eletrônica, por intermédio dos meios de comunicação, possui efeitos relevantes sobre a autopercepção social. Nesse contexto, relacionam-se à individualização dos planos de vida com a construção do pertencimento e origens comunitárias próprias em um contexto de complexidade sistêmica. Tudo isso conduz para a evidência de que o potencial democrático da esfera pública é contraditório (Habermas, 2014).

Com o prefácio de 1990, Habermas explicita a revisão das teses centrais de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, demonstrando que o espaço público estabelece a mediação necessária entre a sociedade civil e o Estado e seu sistema político, posto que se apresenta como órbita de constituição democrática da opinião e vontades coletivas. Assim, três importantes momentos (Quadro 2) podem ser observados na revisão analítica do autor (Avritzer; Costa, 2004).

Quadro 2 – Momentos de revisão analítica de Habermas

Tese anterior	Revisão
Os cidadãos, na sociedade de massas, teriam se transformado, de politicamente ativos em privatistas, de atores da cultura em consumidores de entretenimento.	Não se deve subestimar o potencial de crítica e de seleção de um público capaz de preservar suas diferenciações internas e sua pluralidade, a despeito da pressão cultural e politicamente homogeneizadora da mídia.
A fonte da legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva na esfera pública.	Aprimora sua tese explicando que esse processo de comunicação, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática.
Destaca a utilização dos meios de comunicação para a produção de lealdade política e para influenciar as preferências de consumo.	Percebe uma ambivalência constitutiva da esfera pública: nela desembocam tanto os fluxos comunicativos originados no mundo da vida – portanto gestados em relações voltadas para o entendimento – quanto os esforços de utilização dos meios de comunicação para a produção de lealdade política e para influenciar as preferências de consumo. A canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública é operada, fundamentalmente, pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado a que se denomina sociedade civil. As chances de tais associações influenciarem efetivamente a esfera pública, se contrapondo aos atores sistêmicos, marcando-a com seus temas, permanecem grandeza a ser, em cada caso, avaliada empiricamente.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Avritzer; Costa, 2004.

Todos esses aspectos apresentados na revisão de Habermas remetem a um estudo mais detalhado desse novo quadro analítico que passa a ser adotado pelo autor em *Teoria do Agir Comunicativo*. Nas linhas que se seguem existe um esforço de apontar alguns aspectos dessa construção realizada por Habermas que parte de um conceito dual de sociedade e da ação comunicativa.

TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO: UM NOVO QUADRO ANALÍTICO

Em meados do século 19 ganha corpo um movimento em que se difunde o giro hermenêutico, ou seja, a tomada de consciência da linguagem enquanto experiência constitutiva de um mundo vital (Reck, 2006). A partir desse processo passa a ser observada a existência de uma íntima relação, senão de uma identidade, entre linguagem e ação. Esse fenômeno se dá de tal forma que a linguagem passa a ser considerada uma espécie de ação, de modo que não se pode separar a consideração da linguagem da consideração do agir humano ou a consideração do agir não pode mais ignorar a linguagem. Para que seja possível estabelecer uma compreensão acerca dessa atividade, no entanto, é necessário considerar o contexto em que se encontra inserida (Oliveira, 2001).

Para a ciência dos signos, a fala constitui o conjunto estranho das linguagens naturais, fatos sîgnicos concretos que enquadram, mas não determinam, o conhecimento que sobre eles se tenha. Por consequência, a fala passa a ser reconhecida a partir de uma teoria construída para a sua compreensão. Para possibilitar essa compreensão, a língua é compreendida como objeto científico da linguística. Não se constitui em uma síntese das diferentes linguagens naturais do mundo, mas em seu significado como sistema. A fala, no ato de seu conhecimento, existe no interior da língua. Ou, em outros termos, a realidade sîgnica é reconstruída na língua, que nasce por oposição à fala. Ademais, a fala apenas adquire a objetividade a partir da língua (Warat, 1995).

A língua, portanto, é considerada um sistema de signos, o que significa que a sua unidade mínima de análise é o signo. Neste contexto, pode-se afirmar que a língua se refere a uma teoria sobre os signos. Com efeito, é preciso referir que se distinguem, no interior do signo, dois elementos ou

planos conceituais: o indício material ou significante (som, sinal, grafia, gesto, comportamento, objeto, imagem), situado no plano da expressão; e o conteúdo significado, situado no plano da interação (fenômeno, fato).

Logo, o signo é um conceito teórico empregado para referir o ponto de articulação indissociável entre o indício material (significante) e o seu conteúdo conceitual (significado). O estabelecimento de tal relação constitui o signo. A linguagem, portanto, constitui-se em um sistema de múltiplos signos articulados entre si. Assim, a significação depende não apenas de uma relação interna do próprio signo, mas também da relação de um signo com os demais, que é estabelecida mediante um processo de contrastes e oposições. Ou seja, são as distinções que uma palavra possui em relação às outras que a cercam que explicam o seu valor; e a significação, em última instância, depende do valor (Warat, 1995).

Em termos concretos, a linguagem constitui a prática vital que possibilita o acesso ao mundo por meio do significado da coisa, e não a coisa em si. As pessoas dividem experiências herdadas pela via da tradição e consensos fundados ou tradicionais, vez que ainda não criticados, em outros termos, as pessoas compartilham uma forma de vida, necessitando das capacidades coordenadoras da ação que se encontram presentes na linguagem (Reck, 2006). Do exposto se depreende que poder fazer uso da linguagem significa ser capaz de se inserir em um processo de interação social simbólica de acordo com os diferentes modos de sua realização (Oliveira, 2001).

Habermas (2019) orienta que a utilização da expressão “racional” pressupõe uma relação de familiaridade entre racionalidade e saber. A estrutura do saber é proposicional, uma vez que as opiniões podem ser representadas de modo claro no formato de enunciados. Isso significa que a racionalidade tem menos relação com a ideia de posse do conhecimento do que com o modo pelo qual os sujeitos capazes de falar e agir adquirem e empregam o saber. Por meio das exteriorizações verbais o saber é manifestado de modo explícito e nas ações orientadas para uma finalidade ganha expressão uma capacidade. Assim, ao adotar o emprego comunicativo do saber proposicional em ações de fala, o autor adota um conceito de racionalidade comunicativa que carrega consigo a experiência central da força geradora do consenso própria à fala argumentativa, em que os atores superam concepções subjetivas iniciais. Nesse processo, a intersubjetividade do seu contexto vital é valorada.

O mundo apenas alcança objetividade ao tornar-se válido enquanto mundo único para uma comunidade de sujeitos capazes de agir e utilizar a linguagem. O conceito abstrato de mundo é condição necessária para que os sujeitos que agem comunicativamente possam chegar a um entendimento mútuo sobre o que acontece no mundo ou sobre o que se deve fazer nele. Com essa prática comunicativa, eles ao mesmo tempo se asseguram do contexto vital que têm em comum, isto é, do seu mundo da vida intersubjetivamente partilhado (Habermas, 2019, p. 40).

Nessa perspectiva, Habermas (2019) orienta que ações reguladas por normas, autorrepresentações expressivas e exteriorizações avaliativas atuam como complemento às ações de fala constatativas, oportunizando que estas se tornem uma prática comunicativa voltada à conquista, manutenção e renovação do consenso. Assim, a racionalidade inerente a essa prática reside no fato de que um comum acordo que se pretende alcançar por via comunicativa precisa sustentar-se sobre razões. Ainda, a racionalidade dos atores que participam da prática comunicativa pode ser mensurada a partir da sua maior ou menor capacidade de fundamentar as suas exteriorizações diante das circunstâncias apropriadas. “Portanto, a racionalidade inerente à prática comunicativa cotidiana remete à prática argumentativa como instância de apelação que possibilita dar prosseguimento ao agir comunicativo” (Habermas, 2019, p. 48).

A argumentação na perspectiva habermasiana corresponde ao “tipo de discurso em que os participantes tematizam pretensões de validade controversas e procuram resolvê-las ou criticá-las com argumentos” (Habermas, 2019, p. 48). Considerando que todo ato de entendimento corresponde a um procedimento cooperativo de interpretação, utiliza o conceito de racionalidade comunicativa para esclarecer o conceito de mundo da vida racionalizado, orientando que o conceito de mundo da vida contempla uma comunidade de comunicação que partilha um mundo social, acumulando o trabalho interpretativo prestado pelas gerações anteriores. Esse mundo da vida partilhado pelos sujeitos representa o pano de fundo do agir comunicativo.

Nesse viés, enquanto o conceito de racionalidade comunicativa remete a formas de resgate discursivo das pretensões de validade e às referências de mundo aceitas pelos sujeitos que agem comunicativamente,

o agir comunicativo pressupõe a linguagem como meio de um processo de entendimento em que os participantes manifestam pretensões de validade que podem ser aceitas ou contestadas (Quadro 3).

Quadro 3 – Níveis de entendimento em Habermas

Realizar uma ação de fala correta.	Tendo em vista o contexto normativo dado, a fim de que se estabeleça uma relação interpessoal entre ele e o ouvinte, enquanto relação reconhecida de modo legítimo.
Fazer um enunciado verdadeiro.	A fim de que o ouvinte assuma e partilhe o saber do falante.
Expressar de maneira veraz opiniões, intenções, sentimentos, desejos.	A fim de que o ouvinte acredite no que é dito.

Fonte: Habermas, 2019, p. 532.

Todo esse processo de entendimento vai se dar diante de um pré-entendimento exercitado culturalmente. Logo, a linguagem apresenta-se como meio de comunicação voltada ao entendimento, na medida em que os atores se entendem entre si e perseguem determinados fins (Habermas, 2019).

O termo “entendimento” tem o significado mínimo segundo o qual (ao menos) dois sujeitos aptos a falar e agir entendem uma expressão linguística de maneira idêntica. E assim o significado de uma expressão elementar consiste na contribuição que essa expressão possa dar ao significado de uma ação de fala aceitável. Para entender o que um falante quer dizer com um ato desses, o ouvinte precisa conhecer as condições sob as quais esse ato pode ser aceito. Em tal medida, a compreensão de uma expressão elementar já aponta para além do significado mínimo da expressão “entendimento”. Quando o ouvinte aceita uma oferta de ato de fala, estabelece-se um comum acordo entre (pelo menos) dois sujeitos aptos a falar e agir. Mas esse comum acordo não reside apenas no reconhecimento intersubjetivo de uma pretensão única de validade, que se destaca de maneira temática. Mais que isso, almeja-se um comum acordo com esse em três níveis, simultaneamente (Habermas, 2019, p. 532).

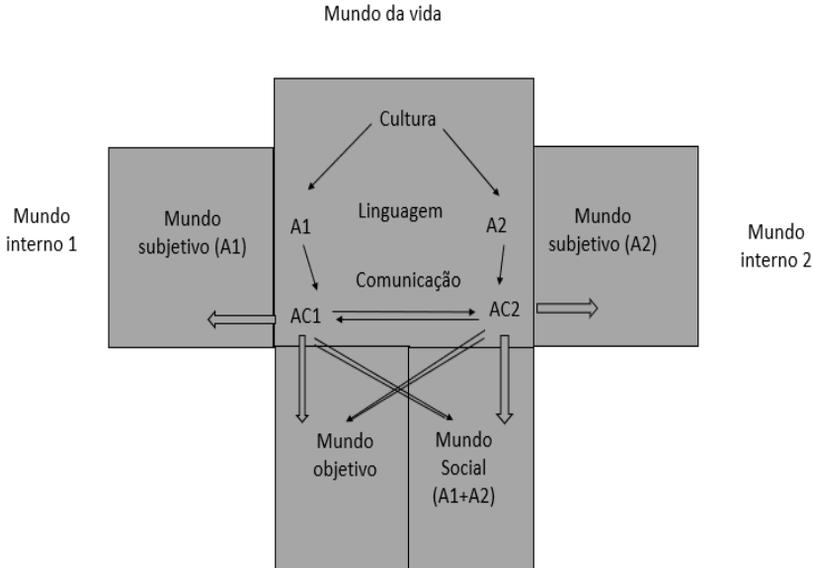
O agir comunicativo ocorre por meio de um processo de interpretação cooperativo em que os participantes fazem referência de forma concomitante a um mundo subjetivo, social e objetivo. “Nesse sistema de referência, eles

não se referem diretamente a algo no mundo, mas relativizam suas próprias exteriorizações tendo em vista a possibilidade de que outro ator venha a contestar a validade delas” (Habermas, 2016, p. 221). O entendimento representa desse modo a união dos participantes no que se refere à validade de uma exteriorização; já o consenso deriva do reconhecimento intersubjetivo daquela pretensão de validade apresentada (Habermas, 2016).

No agir comunicativo vale a regra segundo a qual um ouvinte que dá seu assentimento a uma pretensão de validade explícita reconhece *ipso facto* as outras duas pretensões levantadas implicitamente; caso contrário, ele tem de manifestar seu dissenso. E, quando um ouvinte, mesmo aceitando a verdade de uma asserção, continua a duvidar da veracidade do falante ou da adequação normativa de sua manifestação, não se chega a um consenso; o mesmo vale para o caso em que um ouvinte, embora aceitando a validade normativa de uma ordem, desconfia da seriedade da vontade que emitiu a ordem ou dos pressupostos existenciais da ação imposta (Habermas, 2016, p. 221-222).

Os sujeitos que agem comunicativamente levam em conta sempre o seu mundo da vida, uma vez que na condição de intérpretes e idealizadores de atos de fala, constituem parte integrante do mundo da vida. Habermas estabeleceu esquematicamente os atos comunicativos com o mundo (Figura 5), isto é, ilustrou “o modo como o mundo da vida é constituído para o entendimento enquanto tal e como os conceitos formais de mundo constituem um sistema de referências sobre o qual é possível um entendimento”, uma vez que a partir de um mundo da vida comum os atores se entendem sobre algo no mundo objetivo, social ou subjetivo (Habermas, 2016, p. 231).

Figura 5 – Relação dos atos comunicativos (AC) com o mundo



As setas com linhas dupla indicam as relações com o mundo, criadas pelos atores (A) mediante exteriorizações (AC).

Fonte: Habermas, 2016, p. 232.

No agir comunicativo, os participantes buscam desenvolver seus planos de modo consensual com fundamento em uma definição comum da situação. Quando surge a necessidade de negociar ou quando as tentativas de entendimento são frustradas, a obtenção do consenso torna-se necessária para que o objetivo possa se transformar em um fim. Os atos de entendimento são critérios aptos a concluir se houve sucesso no domínio de dada situação, que representa um recorte de um mundo da vida que delimita um tema. O alcance dos objetivos torna-se inviável se os participantes não conseguirem chegar ao entendimento (Habermas, 2016).

Sob o aspecto funcional do entendimento, o agir comunicativo se presta à transmissão e à renovação de um saber cultural; sob o aspecto da coordenação da ação, ele possibilita a integração social e a geração de solidariedade e, sob o aspecto da socialização, o agir comunicativo serve à formação de identidades pessoais. As estruturas simbólicas do mundo da vida se reproduzem pelos caminhos que dão continuidade a um saber válido e que estabilizam a solidariedade grupal, formando

atores imputáveis. O processo de reprodução consegue ligar situações novas aos estados do mundo da vida já existentes, seja na dimensão semântica dos significados e dos conteúdos (da tradição cultural), seja nas dimensões do espaço social (de grupos socialmente integrados), seja no tempo histórico (das gerações que se sucedem). A esses processos de reprodução cultural, de integração social e de socialização correspondem, enquanto componentes estruturais do mundo da vida, a cultura, a sociedade e a pessoa (Habermas, 2016, p. 252).

Nesse sentido, para Habermas, a cultura representa a reserva de saber por meio da qual os participantes da comunicação extraem interpretações sobre o mundo. A sociedade pode ser definida por intermédio de ordens legítimas mediante as quais os participantes da comunicação possuem pertença a grupos sociais, o que garante a solidariedade, enquanto a personalidade corresponde a um conjunto de competências que tornam a pessoa capaz de fala e ação, colocando-a em condições de participar de processos de entendimento e afirmar a sua identidade.

Assim, os atos comunicativos se realizam a partir de três dimensões: o campo semântico dos conteúdos simbólicos, o espaço social e o tempo histórico, observando-se que as interações entre os sujeitos que formam a rede da prática comunicativa cotidiana constituem o meio pelo qual a cultura, a sociedade e a pessoa se reproduzem, estendendo esses processos de reprodução às estruturas simbólicas do mundo da vida; já a reprodução material efetua-se mediante a atividade teleológica, que permite aos indivíduos socializados uma interação no mundo para a realização de objetivos. Diante do exposto, Habermas ilustra de modo esquemático as contribuições dos processos de reprodução para a manutenção dos componentes estruturais do mundo da vida (Quadro 4).

Ante o exposto, para Lubenow (2007), a esfera pública transforma-se em um cenário para que interesses privados possam ser desenvolvidos com uma legitimidade fabricada que tenta encobrir a distinção entre genuínos processos de comunicação pública e atos subvertidos pelo poder. Assim, a legitimidade forjada é o problema central da esfera pública burguesa, uma vez que não consegue ser uma base normativa consistente para uma teoria da democracia. Compreende que a obra de Habermas, mantém em aberto a dificuldade em identificar estratégias necessárias para que as sociedades

capitalistas avançadas conseguissem se manter preservadas, diante das novas condições, uma publicidade crítica embora sem as formas burguesas. São esses os fatores primordiais que conduzem as análises de legitimidade democrática e a temática da esfera pública a serem abordadas não mais no contexto da mediação entre Estado e sociedade civil, mas no quadro teórico da teoria da ação comunicativa e do conceito dual de sociedade.

Quadro 4 – Contribuições dos processos de reprodução para a manutenção dos componentes estruturais do mundo da vida

Componentes estruturais/ processos de reprodução	Cultura	Sociedade	Personalidade
Reprodução cultural	Esquemas de interpretação passíveis de consenso (“saber válido”)	Legitimações	Padrões de comportamento eficazes na formação, metas da educação
Integração cultural	Obrigações	Relações interpessoais reguladas legitimamente	Pertenças sociais
Socialização	Interpretações	Motivações para ações conformes a normas	Capacidades de interação (“identidade pessoal”)

Fonte: Habermas, 2016, p. 259.

Assim, no segundo volume da *Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas retoma o tema da esfera pública ao debater a distinção entre sistema e mundo da vida. A retomada parte de um novo quadro analítico em que o conceito de sociedade remete a dois domínios diferenciados em sistema e mundo da vida, sem, contudo, que isso represente uma transposição idêntica a relação Estado/sociedade civil. O mundo da vida envolve processos comunicativos peculiares pautados na transmissão cultural, integração social e socialização, dependendo, para sua reprodução, de instituições aptas a renovar e preservar tradições, solidariedades e identidades. Ao aplicar a dualidade do sistema mundo da vida à problemática da sociedade civil, alcança um resultado

diverso da concepção marxista de mediação entre sociedade civil e Estado, apresentando, outrossim, uma distinção entre sociedade civil e economia privada (Lubenow, 2007).

Cabe à esfera pública, portanto, proteger e garantir a autonomia do mundo da vida diante dos imperativos sistêmicos e desempenhar a função simbólica de integração social, representada pela solidariedade que nasce da cooperação. A esfera pública deverá ser o espaço social da prática comunicativa apta a conferir vitalidade ao mundo da vida. Considerando que o sistema não consegue desempenhar tal papel surge o conflito entre princípios opostos de integração social (Lubenow, 2007).

Nessa nova perspectiva teórica, Habermas fundamenta a linguagem como um meio para o entendimento capaz de gerar a integração social, a socialização, bem como a reprodução cultural, consistindo em um meio de interação mediada simbolicamente. A despeito do estabelecimento de uma comunicação por via da troca de gestos em observações recíprocas, modalidade muito frequente no mundo animal, os avanços em complexidade comunicativa dar-se-ão a partir do estabelecimento de uma reflexividade para com o externo, por meio da formação de consciências capazes de formar intersubjetividade (Reck, 2006). Assim, apesar de a linguagem pertencer, de forma natural, à vida do ser humano, o poder de utilizá-la refere-se a uma capacidade adquirida por meio de um aprendizado das normas e dos papéis implicados nesses atos. A linguagem é ação comunicativa estabelecida entre sujeitos livres, e, por isso, radicalmente diferente dos processos mecânicos naturais (Oliveira, 2001).

A partir da compreensão da relevância da linguagem, a produção do sentido de algo como caminho para se chegar ao conhecimento passa a ser visualizada como uma prática social, estabilizada a partir de consensos sociais prévios, os quais serão estáveis enquanto não forem objeto de argumentações. Essa produção de sentido ocorre em uma comunidade que compartilha expectativas, crenças e consensos estabelecidos historicamente (Reck, 2006).

O conceito de “agir comunicativo”, que leva em conta o entendimento linguístico como mecanismo de coordenação da ação, faz com que as suposições contrafactuais dos atores que orientam seu agir por pretensões de validade adquiram relevância imediata para a construção e a manutenção de ordens sociais: pois estas mantêm-se

no modo do reconhecimento de pretensões de validade normativas. Isso significa que a tensão entre facticidade e validade, embutida na linguagem e no uso da linguagem, retorna no modo de integração de indivíduos socializados – ao menos de indivíduos socializados comunicativamente – devendo ser trabalhada pelos participantes (Habermas, 2003, p. 35).

Em vista disso, a racionalidade humana deve ser entendida como a capacidade de agir comunicativamente, utilizando-se como ferramenta do saber linguístico disponível na comunidade, seja para coordenar ações, comunicar sentimentos ou criticar opiniões. Tal descrição implica a tomada de um posicionamento crítico do indivíduo diante do proferimento do outro. O conceito de ação comunicativa se entrelaça com o conceito de racionalidade discursiva. De modo que a ação comunicativa pressupõe atores capazes de, utilizando-se da linguagem, tomarem postura diante das pretensões de validade apresentadas pelo outro (Reck, 2006).

Com o uso da linguagem orientada pelo entendimento, através da qual os atores coordenam suas ações (agir comunicativo), essa relação de tensão emigra para o mundo dos fatos sociais. Se antes era possível entender a facticidade dos eventos significativos e dos processos de fala como um momento necessário para a dimensão do significado e da validade, a partir de agora é necessário interpretar a tensão linguística desencadeada no agir comunicativo através de pretensões de validade como um momento da facticidade social, a saber, da prática comunicativa cotidiana através da qual se reproduzem formas de vida (Habermas, 2003, p. 56).

A ação comunicativa tem por característica a possibilidade de entendimento, os atores envolvidos devem perceber o acordo estabelecido coletivamente como válido. Para tanto faz-se necessária uma tomada de postura, que se manifesta na produção de convicções. Tais convicções serão reputadas racionais, uma vez que elaboradas de maneira livre de coações e estratégias (Reck, 2006).

A partir de *Teoria do Agir Comunicativo*, a esfera pública passa a ser compreendida de um modo vinculado com a capacidade humana para a comunicação, sendo associada aos fluxos comunicativos espontâneos que fluem na sociedade, por meio de conversações sobre interesses comuns entre cidadãos considerados iguais, política e moralmente. Assim,

Habermas insere essa categoria no centro da sua teoria procedimentalista da democracia, visualizando-a como um campo discursivo do agir orientado para o entendimento, em que os valores da democracia são produzidos e reproduzidos por meio de redes de comunicação (Perlatto, 2018).

Em linhas gerais a esfera pública segundo Habermas pode ser compreendida como uma rede em que os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, tornando-se opiniões públicas quanto a determinados temas. Tal conceito demanda igualdade de direitos individuais e um diálogo livre de coação, conduzindo o debate a um entendimento mútuo. Assim, as estruturas comunicativas devem ser operacionalizadas por uma sociedade de pessoas ativas e democráticas, em uma perspectiva descentralizadora e dialógica, identificando e compreendendo problemas e propondo soluções para os temas da sociedade, a fim de que sejam assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pela administração pública (Tenório, 2005).

Quanto à sociedade civil, Habermas a identifica como um setor importante na construção da esfera pública democrática, uma vez que se encontra apoiada no mundo da vida, possuindo maior proximidade com os problemas vivenciados pelo cidadão. Desse modo, os conceitos de esfera pública e sociedade se complementam, considerando que o primeiro indica os interesses de pessoas que são tornados públicos em dados espaços sociais da segunda. As pessoas procuram institucionalizar por meio de movimentos e organizações da sociedade civil objetivos que proporcionem legitimidade às suas pretensões (Tenório, 2005).

Para Tenório (2005), a esfera pública corresponde ao espaço social em que ocorre a interação dialógica entre a sociedade civil e o Estado nas tomadas de decisão sobre políticas públicas, em um espaço possível de comunicação e deliberação entre sociedade civil, Estado e mercado. Esse conceito vai além do modelo liberal, uma vez que contempla o estabelecimento de estruturas comunicativas focadas na discussão e busca de entendimentos de natureza coletiva, garantindo o protagonismo dos atores da sociedade civil. O modelo de democracia proposto por Habermas, portanto, é o da cidadania deliberativa procedimental, pautado no vínculo entre direitos humanos e soberania popular, que reinterpreta a autonomia nos moldes da teoria do diálogo.

A cidadania deliberativa caracteriza-se por considerar a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação. O marco que garante esses formatos de comunicação é a justiça, compreendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. Assim, Habermas busca a formação da opinião e da vontade comum para além do caminho do autoentendimento ético, considerando os ajustes de interesses e a justificação moral, procurando consorciar na sua teoria do diálogo a perspectiva liberal e a republicana com o intento de substanciar um procedimento deliberativo de tomada de decisão que estimule uma cultura política de liberdade com iniciativas formadoras da opinião pública gestadas no âmbito da sociedade civil (Tenório, 2005).

Após analisar amplamente as contribuições de Habermas na formulação da categoria de esfera pública é preciso contextualizar a utilização do conceito no estudo de uma análise histórico-social fora do eixo de países que contextualizaram a abordagem realizada pelo autor. A pertinência de utilização da categoria formulada por Habermas em estudos que envolvam a sociedade brasileira é destacada por Fernando Perlatto.

Segundo defende Perlatto (2018), ao ancorar sua reflexão acerca da categoria de “esfera pública” na obra *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas foi capaz de mudar os rumos dos debates em torno do público e seus problemas. Afirma que desde a publicação a obra exerce significativa influência em todas as áreas do conhecimento no cenário brasileiro, observando-se que a categoria central da obra contribui para ampliar o espectro de reflexões no entorno de questões como a relação entre o Estado e a sociedade civil e a democracia.

Em decorrência das críticas formuladas ao conceito habermasiano muitas reformulações e ampliações à categoria de esfera pública foram apresentadas por diversos autores e pelo próprio Habermas. O conceito originário da obra *Mudança estrutural da esfera pública*, no entanto, permanece como categoria central para a compreensão da vida democrática das sociedades contemporâneas. Após a redemocratização do país, o âmbito das Ciências Sociais passou a ser amplamente influenciado pelas contribuições de Habermas. Sua obra permitiu a reflexão acerca dos desafios postos para a reconstrução da democracia brasileira (Perlatto, 2018).

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- GARCIA, A. S.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. C. Gestão social e esfera pública: mapeando posições e elaborando uma agenda reconstrutiva de pesquisas. In: TENÓRIO, F. G. (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins; EDUFT, 2018. p. 15-56. V. 1.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Vol. I.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1962].
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Denilson Luís Werle. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. [1962, com Prefácio de 1990].
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização do social*. Trad. Paulo Astor Soethe. Revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. V. 1.
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016. V. 2.
- HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- LOSEKANN, C. A. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. *Pensamento Plural*, n. 4, p. 37-57, 2009.
- LUBENOW, J. A. *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas*. 2007. 257 p. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- MELO, R. Repensando a esfera pública: esboço de uma teoria crítica da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 94, p. 11-39, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-64452015009400002>
- OLIVEIRA, M. A. de. *Reviravolta linguístico-pragmática na Filosofia contemporânea*. São Paulo: Loyola, 2001.

PERLATTO, F. *Esferas públicas no Brasil: teoria social, públicos subalternos e democracia*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018.

RECK, J. R. *Aspectos teóricos-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

RIBEIRO, P. H. G. O. *Entre eclusas e espelhos: a esfera pública vista a partir de uma leitura crítica de Niklas Luhmann e de debates contemporâneos*, 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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

WARAT, L. A. *O Direito e sua linguagem*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1995.

CAPÍTULO 6

SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Notas Para Debate¹

José Carlos Severo Corrêa
Rogério Leandro Lima da Silveira
Rosane Bernardete Brochier Kist

INTRODUÇÃO

A discussão em torno do desenvolvimento é considerada por muitos como um conceito dos mais produtivos e polêmicos, sugerindo que haveria tantos conceitos quantas tentativas de conceituar fossem feitas (Souza; Theis, 2009). Mesmo que tal argumentação possa ser considerada um exagero, é fato que a noção de desenvolvimento tem se mostrado, ao longo do tempo, como polissêmica, sendo, inclusive, objeto de algumas metáforas como a do elefante, abordada por Sachs (2004), segundo a qual ele seria difícil de descrever, mas fácil de reconhecer (Robinson, 1962). Tal metáfora é utilizada para demonstrar a complexidade de seu significado, de acordo com a apropriação realizada pelas mais variadas áreas do conhecimento. Mesmo havendo diversas possibilidades relacionadas ao tema, o importante a salientar é que o tratamento dado deve minimamente abarcar algumas dimensões. Em outras palavras, diante da proposta de se estabelecer um conceito para uma determinada temática, é necessário contextualizá-la historicamente.

¹ Versão foi publicada na *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 7, dez. 2019.

Assim sendo, o objetivo do presente capítulo é fazer uma sucinta recuperação da construção histórica do conceito de desenvolvimento regional. Primeiramente discute-se a construção do conceito ao longo do tempo, entendido inicialmente como equivalente a um crescimento econômico. No avanço das discussões o conceito evolui, passando a ser tratado como desenvolvimento, sintetizado na distribuição da riqueza gerada. Embora ainda com forte viés econômico, a discussão remete a aspectos inerentes à desigualdade no processo de distribuição dessa riqueza. Um grupo de autores dedica-se a estudar as causas de esse processo se dar de maneira desigual. A partir de então, pensa-se o desenvolvimento em magnitudes regionais, tanto em escalas supranacionais como subnacionais.

Por fim, conclui-se que, pela sua profundidade e complexidade, o conceito não é fechado, dadas as particularidades que envolvem a dimensão regional, o que evidencia o desafio da construção conceitual correspondente.

O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

A utilização do termo ‘desenvolvimento’ é derivada da Biologia, em decorrência da concepção darwiniana, interpretando-a como um movimento em direção à forma mais adequada, ou seja, da noção de que um organismo qualquer se desenvolve ao progredir em direção à sua maturidade biológica (Santos *et al.*, 2012).² Anteriormente à noção de desenvolvimento, fundamentalmente todo o arcabouço da economia política clássica, no sentido de compreender e explicar o processo de consolidação do então emergente sistema de produção capitalista, foi feito a partir da noção de crescimento econômico (Santos *et al.*, 2012).

Dessa forma, as primeiras definições foram caracterizadas a partir do crescimento econômico entendido como sinônimo, ou como condição necessária, embora não suficiente, para que se alcance o chamado desenvol-

² A transferência da Biologia para a vida em sociedade ocorreu nas últimas décadas do século 19 e tomou corpo com o darwinismo social. Com ela, verificou-se que o *progresso*, a *expansão* e o *crescimento* não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas, mas, sim, propriedades específicas de algumas sociedades ocidentais (Santos *et al.*, 2012, p. 45).

vimento econômico. Disso decorre que não há ou não havia minimamente um consenso a respeito, mas é a economia que primeiramente discute a respeito, justamente por conta desse seu viés.³

A discussão sobre essa questão pode remeter ainda ao século 17, no período de transição da sociedade medieval para a moderna, ou seja, do feudalismo absolutista para o capitalismo liberal, transição essa que não é pontual e, sim, processual, pois a passagem do feudalismo para o capitalismo ocorre uniformemente, tendo também como paralelo, do ponto de vista econômico, o metalismo e o mercantilismo (Gonçalves *et al.*, 1998).

A noção inicial era a de que as nações seriam tanto mais ricas quanto mais metais preciosos detivessem, ou seja, quanto mais tivessem essa riqueza. Tal riqueza, evidentemente, dependeria da capacidade de cada nação em gerá-la ou dela se apropriar, o que estimulou os pensadores da época a construir suas teorias a respeito, destacando-se, nesse caso, alguns considerados de maior relevância contributiva à evolução do conceito.

Nesse sentido, as ideias mercantilistas expressas no pensamento de Petty (1996) e Locke⁴ (1696) consistiam na manutenção de uma relação comercial superavitária com as outras nações como forma de acumulação de riqueza, para sustentar o poder do Estado (absolutista), mas essa riqueza apropriada não deveria ser entesourada, sob pena de comprometer o bom fluxo dos recursos e o conseqüente enriquecimento. Assim, haveria a prosperidade da nação.

Já para os fisiocratas, como Quesnay, a riqueza seria gerada pela terra, o que em parte sustentava precursoramente a importância da chamada classe produtiva,⁵ que, à época, ainda não era reconhecida como tal, mas atualmente seria a dona dos meios de produção, ou seja, o capital. O crescimento dessa

³ Para as Escolas Clássica e Neoclássica da economia, desenvolvimento e crescimento são sinônimos; já a Escola de influência marxista (crítica) apregoa que o crescimento seria uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento (Oliveira, 2002). Importante salientar que o uso do termo desenvolvimento é do início do século 20, e na economia foi utilizado, pela primeira vez, por Schumpeter (1997).

⁴ Para Locke, havia dois meios de obtenção de dinheiro, extraído das minas ou de outros países. Para extrair de outros países, existiam três possibilidades, “à força, o empréstimo ou o comércio” (Locke, 1696, p. 71).

⁵ É a que faz renascer, pelo cultivo do território, as riquezas anuais da nação, efetua os adiantamentos das despesas com os trabalhos da agricultura e paga anualmente as rendas dos proprietários das terras (Quesnay, 1996, p. 211).

economia dar-se-ia a partir da geração de excedente pela agricultura e pecuária à classe estéril da sociedade, representada pelos demais agentes que não os próprios produtores agrícolas e os senhores das terras.

O tempo e os acontecimentos possibilitaram o surgimento das ideias da economia política clássica. Em essência, a riqueza de uma nação é gerada pelo aumento da produtividade do trabalho, até então não devidamente reconhecida, o que é possível pela divisão do trabalho. Além desse aspecto, há a negação do princípio do valor gerado pelas dádivas da natureza, como o caso dos fisiocratas, ou mesmo das riquezas metálicas, mercantilistas. Essas últimas são vistas como mero produto, sujeito, portanto, às variações decorrentes do comércio, uma vez que este, ao ser realizado livremente com o exterior, geraria a amplitude do mercado consumidor, necessário para o enriquecimento da nação (Smith, 1996).

A noção de crescimento foi se consolidando com gradativas contribuições, de tal forma que o capital acumulado decorrente do comércio ou da produção excedente deve ser distribuído sob a forma de salários junto aos trabalhadores para assegurar-lhes poder de consumo e manter assim a prosperidade (Ricardo, 1996). Complementa-se ainda o raciocínio clássico, com a noção de progresso técnico, que seria a forma de superação do estado estacionário⁶ (Mill, 1996).

Dessa forma, é possível estabelecer minimamente as bases conceituais de desenvolvimento na visão clássica da economia. Primeiramente, deve-se salientar, como observa Ekerman (1996), que, embora as discussões sobre desenvolvimento tenham aparecido como tal somente a partir da década de 30 do século 20, elas já eram feitas bem antes no âmbito da ciência econômica, como ficou demonstrado. Para os clássicos, o crescimento econômico é a base da noção de desenvolvimento de uma nação. Esse crescimento era compreendido como decorrência do aumento da produtividade do trabalho,

⁶ Ekerman (1996) chama a atenção para o que os economistas da atualidade por muito tempo ignoraram, os limites do desenvolvimento, o que para os clássicos em geral, e para Mill de forma particular era presente, segundo o qual haveria um estado estacionário, no qual ninguém seria pobre, tampouco alguém iria querer ficar mais rico (Mill, 1996). Schumpeter (1997) também aborda a necessidade de superação do estado estacionário, mas nesse caso o autor está se referindo ao chamado equilíbrio geral walrasiano (as famosas tesouras da economia, que sintetizam a igualdade entre oferta e demanda), o que seria possível com a introdução de um sistema inovativo, tanto do ponto de vista de produtos como produção e capacidade empresarial.

o que resultaria na acumulação de capital que, se distribuído adequadamente, asseguraria a direção ao estado estacionário de sociedade equilibrada. Importante destacar que os clássicos da economia política eram liberais em seu pensamento, ou seja, defendiam que o Estado não deveria interferir nas relações produtivas de mercado.

Nesse sentido, é importante salientar que alguns dos pressupostos básicos estabelecidos na Economia Política Clássica eram preponderantes para essa compreensão, tais como o preconizado pela chamada “Lei de Say”⁷ e suas implicações, a saber: pleno emprego, relação inversa entre salários e lucros, crises de produção apenas temporárias, finanças públicas entendidas como vazamentos do sistema sem gerar riqueza e a acumulação de capital entendida como igual à poupança e em razão dos lucros (Miglioli, 1982). Essas implicações, de forma explícita ou implícita, passaram a embasar as reflexões, o que evidentemente gerou críticas, como as apontadas por Marx (2013), Malthus (1996) e Keynes (1996).⁸

Embora as críticas tenham sido feitas e cada autor, particularmente, tenha se embasado em pontos de vistas distintos, a noção básica de desenvolvimento continuava e continuou fortemente relacionada com o crescimento econômico. Dessa forma, do ponto de vista da economia, seria fruto da combinação, de um lado, do surgimento das nações e da formação dos Estados nacionais e, de outro, da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital, resultando, então, num “processo histórico autossustentado de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico levando ao aumento do padrão de vida da

⁷ Mesmo não havendo rigor científico em seu enunciado, que tampouco foi criado por Say, há entre os clássicos uma forte aceitação do enunciado básico dessa “Lei”, traduzida livremente como “toda produção gera sua própria demanda” (Miglioli, 1982, p.16). Ao acolherem em suas teorias tal afirmativa, Ricardo (1996) e Mill (1996) exerceram forte influência na consolidação dessa imagem.

⁸ Marx construiu sua obra a partir de uma crítica à Economia Política, o que não necessariamente coincide com os apontamentos de Keynes e Malthus, no entanto, para os referidos autores, era consenso que o problema no processo de acumulação de capital estava na demanda efetiva, o que confrontava a Lei de Say. Em outras palavras, não haverá a acumulação se não houver a efetiva venda da produção, o que, para Marx (2013), era chamado de realização da mais-valia.

população” (Bresser-Pereira, 2009, p. 65). De forma simples e direta, aumento, ao longo do tempo, do fluxo de renda, ou seja, da produção *per capita* de bens materiais (Furtado, 2001; Baran,⁹ 1986).

A crise da década de 50 nos países de “Terceiro Mundo” demonstrou que a noção simplificadora pela qual o progresso (crescimento) não era “uma virtude” natural a todos os países, sendo preciso buscar novas explicações (Almeida, 2002). Furtado (1975, p. 96), ao definir desenvolvimento econômico como “[...] a elevação do nível material de vida na forma como determinada sociedade o define, partindo de uma escala de valores que reflete o equilíbrio de forças que prevalece nessa sociedade” traz à discussão outras variáveis que não somente as econômicas, pois os indicadores somente refletirão mudanças positivas se houver elementos de deliberação social ou de planejamento, uma vez que são determinados por variáveis de caráter tecnológico, econômico e social.

O desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as suas causas e, portanto, a explicação do desenvolvimento deve ser procurada fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica (Schumpeter, 1997, p. 74).

Conforme visto até o momento, a percepção em torno da temática avança, embora sem consenso, pois sempre há críticas e contribuições à discussão, dependendo obviamente do alinhamento teórico de cada autor. Isso, por si só, gera controvérsia quanto à classificação dos autores em grupos teóricos definidos *a priori*, haja vista que há os bem definidos, que se posicionam claramente em uma ou outra corrente, por vezes antagônicas entre si, mas há os que não se autodeclararam adeptos de uma linha específica. Enriquez (2010), por exemplo, faz um exercício de classificação teórica dos diversos pensadores, apresentando três grupos de acordo com suas reflexões: a) desenvolvimento como crescimento; b) neomarxistas e c) desenvolvimento

⁹ Embora o autor seja direto na definição, em outro momento chama a atenção para determinadas implicações do conceito, “historicamente, o desenvolvimento econômico sempre significou uma profunda transformação da estrutura econômica, social e política, da organização dominante da produção, da distribuição e do consumo” (Baran, 1986, p. 37).

sustentável. Já Veiga (2005) apresenta uma classificação ligeiramente distinta: a) desenvolvimento como crescimento; b) desenvolvimento como mito e c) desenvolvimento como liberdade.

Importante salientar que mais do que um alinhamento teórico diferente, tem-se a essência do conceito muito semelhante. O que gera divergência é a compreensão de cada autor sobre como se atinge o objetivo e qual a forma de assimilação e de reação ao resultado, o que, daí sim, evidencia a relevância da distinção. No caso presente, não há necessariamente a preocupação de um alinhamento teórico específico como o preceituado pelos autores supracitados, mas, sim, uma reflexão em torno da sucinta revisão de literatura, com o viés regional.

A DIMENSÃO REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO

Como já referido, o conceito de desenvolvimento não é acabado, mas, sim, está em constante transformação, caso da preocupação com a dimensão subnacional, claramente evidenciada na afirmação de Lima e Simões (2009) de que o desenvolvimento ocorre de forma desigual e, uma vez iniciado em determinados pontos, tem a característica de fortalecer as regiões mais dinâmicas em detrimento das menos dinâmicas e se configura em aspectos intra e inter-relacionados a elas. Identificam-se, então, teorias econômicas e teorias espaciais, ou de localização (Monastério; Cavalcante, 2011), cujo objetivo era explicar a concentração territorial da produção, no caso dessas, e explicar as questões mercadológicas da economia de maneira geral, no caso daquelas. Ou seja, começa, a partir desse momento, a haver uma preocupação mais focada nas dimensões subnacionais,¹⁰ surgindo, então, a noção de desenvolvimento regional.

Conceitualmente, praticamente não há distinção entre desenvolvimento de uma nação ou desenvolvimento de uma região, no entanto as explicações para um e outro caso podem ser distintas, por conta de uma questão de

¹⁰ Já em 1826, Von Thünen apresentava algumas explicações em torno da localização de estruturas produtivas, naquele tempo ainda relacionadas à agricultura, mas é na virada do século 20 que começam a se aprofundar os estudos, inicialmente na Alemanha, com Weber e Lösh, e posteriormente com a tradução dessas obras ao inglês, universalizam-se os estudos sobre localização industrial, que em essência, estavam fortemente vinculados a aspectos relacionados às condições naturais de produção e da minimização de custos de transporte (Monasterio; Cavalcante, 2011).

escala, das características socioespaciais e da historicidade diferencial dos territórios, ou mesmo de autonomia administrativa. Por sua vez, pensar o desenvolvimento regional implica considerar, ainda que de modo sintético, o que se entende por região, pois, a exemplo do desenvolvimento, há vasta e respeitável literatura a respeito. Como não há intenção de estabelecer um conceito, ou mesmo historicizá-lo, adota-se a argumentação de Santos (1985, p. 66-67):

Uma região é, na verdade, o *locus* de determinadas funções da sociedade total em um momento dado. Mas, pelo fato de que, no passado, o mesmo fenômeno se produziu, as divisões espaciais do trabalho precedentes criaram, na área respectiva, instrumentos de trabalho fixos às diversas órbitas do processo produtivo, aos quais se vêm juntar novos instrumentos de trabalho necessários às atividades novas e renovadas atuais. [...] A região se definiria, assim, como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico [...].

Em complemento, Cunha, Simões e Paula (2005, p. 8) ponderam que

[...] a região deve ser fruto não de atribuições “naturais” em exclusivo, mas da interação desta dimensão com a produção/percepção do espaço, é razoável pensar que isto não se dá de forma unívoca, e que, portanto, não se pode falar de um só recorte regional para um dado espaço. Isto da mesma forma que não se identifica uma única filiação de ideias ou interesses práticos nas correntes políticas em disputa no interior de um Estado; ou ainda um só nível de pertencimento social para cada um dos indivíduos de uma coletividade; mais apropriada é sempre a percepção de dimensões superpostas para a análise dessas questões.

Os autores trazem uma nova temática à reflexão, o recorte regional, alertando ainda para as múltiplas possibilidades decorrentes, uma vez que se fala de “construção, e percepção coletiva”. Em que pesem a imprecisão e a controvérsia em torno do conceito de região, em razão do foco dos estudos, os recortes a serem feitos devem seguir uma proposição determinante que supera a questão dos níveis de agregação e os critérios de segmentação. “O recorte de uma região precisa dialogar com a totalidade do espaço segmentado, e definir o nível em que se fracionará, e segundo que variáveis vai ser orientado esse fracionamento do espaço” (Cunha; Simões; Paula, 2005, p. 8).

O espaço reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se, ele mesmo, no interior da totalidade, quando evolui em razão do modo de produção e de seus momentos sucessivos. O espaço, no entanto, influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso, torna-se em componente fundamental da totalidade social e seus movimentos.

Os objetos geográficos aparecem nas localizações correspondentes aos objetivos da produção num dado momento e, em seguida, pelo fato de sua própria presença, influenciam-lhes os momentos subsequentes da produção (Santos, 1982, p. 18).

Do conceito de formação socioespacial de Milton Santos desprende-se que espaço e sociedade são coisas interdependentes, sem que um só seja compreensível através de outro e vice-versa.

Como já mencionado, as primeiras reflexões em torno do desenvolvimento regional tinham ainda forte viés econômico, e a preocupação principal estava relacionada às questões da concentração da produção. Destacam-se, nesse caso, as contribuições de Perroux, Myrdal, Hirschman, Boudeville e North. Todos esses pensadores, de forma implícita ou explícita, discordam da argumentação de Rostow (1961), que interpretava que o desenvolvimento se daria em etapas, desde uma sociedade tradicional, com baixo nível de produção, até a sociedade do consumo em massa.¹¹

Perroux (1967) parte da argumentação de Schumpeter (1997), cujo destaque é dado à figura do empreendedor como ponto de superação do estado estacionário e, conseqüentemente, do avanço em termos de desenvolvimento. De forma complementar, os poderes da república poderiam, a partir de suas iniciativas, estimular inovações e, com isso, estabelecer uma condição de crescimento econômico (Perroux, 1967; Monastério; Cavalcante, 2011). Sob esse prisma, fica evidente que, para Perroux (1967), o crescimento econômico

¹¹ Há muitas críticas a essa noção. Autores, como Beltrão (1965), consideram que fora as críticas eminentemente ideológicas, o que Rostow apresenta em termos temporais não foi suficientemente sustentado a ponto de invalidar a análise. Essa avaliação mostra-se insuficiente para explicar os fenômenos relacionados ao desenvolvimento, pois ignora as relações históricas de configuração das sociedades, o que configura uma “estreiteza metodológica” (Brandão, 2011).

é resultante de uma combinação de fatores, entre os quais há elementos tanto na esfera privada (empresarial) como na esfera pública, assim como em diferentes escalas.¹²

Assim, o crescimento ocorre de forma localizada, nos chamados polos de crescimento, manifestando-se de forma variável na economia, de acordo com cada caso ou situação. A base desse pensamento está na existência de dois grupos de indústrias: as motrizes e as movidas. As indústrias motrizes têm a condição de aumentar as vendas e as compras de serviços das movidas, gerando, assim, a chamada polarização.¹³ Essa polarização pode acontecer de quatro formas: 1) técnica, que está relacionada ao encadeamento entre empresas; 2) econômica, a partir da geração de emprego e de renda pela indústria motriz; 3) psicológica, inerente ao aspecto anímico gerado pelo clima de otimismo decorrente da instalação ou da existência da indústria motriz e 4) geográfica, proporcionada pela transformação em torno das instalações industriais, gerando redução de custos de transporte e economias externas e de aglomeração (Perroux, 1967).

O próprio autor reconhece algumas distorções que seriam geradas pelos polos, tais como a acentuada disparidade entre as regiões. Também admite a necessidade de se considerar de forma articulada a atuação dos mais variados atores envolvidos, sejam privados ou públicos, inclusive para questões além da economia, mas afirma que seu único foco é a análise econômica pura e simples,¹⁴ ou seja, não se ateu ao que chamou de alianças e coligações entre poderes (Perroux, 1967). Ainda assim foi alvo de críticas, das quais é possível

¹² Ao tratar do conceito de desenvolvimento e de suas causas, Perroux (1967) menciona algumas características comuns aos países subdesenvolvidos: economias desarticuladas, dualistas e sua população não tem acesso aos direitos básicos, faltando-lhe soberania.

¹³ O conceito de polo de crescimento apresentado por Perroux foi e ainda é utilizado pelos atores governamentais na formulação de políticas públicas que visam ao desenvolvimento econômico de uma determinada região.

¹⁴ A análise puramente econômica proposta por Perroux não é necessariamente simples, pois trata-se de uma crítica aos economistas liberais, defensores de um Estado menos atuante em termos de mercado.

destacar a despreocupação com as questões relacionadas à região de forma específica, contentando-se apenas em conceituar espaço¹⁵ e tratando isso de forma abstrata (Monastério; Cavalcante, 2011).

Importante destacar que Perroux (1967, p. 179) define desenvolvimento como resultado da “[...] combinação das transformações de ordem mental e social de uma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global”, destacando também que há desigualdades quanto ao nível atingido entre as sociedades ocidentais, bem como causas distintas para tanto.

De forma complementar, Boudeville¹⁶ (1973) preocupou-se em estabelecer a distinção entre espaço e região, como forma de identificar mais claramente os aspectos inerentes às políticas econômicas de crescimento ou desenvolvimento. De maneira geral, espaço e região se distinguem pela contiguidade que esta pressupõe e aquele não exige, devendo tais conceitos, portanto, serem vistos de forma complementar, porém distinta.

Perroux distinguiu três noções de espaço: homogêneo, quando tem uniformidade nas relações econômicas; polarizado, que diz respeito às interdependências e às hierarquias de suas partes e programa/plano, do ponto de vista decisório e dos objetivos estabelecidos. Boudeville (1973) preocupa-se em distinguir também a região, nas mesmas três perspectivas, sobretudo pensando na operacionalização. A região homogênea é um espaço contínuo com características semelhantes; é polarizada quando se considera a interdependência e a complementariedade entre as partes em um espaço heterogêneo com hierarquia de acordo com o tipo de bens produzidos (local, regional e/ou nacional); região-plano é um espaço contínuo em que as diversas partes estão sob uma mesma decisão (Boudeville, 1973; Lima; Simões, 2009).

¹⁵ Perroux definiu espaço como algo abstrato, tomado à Matemática e à Física, para a análise econômica, tido como continente de algum conteúdo, dividindo-o ainda em espaços vulgares ou geoeconômicos, definidos pela relação entre homens e coisas ou ainda entre pontos, linhas, superfícies e volumes; ao passo que os espaços econômicos, os que interessam, são estabelecidos a partir de relações econômicas entre elementos econômicos, subdivididos em três, espaço econômico com conteúdo de plano, como campo de forças e como conjunto homogêneo (Perroux, 1967).

¹⁶ Boudeville não tem intenção de discutir sobre desenvolvimento de maneira específica, mas, sim, a questão relacionada à região, o que é de suma importância no contexto de instituição de políticas e mesmo na análise e na avaliação delas, como é o contexto em que está inserido o presente estudo.

Assim como Perroux mencionou que o crescimento se manifesta de forma distinta em espaços distintos, Myrdal (1965) também evidencia essa questão a partir da noção de causação circular cumulativa. Essa ideia explicaria a disparidade no desenvolvimento das nações/regiões ao longo do tempo, sendo, portanto, um raciocínio válido tanto para países como para dimensões subnacionais. Além disso, fortalecia a noção contrária ao apregoado a que o autor chamou de “posição teórica tradicional” (Myrdal, 1965, p. 24), pautada no pressuposto do equilíbrio estável dos mercados.

A causação circular cumulativa é inspirada na noção de círculo vicioso,¹⁷ mas também pode ser virtuoso. O raciocínio básico é o de que uma mudança qualquer gera desequilíbrio no sistema social que se acentua pela tendência natural de que cada força desse sistema busca a consolidação da vantagem, acarretando, assim, num distanciamento entre elas. Em outras palavras, uma mudança ocorrida no sistema tende a gerar um distanciamento entre as forças de interesses opostos, com as condições existentes acentuando essas diferenças, ocasionando as disparidades no desenvolvimento. Os chamados efeitos de retroação seriam perversos, gerando retrocesso na região e os efeitos de difusão seriam benéficos, ocasionando avanços na região. Assim, uma região atrasada, por exemplo, com baixo nível educacional, seria incapaz de atrair um empreendimento pelo fato de sua população não apresentar uma das condições consideradas primordiais, a educação elevada de sua população. O contrário seria verdadeiro, região que tem algum atrativo tenderia a concentrar investimentos, gerando, assim, mais desenvolvimento e, por conseguinte, fortalecendo a sua atratividade. Tais disparidades somente seriam minimizadas se houvesse um mecanismo de equalização, o qual as forças de mercado são incapazes de gerar, exigindo, então, uma ação do Estado¹⁸ como forma de compensar as diferenças geradas pelas mudanças ocorridas no sistema (Myrdal, 1965).

¹⁷ A ideia básica deriva de um estudo de Winslow em análise dos aspectos econômicos da saúde, no qual correlacionou pobreza com doença, segundo o qual a doença deriva da pobreza e, como consequência, acentua (Myrdal, 1965, p. 26).

¹⁸ Para Myrdal, a principal mudança nas políticas adotadas em países subdesenvolvidos é o entendimento comum de que eles necessitam de um plano de desenvolvimento e de integração nacional. Esse plano deve ser concebido como um programa estratégico para intervir nas forças de mercado e, desse modo, condicioná-las a impulsionar o processo social. Devido às muitas deficiências existentes nos países subdesenvolvidos, é aceitável que o Estado assuma várias funções, intervindo no sistema de causação cumulativa, estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população (Lima; Simões, 2009, p. 15).

Enquanto Myrdal (1965) entende a desigualdade como problema, Hirschman (1961) demonstra uma compreensão distinta, considera isso uma necessidade do processo de desenvolvimento. Para ele, seria a partir dos desequilíbrios que no processo de reajuste com a potencialização dos recursos escassos se obteria crescimento. Há, no entanto, concordância com Myrdal, que identificava efeitos positivos ou negativos de uma região sobre as demais, a partir de uma possível complementaridade regional, efeito positivo, ou migração seletiva, efeito negativo, mas no final prevaleceriam os efeitos positivos com as desigualdades regionais minimizadas (Hirschman, 1961).

Considerando, ainda, que crescimento ou desenvolvimento não ocorrem de forma nem igual nem simultânea em toda parte, há que se conhecer as especificidades de cada região. Essa análise possibilita a atuação junto a sociedade com vistas a superar as barreiras estruturais existentes e proporcionar a dinâmica necessária para a superação dos desajustes, contribuindo, dessa forma, para que houvesse o desenvolvimento. Havendo escassez de recursos ou deficiências em sua dinamização, é necessário que se estabeleçam as condições para tanto, o mercado por si só não é capaz de satisfazer essa condição, sobretudo nos países subdesenvolvidos (Hirschman, 1961).

Essa visão crítica ao crescimento equilibrado fica evidente na obra de Hirschman (1961), sobretudo quando o autor agrega em sua análise questões de cunho antropológico, ao evidenciar que mesmo a capacidade empreendedora ressaltada por Schumpeter (1997) é dependente das habilidades políticas negociais e que, nos países retardatários, isso não é espontâneo, exigindo, portanto, algum tipo de intervenção.

Outra abordagem sobre desenvolvimento regional é a da base exportadora, apresentada por Douglas North. Em análise a respeito do desenvolvimento da economia americana, criticou o que se tinha como definitivo no desenvolvimento da economia europeia.¹⁹ A partir do surgimento

¹⁹ North contesta explicitamente a visão de que o desenvolvimento regional teria ocorrido em etapas sucessivas: i) economia de subsistência, autossuficiente e agrícola, de acordo com a distribuição dos recursos naturais; ii) desenvolvimento do comércio e da especialização local, viabilizados por melhorias nos transportes, e localização determinada pela “camada básica” da população; iii) comercialização inter-regional e diversificação das atividades agropecuárias; iv) industrialização impulsionada pelo crescimento da população e dos rendimentos decrescentes da agricultura e das indústrias extrativas e v) especialização em atividades terciárias para exportação (Lima; Simões, 2009).

de uma atividade de exportação baseada em fatores locais específicos, constitui-se a base exportadora, com efeitos diretos e indiretos sobre a economia local. Assim, a exportação induz o surgimento de novas atividades de processamento industrial e de serviços associados ao produto de exportação, gerando, inclusive, diversificação setorial e, conseqüentemente, o desenvolvimento (North, 1977). Importante ressaltar que a industrialização não garante a continuidade do desenvolvimento, uma vez que ela é o resultado do sucesso da base exportadora e não o esgotamento da atividade do setor primário. Seria necessário, no entanto, que a produção agrícola não estivesse baseada em grandes propriedades, pois seus efeitos seriam limitados²⁰ à medida que começassem a incidir retornos decrescentes de investimento sobre a atividade industrial principal (North, 1977; Lima; Simões, 2009; Monastério; Cavalcante, 2011).

O desenvolvimento da região se dá, basicamente, devido a oscilações nos seus determinantes, que são conseqüências da base de exportações, a saber: nível de renda ou nas preferências dos consumidores, custos dos fatores de produção, disponibilidade de insumos básicos (recursos naturais ou matérias-primas), sistema de transportes, tecnologia, ação governamental (benefícios sociais) e na origem do capital. Devido à irregularidade desses fatores e associando-se a isso a evolução da renda e da população local, o crescimento de uma região tende a ser desigual. Espera-se que, no longo prazo, isso seja minimizado em razão do amadurecimento da região que torna menos distinguível a base primária por causa da diversificação. Importante salientar também que essa base de exportação deve, de alguma forma, ser configurada e consolidada na região por meio da concentração de esforços políticos combinados com organizações que façam a intermediação de forma adequada e de um sistema institucional adequado (North, 1977)²¹.

²⁰ Esses efeitos gerariam, assim, uma dualidade, com a concentração criando perfis de demanda relacionados à produção de subsistência, para os mais pobres, e a importação de bens de consumo, para a elite. Ressalta-se ser necessário e desejável um equilíbrio entre exportações e importações, desde que essas não tenham substitutos internos.

²¹ North não chega a mencionar que o setor público deva ser protagonista na indução do processo, mas evidencia a importância do seu envolvimento no processo.

Contrapondo o pensamento de North, mas não só esse, ao discutir o não desenvolvimento na América Latina, pelo menos nos termos aceitos para o chamado primeiro mundo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) apresentou ideias distintas, sobretudo por ser uma análise feita de outro prisma, à condição de subdesenvolvimento propriamente dito. Inicialmente, a interpretação remete à ideia de que desenvolvimento e subdesenvolvimento não são fases ou etapas distintas do processo e, sim, o mesmo processo, fruto da inter-relação centro-periferia.²² O resultado disso, uma relação holística e histórica, seria fruto de um sistema de desenvolvimento do capitalismo desigual tanto do ponto de vista do resultado quanto da sua consolidação (Prebisch, 2012). Em outras palavras, na escala mundial, há uma hierarquia organizacional em torno do desenvolvimento do sistema, na qual há os países dependentes e os países independentes, e isso seria fruto de uma relação histórica.

Assim, pode-se entender o subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento com base nos valores ocidentais (europeu), sendo, portanto, um processo autônomo e não uma etapa do desenvolvimento. Essa característica é identificada, sobretudo, em decorrência da estrutura interna subdesenvolvida, cuja articulação, seja doméstica ou internacional, não resulta na distribuição adequada das riquezas geradas, ou seja, a relação centro-periferia se dá de forma desigual por conta da sua conformação histórica e estrutural, de tal forma que, naturalmente, não haverá desenvolvimento periférico (Furtado, 2001).

Na visão cepalina, seria necessário romper com essa estrutura subdesenvolvida e considerar que isso não se dará de forma natural, pois o papel da periferia é bem claro no contexto de divisão internacional do trabalho: fornecer alimentos ao mundo desenvolvido e industrializado. A superação desse fenômeno exige que haja intenção em romper com isso,

²² “*En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales*” (Prebisch, 2012, p. 5).

sendo assim a alternativa seria a industrialização, que passou a concentrar os esforços desses pensadores e vira pauta central nas economias nacionais com o processo de substituição de importações²³ (Bielschowsky, 2000).

O pensamento cepalino, embora possa ser considerado crítico ao pensamento clássico/neoclássico, sobretudo do ponto de vista metodológico, não foge ainda de alguns dos pressupostos básicos dessa corrente ou mesmo de algumas conclusões, como é o caso da industrialização exercendo papel preponderante no processo, e que tal condição só seria alcançada mediante atuação do Estado para minimizar os efeitos da relação desigual centro-periferia.

É fato que somente no pós-guerra é que se passou a distinguir de forma mais categórica desenvolvimento de crescimento (Oliveira, 2002; Boisier, 2001; Sachs; 2004). Assim, é razoável que todos os autores não fizessem tal distinção, que, em essência, resumia-se à variação positiva do PIB, no primeiro caso, e este distribuído melhor entre a população, no segundo. Já na década de 70 o conceito de desenvolvimento relacionado tão somente à variação do PIB mostrava-se insuficiente, acarretando com isso novas reflexões.

Com as transformações mundiais ocorridas a partir do final da década de 70, a crise no modelo de financiamento e o processo de internacionalização da economia decorrente de profundas alterações no sistema capitalista, pautado fundamentalmente na intensa mobilidade dos fatores da produção, e esses ainda assumindo uma faceta diferente de como eram reconhecidos, surgiu uma nova visão para o conceito de desenvolvimento, superando o crescimento da produção nacional, passando também a tratar de outras questões, como a qualidade de vida, a equidade, a democratização, a participação cidadã e o meio ambiente (Costa; Cunha, 2003).

Mudou também a perspectiva de se pensar o desenvolvimento, anteriormente em perspectiva exógena, denotando a ideia da existência de uma força motriz externa que desencadearia as demais atividades econômicas, ao passo que há outra possibilidade, que seria levar em consideração as condições locais para que a “evolução” possa ocorrer, o que necessaria-

²³ A guinada do modelo de desenvolvimento voltado “para fora” em direção ao “para dentro” também é facilitada pela grande crise da década de 1930, somando-se então ao contexto a necessidade de uma política anticíclica, já também enfatizada nas ideias keynesianas (Tavares, 1983).

mente exigiria uma participação ativa dos atores da comunidade envolvida, mas sem negar a interferência externa (Barquero, 2001). A abordagem do desenvolvimento endógeno deve levar em consideração a importância do espaço no processo, deixando de ser mero receptáculo nos moldes propostos pela economia clássica/neoclássica, sendo considerado meio de interação, conforme referido por Brandão (2011), Boisier (2001) e Barquero (2001), ou seja, uma abordagem mais crítica, que envolve, portanto, a discussão em torno do conceito de região e de território.

Para justamente nessa questão a interação entre atores a principal crítica feita, sobretudo por autores de influência marxista, embora não só desses. O entendimento de que o desenvolvimento teria um fim em si mesmo, ignorando os conflitos sociais existentes, geraria, como consequência, resultados indesejáveis. Em síntese, é o que Furtado (1998) chamou de mito do desenvolvimento, que remete à necessidade de se pensar o processo de forma mais articulada. Vários são os autores que mencionam isso, independentemente da corrente ideológica, como é o caso do próprio Furtado (1975, 1998, 2001), ou mesmo Cardoso (1995), Sachs (2004), Brandão (2011) e Oliveira (2002). Tais autores escrevem em contextos e com objetivos distintos, mas concordam que há uma complexidade maior por trás da questão para ser tratada de forma unilateral.

Há, portanto, algumas ressalvas na discussão feita até o momento, mas tais ressalvas remetem à conclusão de que, seja qual for o enfoque, é necessário que se relativize o significado apresentado. Nas palavras de Cardoso (1995, p. 1), “nas ciências sociais, os conceitos são historicamente densos [...] precisam se redefinir sempre que ocorram alterações de alcance estrutural nas relações sociais”. Deve-se ter em mente que tanto o significado dado ao conceito quanto o seu objetivo passam pelo contexto social e político em que se vive. Há de se ter, portanto, rupturas, na perspectiva em que o ator se coloca.

Não se pretende, com essa retrospectiva, a (re)construção do conceito, tampouco esgotar o assunto, apenas fazer uma recuperação teórica visando a possibilitar uma melhor compreensão da temática, contextualizando-a.

No caso específico, fazendo uma abordagem na perspectiva do desenvolvimento regional, o que, aliás, a própria ciência econômica também fez, com a economia regional.²⁴

Nesse sentido, mesmo que o foco não seja o regional, Sen (2000) apresenta uma contribuição relevante, ao abordar que o desenvolvimento passa pela expansão das liberdades humanas, sem, no entanto, negar as questões econômicas, que podem contribuir na superação das barreiras. A liberdade mencionada nesse caso diz respeito às questões sociais, acesso à educação, à saúde e aos direitos civis, sobretudo participar, escolher e ter acesso. É necessária a remoção das “fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e interferência excessiva de Estados repressivos” (Sen, 2000, p. 18). Uma preocupação do autor, simpatizante das ideias liberais de Adam Smith, é de que a chamada “mão invisível” não funciona nas sociedades modernas, justamente porque há uma hegemonia dos princípios economicistas na instituição das políticas públicas, cuja consequência principal é o acirramento das desigualdades.

Fica evidente que o abordado até aqui é um contraponto ao discurso neoliberal, que pressupõe o mercado orientando e conduzindo as ações da sociedade em geral, em detrimento das ações intervencionistas do Estado, que gerariam um efeito negativo ao desenvolvimento do sistema, uma vez que esse seria destruidor da liberdade dos indivíduos e da competição criadora. Embora o papel do Estado não deva necessariamente ser central no processo, é uma parte importante na mediação e na sua articulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi fazer uma sucinta recuperação da construção histórica do conceito de desenvolvimento regional. Para tanto, inicialmente, discutiu-se a construção do conceito de desenvolvimento ao

²⁴ Encontra-se, em Monastério e Cavalcante (2011), Matteo (2011) e Enriquez (2010), uma recuperação das teorias de base regional e territorial, que são tentativas de demonstração dos caminhos que devem ser perseguidos na busca do desenvolvimento, sobretudo sob o viés econômico, embora eles também façam menção às demais dimensões do desenvolvimento, que são diversas, dependendo do autor.

longo do tempo. Entendido inicialmente como equivalente a crescimento econômico, o conceito evoluiu, passando a ser tratado como desenvolvimento, sintetizado na distribuição da riqueza gerada, econômico portanto.

Posteriormente recebeu outras adjetivações, de acordo com a perspectiva considerada, entre elas a dimensão regional, cujo foco, embora ainda com forte viés econômico, remete a aspectos inerentes à desigualdade no processo de distribuição da riqueza. Assim, um grupo de autores dedicou-se a estudar as causas desse processo se dar de maneira desigual. Essa distinção pode ser percebida tanto no viés do regional quanto na percepção do não desenvolvimento, tratado como subdesenvolvimento.

Para pontuar o conceito de desenvolvimento regional, entende-se região como sendo fruto de um processo histórico que a molda. Assim, sustenta-se que o desenvolvimento regional pressupõe uma ruptura na perspectiva em que o ator se coloca, pois é um processo histórico, que exige transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais e, sobretudo, uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores da região.

Por fim, conclui-se que o conceito não é fechado e, ao mesmo tempo, pela sua densidade e polissemia, requer análises mais profundas. As particularidades que envolvem a dimensão regional a tornam desafiadoras na construção conceitual correspondente. Registra-se o conflito de interesses entre os distintos atores envolvidos, a interação dos componentes endógenos em relação aos exógenos com a assimilação dos mesmos e disso tudo como sendo um processo contínuo ao longo do tempo, com a influência de seus contextos, tais como a endogenia com a interação, mediação e negociação da região, a constante retroalimentação, a condicionante histórica do processo e a negação ao mecanismo autorregulador do mercado como epicentro da questão.

É justamente essa interpretação que justifica a adjetivação do termo inicial, o desenvolvimento, pois, à medida que a sociedade evolui, novas variáveis surgem e necessitam de um tratamento distinto, evidenciam a interdisciplinaridade que é inerente à realidade em que se vive, pois o mundo não acontece exclusivamente nos ambientes “disciplinares”.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. A problemática do desenvolvimento sustentável. *In: BECKER, D. F. Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade*. 4. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002. p. 21-29.
- BARAN, P. A. *A economia política do desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre; FEE, 2001.
- BELTRÃO, P. C. *Sociologia do desenvolvimento*. Porto Alegre: Globo, 1965.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. *In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): de que estamos hablando? *In: BARQUERO, A. V.; MADOERY, O. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosário: Homo Sapiens, 2001. Disponível em: <http://abacoenred.mayfirst.org/wp-content/uploads/2015/10/DesarrolloLocal.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.
- BOUDEVILLE; J. R. *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difel, 1973.
- BRANDÃO, C. A. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. *In: Curso territorialidade e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, maio 2011. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/55553470/Visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional>. Acesso em: 16 out. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Celso Furtado e a teoria econômica. *In: COELHO, F. S.; GRANZIERA, R. G. (org.). Celso Furtado e a formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.
- CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos, 1995. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 15, n. 4. out./nov. 1995. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/60-11.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2016.
- COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2003. Lisboa. *Anais* [...]. Lisboa, Portugal, 8-11, out. 2002.
- CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F.; PAULA, J. A. *Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005. (Texto para discussão nº 260).

- EKERMAN, R. Apresentação. In: MILL, J. S. *Princípios de economia política*: com algumas de suas aplicações à filosofia social. São Paulo: Nova Cultural, 1996. V. 1.
- ENRIQUEZ, M. A. *Trajetórias do desenvolvimento*: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1975.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, C. O processo histórico do desenvolvimento. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (org.). *A grande esperança em Celso Furtado*: ensaios em homenagem aos seus 80 anos. São Paulo: 34, 2001.
- GONÇALVES, R. BAUMANN, R.; PRADO, L. C. D.; CANUTO, O. *A nova economia internacional*: uma perspectiva brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra*: o caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2009. (Texto para discussão nº 358). Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20358.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2013.
- LOCKE, J. *Several papers relating to money, interest and crade, et cetera*. 1696. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Locke.html>. Acesso em: 10 maio 2016.
- MALTHUS, T. R. *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARX, K. *O capital*: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATTEO, M. Teorias de desenvolvimento regional. In: CRUZ, B. O. *et al.* (org.). *Economia regional e urbana*: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-112.
- MIGLIOLI, J. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo: TAQ, 1982.
- MILL, J. S. *Princípios de economia política*: com algumas de suas aplicações à filosofia social. São Paulo: Nova Cultural, 1996. V. 2.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

- MONASTÉRIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, B. O. et al. (org.). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-112.
- NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMANN, J. (org.). *Economia regional e urbana: textos escolhidos*. Belo Horizonte: UFMG, 1977. p. 333- 343.
- OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p.37-48, maio/ago. 2002.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.
- PETTY, W. *Tratado dos impostos e contribuições*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Cepal, 2012. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/node/36720>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- QUESNAY, F. *Análise do quadro econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- ROBINSON, J. *Economic philosophy*. Bungay, Suffolk: Pelican Book, 1962.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1961.
- SACHS, I. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SANTOS, E. L.; BRAGA, V.; SANTOS, R. S.; BRAGA, A. M. S. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. *DRd – Desenvolvimento Regional em Debate*, a. 2, n. 1, jul. 2012. p. 44-61. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/index>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- SANTOS, M. *Espaço e sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, C. M. M.; THEIS, I. Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas – uma breve introdução. *In*: MANSUR, C.; THEIS, I. (org.). *Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas*. Blumenau: Edifurb, 2009.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VEIGA J. E. da. *Desenvolvimento sustentável; o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.



CAPÍTULO 7

ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES PARA FORTALECER PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL¹

Valdir Roque Dallabrida

Pedro Luís Büttendender

António Manuel Alinho Covas

Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas

Pablo Costamagna

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

INTRODUÇÃO

No primeiro trimestre de 2021 teve início uma investigação com o propósito de elaborar estudos, propor e validar um instrumental metodológico mais adequado à perspectiva de análise territorial, de modo a contribuir na produção de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência. Esse debate resultou em dois textos publicados no início do segundo semestre de 2021: (i) Dallabrida, Rotta e Büttendender (2021), no qual são apresentados os pressupostos epistêmico-teóricos da

¹ Este texto resulta de estudos teóricos realizados no processo de execução do projeto de pesquisa O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões. Este projeto possui interfaces com o projeto de pesquisa ao qual se vincula o presente livro, em especial no que se refere às relações Estado/sociedade nos processos de desenvolvimento territorial e regional. Versão do texto foi publicada na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (v. 24, n. 1, jan./dez. 2022).

pesquisa; (ii) Dallabrida *et al.* (2021), em que são explicitadas as categorias conceituais e os pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial do desenvolvimento.

Em consonância com a base epistêmica, assumiu-se no projeto um referencial teórico sustentado em quatro categorias conceituais: território, governança territorial, patrimônio territorial e desenvolvimento territorial. Tomou-se como orientação as categorias de análise do método geográfico de Santos (1997) e fez-se uma relação com a dinâmica territorial do desenvolvimento. Assim, as quatro categorias conceituais são organizadas da seguinte maneira:

- i. categoria de partida, o território como estrutura* socioterritorial localizada histórica e territorialmente, cujas partes se inter-relacionam;
- ii. categoria de intermediação, as práticas de governança territorial* como *processo* em que são confrontados diferentes interesses/intenções, com o propósito de construir convergências quanto ao futuro desejado territorialmente, partindo da compreensão de que a forma assumida historicamente por uma estrutura resulta de conversações societárias horizontais;
- iii. categoria resultante, o patrimônio territorial como forma* assumida pela estrutura socioterritorial, formatando o arranjo espacial com suas diferentes dimensões;
- iv. categoria de funcionalidade, o desenvolvimento territorial* (ou local/regional) como *função* da forma, partindo do entendimento de que, do confronto entre diferentes projetos de futuro, resultam configurações espaciais demarcadas administrativamente (municípios, regiões, países) ou por relações de identidade, ancoragem e pertencimento a um lugar (territórios), fazendo parte da utopia desejada territorialmente e sua concretude momentânea como realidade possível (Dallabrida, 2020a).

O desafio de assumir uma dinâmica de planejamento e gestão territorial referenciada em pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos convergentes com a abordagem territorial implica o emprego de procedimentos de articulação territorial que não os contrariem. Assim sendo, uma questão merece atenção: Quais fundamentos metodológicos devem ser assumidos

pelos atores no processo de articulação com vistas à realização do diagnóstico e planeamento territorial? Essa interrogação remete a questões essenciais do tema estudado, como a prática da governança territorial. Le Galès (2014) define governança como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, com o propósito de alcançar objetivos definidos e discutidos coletivamente.²

A governança remete então a um conjunto tanto público quanto privado de instituições, redes, diretivas, regulamentos, normas, usos políticos e sociais que contribui para a estabilidade de uma sociedade e de um regime político, sua orientação, capacidade de dirigir e de fornecer serviços e assegurar sua legitimidade (p. 301).

Como conceito derivativo, governança territorial é aqui compreendida como processos de articulação de atores no âmbito de um território, de base colaborativa, envolvendo os agentes estatais e representações dos setores sociais, produtivo-empresarial e universitário, em relações pautadas pela horizontalidade e prática democrática, com vistas à resolução de problemas de caráter público e/ou ao planeamento do futuro desejado territorialmente (Dallabrida, 2015).³

A questão levantada impõe o desafio de uma reflexão teórica que possa inspirar tanto o processo de investigação que fundamenta este artigo quanto outros com objetivos similares. Tal reflexão deve servir de trilha metodológica ou orientação pedagógica à articulação territorial como prática de governança territorial. Essa é a contribuição pretendida com este texto. Metodologicamente, na forma de ensaio teórico, ele se baseia na produção acadêmica de pesquisadores membros do projeto de pesquisa indicado em nota e nas contribuições da literatura latino-americana disponível sobre o tema, abordando os seguintes tópicos: (i) aportes teórico-práticos sobre

² Tem-se, aqui, conhecimento tanto das convergências quanto das especificidades de dois conceitos, governança e governamentalidade, sendo este último cunhado por Michel Foucault. Cf. Foucault, M. Governmentality. In: Burchell, G.; Gordon, C.; Miller, P. (ed.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1991. p. 87-104.

³ Ver outros enfoques sobre governança territorial em: Farinós, J. D. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, n. 46, p. 11-32, 2008.

planejamento na perspectiva da abordagem territorial; (ii) processo de articulação e planejamento territorial na contemporaneidade; (iii) construção de capacidades no processo de articulação territorial; (iv) considerações finais.

PLANEJAMENTO NA PERSPECTIVA DA ABORDAGEM TERRITORIAL

O debate sobre abordagem territorial do desenvolvimento emerge como uma proposta para superar o enfoque setorial das atividades econômicas, amenizar a dicotomia espacial entre o rural e o urbano, campo *versus* cidade, e reconhecer o protagonismo dos atores da sociedade civil, atendendo à perspectiva *bottom up* de ação. “O território é visto e entendido como espaço e campo em que estes processos se afirmam e transcorrem, convertendo-se desta forma em uma unidade importante para o planejamento e implementação de ações de desenvolvimento” (Schneider *et al.*, 2010, p. 28).

A compreensão do planejamento na perspectiva de reconhecer o protagonismo dos atores da sociedade civil não se filia a nenhum dos extremos admitidos por vertentes teóricas que ou ressaltam o papel exclusivo do Estado ou rechaçam o Estado e representações do setor produtivo-empresarial, dando exclusividade ao papel dos atores sociais. Ela propugna um caminho alternativo, a saber, a defesa de que processos de articulação territorial com vistas à prospecção do futuro desejado territorialmente deve resultar de práticas de governança territorial colaborativas, envolvendo agentes estatais e representações dos setores sociais, produtivo-empresarial e universitário, em relações pautadas pela horizontalidade e pela prática democrática. A presença do Estado em processos dessa natureza é fundamental para aportar políticas públicas que permitam preservar direitos do cidadão, além de contribuir para a efetividade da coesão e integração social.

As práticas de governança territorial exigem equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental nos processos de desenvolvimento, o que implica o fato de que necessitam estar alicerçadas em arquiteturas com capacidades e dinâmicas democráticas, participativas e cooperativas (Büttgenbender; Sausen, 2020). Complementando, Saquet (2018) destaca que as práticas de governança territorial são necessariamente de caráter participativo, dialógico e reflexivo, envolvendo e valorizando as diferenças, as desigualdades e as identidades de cada lugar e território, sem se desligar do mundo. São destacadas as relações próximas, a solidariedade, a cultura

popular, a ancoragem, a produção artesanal, as práticas agroecológicas, as condições edafoclimáticas específicas dos ecossistemas, entre outras características.

Considerando as ponderações feitas por Schneider e Saquet, um processo de articulação socioinstitucional com vistas ao planejamento e à gestão territorial exige que se estabeleça um diálogo com a aceção de território. Aqui, assume-se a posição de que se trata de uma construção social, em que suas partes se inter-relacionam, tomando uma forma resultante de processos históricos e contemporâneos de articulação societária ou práticas de governança territorial, arranjo representado pelo seu patrimônio territorial (Dallabrida, 2020a, 2020b).

Para Souza (2009), o território é compreendido e definido por meio da resposta a uma pergunta: Quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? Segundo o autor, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, define o perfil do território: “Em cada caso concreto, ao se examinarem os fatores por trás de processos de territorialização, descobriremos, recuando no tempo e escavando o suficiente, um emaranhado de razões e motivações” (p. 60). Estas últimas emanam, paralelamente, tanto dos agentes estatais quanto das representações sociais e produtivo-empresariais, bem como, em alguns casos, de agentes universitários, no intuito de contribuir com ações de investigação na perspectiva da pesquisa-ação.⁴

Assim, é nas “razões e motivações” que se justificaram no passado (ou se justificam no presente) os rumos do processo de territorialização (apropriação, dominação e produção do território) ou desterritorialização (formas de expropriação e exclusão territorial) e se expressou (ou expressa) a dimensão de poder, ou seja, quem e como influenciou/influencia processos.

É possível falar de um bairro, uma região ou município como expressão de um território, desde que o processo de planejamento resulte de uma intencionalidade conscientemente manifestada e assumida pelos agentes estatais e de representações dos setores sociais, produtivo-empresarial e universitário, das quais se originam manifestações de poder. Em decorrência disso, há um grande desafio a ser enfrentado na articulação voltada ao planejamento e gestão territorial: pactuar pela via democrática a intencio-

⁴ Sobre o tema, ver: Tripp, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005.

nalidade de empreender um processo de diagnóstico – referenciado no patrimônio territorial – que se torne parâmetro e sirva para definir princípios e diretrizes na prospecção de um projeto de futuro desejado territorialmente.

Trata-se de um desafio hercúleo propor um processo de planejamento participativo sustentado na acepção de território. Ao apresentar novas alternativas de desenvolvimento, predomina ainda um enfoque projetista, em que se sobrevaloriza a visão planificadora, sem dar atenção às capacidades e aos conhecimentos locais, muito menos aos conflitos e tensões próprias do território. Urge, portanto, situar o processo de planejamento territorial na acepção de coprodução de conhecimentos. Falar em coprodução é admitir a premissa de que conhecimento e ação são interdependentes. Tal acepção tem origem nas vertentes construtivistas, segundo as quais, imaginativa ou materialmente, as pessoas fazem o mundo, as sociedades, as instituições e, da mesma forma, a ciência e o conhecimento. Além disso, a noção de coprodução permite romper a dicotomia entre saberes especializados e saberes locais, suas intersecções e seus processos de adaptação mútua (Miller; Wyborn, 2020). A sociedade civil, o Estado e o mercado podem encontrar caminhos complementares e alternativos, com a colaboração de governos que se conectam com outros governos e com o setor não governamental, por meio de parcerias, redes, alianças, comitês, consórcios, conselhos, agências, entre alternativas colaborativas que possam desenvolver estratégias em conjunto na promoção da gestão territorial (Schommer *et al.*, 2011).

Sendo assim, tanto a noção de governança territorial – o processo colaborativo e societário de articulação de atores no âmbito de um território – quanto a de coprodução – processo de articulação territorial em que o conhecimento e a ação são interdependentes e os saberes especializados e locais se interseccionam – indicam que a articulação com vistas à definição do futuro nos territórios só pode ser realizada como uma ação integrada entre planejadores (agentes estatais e/ou os pesquisadores acadêmicos) e sociedade impactada.

Planejamento territorial participativo e desafios da sua prática

Adota-se a compreensão de que o futuro desejado territorialmente implica processos de articulação territorial com foco no planejamento, por meio de iniciativas inovadoras e cooperadas. Qual, no entanto, o significado do ato de planejar?

Para Guzmán *et al.* (2001), planejar é atuar no presente com uma visão de futuro, buscando os meios para obter as mudanças desejadas e possíveis. Mesmo não desconsiderando a visão cepalina de planejamento dos anos 1960 e 1970, foi a partir dos anos 80 que mecanismos gerenciais e participativos de planejamento passaram a fazer parte da agenda das reformas estatais na América Latina e no Brasil, no lugar do planejamento para o desenvolvimento. Esses novos mecanismos, ancorados nas transformações sociais, econômicas, tecnológicas e culturais, trouxeram maior vinculação às expectativas democráticas de redução das desigualdades sociais e de melhoria do desempenho da administração pública. Entre os desafios, um deles é a necessidade de compreender o planejamento de forma multidimensional (Menezes *et al.*, 2020).

No contexto atual, conforme Guzmán *et al.* (2001), o planejamento parece caminhar para um processo que se realiza individual, grupal, empresarial e institucionalmente durante um tempo, denominado horizonte de planejamento, e em um espaço, com determinados métodos, instrumentos e recursos. Esse processo é entendido como uma sucessão de fases e momentos inter-relacionados, não lineares, que devem gerar melhorias, nem sempre alcançadas.

Em relação aos momentos, Becker (1998, p. 103) afirma que o processo de elaboração/formulação de um projeto de desenvolvimento possui cinco fases: (i) fase de elaborar um entendimento compartilhado sobre a realidade/objeto de planejamento ou pré-plano; (ii) fase de desenhar o futuro desejado; (iii) fase de caracterizar a realidade dada; (iv) fase de contrapor o futuro desejado ao presente dado (o que se quer e o que se tem ou o confronto da qualidade do futuro à quantidade do presente); (v) fase de definir, organizar e estruturar a ação, decidindo prioridades, bem como de formular estratégias de ação e de destinar recursos, abrangendo sua operacionalização.

Para Matus (1996), planejar o desenvolvimento territorializado exige negociação entre atores com interesses reais e distintos, mas conciliáveis. Os acordos resultam, então, de negociação. Trata-se de um processo de planejamento participativo que respeita as diferenças, sem anulá-las. Para diferenciar as posturas extremas, na dialética conflito-consenso, Matus (1996, p. 16) sugere três tipos de estratégias: (i) “jogo de cooperação”, em que prevalecem a persuasão, a negociação de soma positiva, o acordo, a criação

de instâncias de prevenção de conflitos e a intenção de abrir espaços de consenso que desobstruam potenciais discórdias; (ii) “jogo de oposição”, em que dominam a negociação de soma zero, a medição de forças, a luta para acumular mais força, o confronto tenso, a dissuasão, o desgaste do adversário e a procura da fraqueza do outro, prevalecendo a lógica aliado-adversário e (iii) “jogo de confrontação violenta”, no qual o objetivo é anular a força do outro e impor-lhe uma vontade, prevalecendo a lógica agressiva amigo-inimigo, para deixar o outro sem qualquer liberdade de ação e escolha. Essas diferentes posturas têm influência direta na capacidade de territórios, regiões ou municípios construir projetos políticos de desenvolvimento mediante processos do tipo colaborativo-participativo. Ainda segundo Matus (1996), as posturas resultantes do jogo de cooperação parecem ter uma contribuição maior, pois ocorrem num contexto de confiança, via estratégias marcadas pela persuasão, sedução e transparência, com a meta de produzir acordo, utilizando como meios o convencimento/coordenação e tendo como atores “eu” e o “outro” – metaforicamente, um jogo entre amigos.

Assim, planejar implica ter visão, representação mental ou imagem-objetivo do futuro desejado e possível. Ela deve expressar as aspirações fundamentais dos diferentes atores territoriais e do Estado em suas instâncias (municipal, macrorregional, provincial, federal). A visão deve ser alcançável e definir-se como processo de mudança (Guzmán *et al.*, 2001). No planejamento territorial, a situação desejada corresponde a tudo o que se pode projetar, porém não é necessariamente realizável. A situação possível refere-se àquilo que está dentro do desejado e é realizável, quer dizer, é possível de ser feito.

O Estado tem um papel de destaque nesses processos, embora não seja único. Em uma visão otimista e contemporânea, o planejamento territorial tende, cada vez mais, a ocorrer em processos de coprodução, cocriação e colaboração entre sociedade civil, Estado e mercado, seguindo caminhos complementares e alternativos, na forma de estratégias conjuntas de desenvolvimento (Schommer *et al.*, 2011; Ronconi; Debetir; De Matia, 2011; Agranoff; McGuire, 2003). Assim ocorrendo, o planejamento territorial considera o contexto do território e as necessidades dos cidadãos como diretrizes centrais. Experiências já analisadas, todavia, evidenciam que a coordenação dos recursos e, por consequência, das ações de financiamento concentram-se

no Estado, que, no caso brasileiro, ainda não apresenta um recorte territorial e federativo favorável à coordenação de ações no nível territorial (Menezes *et al.*, 2020). Eis um desafio a ser superado.

Guzmán *et al.* (2001) vão além ao afirmar que o planejamento define o tipo de sociedade desejada, fixando sua direção, seus caminhos e o modo de efetivá-los. Eles ressaltam, no entanto, que é necessário ter poder de decisão e vontade política para executar, pois existe uma relação estreita entre planejamento e liderança: quem planeja dirige e quem dirige planeja. Ou seja, o planejamento precisa manter uma relação intrínseca com a tomada de decisão para que as opções escolhidas se convertam em decisões passíveis de serem postas em prática. O planejamento exige uma autoridade capaz de arbitrar sobre os diversos interesses e propósitos de diferentes atores. Nesse sentido o Estado, em todas as suas instâncias, tem um papel preponderante.

Pode-se concluir que os processos de articulação territorial que objetivam o planejamento, por meio de iniciativas inovadoras e cooperadas, sustentam-se nos seguintes princípios: equidade participativa, cooperação, inclusão, solidariedade, pluralismo, bem comum e autonomia, com respeito às identidades, às necessidades, aos anseios e aos sonhos das pessoas, além da promoção e/ou preservação sustentável da vida em todas as suas dimensões.

O PROCESSO DE ARTICULAÇÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA CONTEMPORANEIDADE

É importante recordar que na atualidade há a transição de uma situação de territórios contíguos para territórios transpassados e impactados por diferentes redes internas e externas. A transição da sociedade dos objetos, dos territórios contíguos, para a economia, ou sociedade dos signos, implica transição dos atuais territórios-zona, mais tradicionais e associados à contiguidade espacial de áreas e fronteiras demarcadas e com grupos enraizados, para territórios-rede, combinação articulada de redes, na forma de malha (Haesbaert, 2011; Covas; Covas, 2014).

O desafio está em compreender as consequências dessa nova realidade no planejamento e gestão dos territórios, regiões ou municípios. Isso exige uma nova metodologia de planejamento, mas não exclui a orientação da

ação coletiva no território, exercida de forma democrática e colaborativa. De qualquer forma, uma das demandas é que se contemple a noção de território-rede.

O território-rede (T-R) de uma comunidade inteligente, ou uma ação integrada de base territorial, é administrado por um agente-principal, o ator-rede, que é uma estrutura de ligação tendo em conta a realização do bem comum e a colaboração. O papel de ator-rede, em geral, é assumido por agentes estatais, no entanto não exclui a possibilidade de outros atores territoriais. Em quaisquer dos casos, para serem bem-sucedidos, necessitam que sejam cumpridas algumas condições fundamentais: (i) delimitação e mapeamento do território inteligente; (ii) metodologia apropriada de intervenção-ação; (iii) geoeconomia dos espaços de cooperação; (iv) agenda política para a comunidade inteligente.

Delimitação e mapeamento do território inteligente

A transformação digital permite que processos de governança territorial estendam-se para além das fronteiras habituais de um território e facilita a prática de estratégias de cooperação territorial descentralizada. Entre os fatores que delimitam o território inteligente e a ação integrada de base territorial, é importante destacar que:

- As geografias do desejo e a pluralidade de interesses determinam a variedade dos recursos e dos atores que atuarão, bem como o conjunto de expectativas.
- A importância da multiescalaridade e da administração multiníveis determina o *stock* de recursos e a escala das operações.
- A qualidade das equipas técnicas e a eficácia das administrações dependem do grau e da qualidade da cooperação empreendida, sem esquecer que só há competência se há continuidade.
- As parcerias são imprescindíveis e o investimento em capital social não se confunde com simples arranjos de conveniência.
- Todos os projetos liberam recursos ociosos que se convertem, muitas vezes, em contrarrecursos, sendo necessário o emprego de gestão e mediação prudentes.

- O paradoxo da vizinhança realmente existe: vizinhos cooperam pouco e mal, fazendo-se necessária uma gestão inteligente e criativa.
- O processo cognitivo é muito frágil, aprende-se pouco e mal, porque existe o medo de errar e ser censurado politicamente.
- A governança multinível não pode ser relegada a plano secundário, porque se desperdiça um recurso precioso, convertendo-se em inércias no sistema (Covas; Covas, 2015a).

Covas e Covas (2015a) aprofundam a importância da gestão rigorosa de todos esses fatores, pois são eles que fazem variar o perímetro da comunidade inteligente ou ação integrada inteligente. Está em causa uma nova cultura pública do bem comum colaborativo. E o que pode impedir essa nova cultura pública? Entre outros fatores, encontram-se o poder das corporações, o narcisismo dos líderes, as burocracias políticas, a manipulação da comunicação social, a trivialização do espaço público, a desafeição pela política e a cacofonia discursiva.

Quanto ao mapeamento do território inteligente, destaca-se o fato de que hoje, em plena era digital, as plataformas vão além dos limites físicos, sendo cada vez mais difícil dizer o que é interno (*insourcing*) e externo (*outsourcing*) a uma comunidade territorial (Covas; Covas, 2020). Isso significa que só cooperativamente é possível resolver um problema que antes podia ser resolvido por simulação, ocultação ou negação, pois a existência de uma barreira tornava factível muitos arranjos de conveniência. Ou seja, o ator-rede está, agora, incumbido de procurar formas cooperativas de governo e novas dinâmicas de cooperação que darão origem a muitas combinações de soma positiva.

Acrescente-se que o valor cognitivo da inteligência territorial será muito valorizado se forem construídos e monitorados pontos de aproximação necessários ao mapeamento do território, por exemplo: (i) os planos de ordenamento territorial; (ii) a delimitação das áreas de paisagem protegida; (iii) a requalificação dos espaços circundantes dos equipamentos e infraestruturas; (iv) as marcas de referência dos produtos, a certificação de serviços e destinos e a acreditação de estruturas coletivas para a promoção dos territórios; (v) a criação de parcerias sólidas com os centros de investigação e de programas de intervenção comunitária, visando ao reconhecimento dos

territórios e a uma geografia desejada. Esse mapeamento, com pontos de referência e aproximação, é a fonte de inteligência coletiva que os atores-rede devem transformar em recursos e ativos cognitivos do desenvolvimento territorial.

Finalmente, em territórios sem limites, com mercados abertos e uma base populacional muito mais móvel, é fundamental uma ação política mais atenta à economia circular e à produção de externalidades, pois há o risco real de as externalidades negativas colocarem em causa a relação de boa vizinhança e cooperação com os territórios geograficamente contíguos.

Metodologia apropriada de intervenção-ação

A metodologia do planeamento do território inteligente e a definição do seu ator-rede propõem atenção aos seguintes elementos:

- Escolha de um (ou mais) signo distintivo territorial: pensemos, por exemplo, numa Área de Paisagem Protegida (APP), um parque natural ou geoparque (Covas; Covas, 2020, 2019; Covas; Covas; Dallabrida, 2019; Dallabrida, Covas; Covas, 2017).
- Associação de produtores e/ou clube de amigos da APP: pensemos, por exemplo, nas competências funcionais e institucionais que podem ser identificadas e mobilizadas.
- Cesta de produtos e serviços da APP: pensemos, por exemplo, nos endemismos, nos alimentos tradicionais, nos percursos de natureza, nos serviços de ecossistema, na gastronomia, na fauna e flora, nas ervas aromáticas e medicinais, nas artes da paisagem.
- Projeto associativo, comunitário e de voluntariado associado à APP: pensemos, por exemplo, na oferta de *institutional food*, nos serviços pedagógicos, recreativos e terapêuticos prestados aos mais jovens ou aos mais idosos.
- Projeto de território inteligente associado à geoeconomia agroflorestal, agrorrecreativa e agropaisagística: pensemos, por exemplo, na silvicultura preventiva dos fogos florestais, no condomínio de aldeias, no parcelamento da propriedade agroflorestal ou na gestão das áreas integradas de gestão paisagística (Covas; Covas, 2020; 2019).

- Projeto de investigação ligado à provisão de serviços ambientais e ecossistêmicos: pensemos, por exemplo, no desenho de uma convenção territorial para a proteção de recursos naturais e a provisão de serviços de ecossistema que são essenciais para o bem-estar e a qualidade de vida, desde a gestão de bacias hidrográficas à irrigação e à provisão de amenidades ribeirinhas.
- Projeto de economia circular para o território-rede: pensemos, por exemplo, no fato de que na natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma. Isso é o que passa a ocorrer, também, com os territórios-rede, pois, doravante, os bens de mérito e reputação são aqueles que revelam taxas de circularidade mais elevadas e os territórios que os acolhem serão, por isso, devidamente premiados.
- Projeto educativo, científico e cultural da APP: pensemos, por exemplo, na sua articulação internacional com outras APPs por meio da participação conjunta em programas e projetos de organizações internacionais relacionados às alterações climáticas, à restauração da biodiversidade e dos ecossistemas.

Geoeconomia dos espaços de cooperação

Quanto a uma geoeconomia dos espaços de cooperação, saliente-se que, numa determinada comunidade intermunicipal ou sub-região, não se pode limitá-la a uma simples candidatura ao investimento em exploração agrícola ou unidade industrial. É necessário relacionar esses investimentos no plano mesoeconômico e regional e perguntar: Qual é o valor acrescentado que daí resulta? Qual é o espaço de cooperação empresarial e institucional que é organizado e mobilizado e em que medida um determinado programa de investimentos acrescenta valor à geoeconomia dessa comunidade ou sub-região? (Covas; Covas, 2020; 2019; 2015b). Ou seja, na aldeia global, já não há o dentro e o fora. A geoeconomia dos espaços de cooperação será desafiada a programar e a desenhar estratégias cooperativas que reduzam as vulnerabilidades próprias e aumentem o campo de possibilidades para gerar capital social entre atores que até então mal se conheciam e pouco interagem.

Eis alguns exemplos de espaços de cooperação que podem ser objeto de economias de rede e aglomeração, se, para tal, estiver presente a capacidade de organizar as correspondentes plataformas colaborativas:

(i) territórios inteligentes (*smart city, smart region*); (ii) cadeias de valor; (iii) redes e plataformas de ciência e tecnologia; (iv) redes de economia verde e circular; (v) redes de extensão e cooperação empresarial; (vi) redes comunitárias de prevenção e proteção civil; (vii) geoeconomia de sistemas (dos tipos agroflorestais, agroalimentares, agroturísticos ou agropaisagísticos).

Em todos os casos trata-se de aumentar a sinergia e reduzir a entropia das relações entre espaços, adequando a respectiva intensidade-rede ao ritmo de gestação de novos projetos comuns e colaborativos. O objetivo é, portanto, gerir com intencionalidade uma matriz de fluxos muito rica e não uma coleção de projetos desconectados entre si, assim como as suas propriedades emergentes, quais sejam: (i) a multiescalaridade e a subsidiaridade da governança multinível; (ii) a multifuncionalidade e a capilaridade das economias de rede e aglomeração; (iii) as internalidades e circularidades do ciclo de vida dos produtos; (iv) as externalidades positivas e negativas e a ética dos bens comuns e coletivos; (v) as condicionalidades e as competências institucionais para lidar com elas; (vi) a criatividade e o *design* do espaço colaborativo e cultural (Covas; Covas, 2013a,b).

Agenda política da comunidade inteligente

Na contemporaneidade já se reconhecem as tarefas esperadas: (i) geografias desejadas e comunidades de destino (A); (ii) gramática dos bens comuns e plataformas digitais colaborativas (B); (iii) territórios-rede, ações integradas, comunidades intermunicipais e atores-rede (C). Aqui se entrevê o que é designado como método ABC, as três grandes missões que as pessoas têm à frente hoje. A seguir, encontra-se uma possível agenda da nova economia das comunidades e plataformas inteligentes.

- a) Geografia desejada dos territórios e comunidades de destino (A).
- b) Princípio ativo das redes, cooperação e delimitação dos bens comuns (A).
- c) Plataformas colaborativas e formação do ator-rede (A).
- d) Economias de rede e aglomeração das comunidades inteligentes (B).
- e) Oferta integrada de bens e serviços complementares da comunidade (B).
- f) Integração de externalidades, internalidades e circularidades (B).

- g) Inovação de processos e produtos como signos distintivos territoriais (C).
- h) Rede de cuidados e serviços, ambulatoriais de proximidade (C).
- i) Ecossistema digital de base territorial, um meio acolhedor e inovador (C) (Covas; Covas, 2020).

Para gerir adequadamente essa agenda política do território, o ator-rede terá de desempenhar exemplarmente o papel de agente-principal da sua comunidade ou território inteligente, isto é, deverá ser uma liderança efetiva na mobilização dos pares. São requeridas dele as seguintes ações: (i) boa utilização da informação e conhecimento para consolidar uma geografia desejada e uma comunidade de destino; (ii) noção muito criteriosa no que concerne ao bom uso das redes de cooperação horizontais e verticais e respectivas plataformas colaborativas; (iii) sentido crítico muito apurado, não só no que diz respeito à inovação de processos e produtos, mas também à essência dos lugares em matéria de *marketing* territorial e produtos associados; (iv) abordagem muito aberta em relação ao capital social e, em particular, ao empreendedorismo intergeracional e transgeracional; (v) finalmente, atenção muito compreensiva em relação às novas referências socioculturais da terceira década do século 21 e sua transferência para os territórios-rede, às ações integradas de base territorial e às comunidades intermunicipais e suas comunidades de destino. Em suma, é imprescindível que o ator-rede respeite, escrupulosamente, os pressupostos gerais que informam o funcionamento dos territórios-rede, “o decálogo de grandes princípios” que serviu de inspiração a uma metodologia de trabalho (Covas; Covas, 2020, 2015b).⁵ Se esses princípios e condições estruturais forem preenchidos, os atores locais poderão desempenhar com efetividade as suas funções de curadores e animadores do território.

Nessa abordagem são privilegiados, na relação entre o ator e o sistema, as condições sistêmicas e os seus benefícios de contexto. Em síntese, comunidades inteligentes que buscam delimitar um território de ação direta precisam se sustentar em pilares que designem uma futura economia de rede e cooperação entre si, tais como: (i) ação integrada de base territorial ou comunidade intermunicipal que articule processos territoriais; (ii) atores-rede

⁵ Proposta de metodologia e práticas de investigação-ação aplicadas em Portugal entre 2011-2012, a exemplo do Projeto Querença (Loulé-Algarve, Portugal), articulado por parte dos atores deste capítulo.

que criem meios inovadores por meio de plataformas colaborativas; (iii) oferta integrada intermunicipal de bens e serviços comuns e complementares; (iv) aglomerações produtivas e cadeias de valor que formem a base econômica de uma região. Essas capacidades são dominadas pelos atores nos processos de articulação territorial, em todos os territórios? Nem sempre.

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES, DESAFIOS E PROBLEMÁTICAS NO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO TERRITORIAL

O desenvolvimento territorial é um processo com características multidimensionais, abrangendo, assim, as dimensões econômica, social, cultural, ambiental, institucional, rural e urbana. Ele incorpora a ideia de uma nova governança e inclui o papel ativo do Estado na construção de diálogos e mudanças no ato de acionar o conjunto das organizações do território, com um eixo no fortalecimento de capacidades.

Os processos de governança territorial oportunizam facilitar a gestão de dinâmicas sociais heterogêneas e complexas, marcadas pelas características de sua gente, suas infraestruturas e seus recursos tecnológicos. Nenhum ator por si só, seja o Estado, seja a sociedade civil ou o setor produtivo-empresarial, pode resolver unilateralmente todos os problemas nos territórios. Nesse sentido, mesmo que, por vezes, existam críticas à ação do Estado, elas também podem ser feitas aos demais atores que procuram soluções isoladamente ou somente segundo seus interesses setoriais. Assim, torna-se importante refletir e agir no âmbito dos processos complexos, marcados por um constante movimento de pessoas e decisões, com tensões nos modos de fazer e nos interesses. A proposta é afastar-se das miradas estáticas, simples, indo para as múltiplas relações em que ninguém tem absoluto controle de todos os processos e pensar, ao mesmo tempo, em como as pessoas coordenam, facilitam e dialogam para que os processos ocorram.

O desenvolvimento territorial implica mudar as maneiras de governar e põe o território como um lugar para incorporar alterações de gestão e inovações sociais, no entanto essa perspectiva contém outra forte necessidade: o fortalecimento e a construção de capacidades, não como complemento, mas como estratégia de um enfoque que contribua para alcançar as transformações desejadas. Para processos políticos que contemplam uma nova maneira de fazer articulações e tomar decisões, é fundamental a construção de

capacidades que ordenem a agenda de trabalho, não de qualquer maneira, mas com mudanças metodológicas, que, por sua vez, implicam concepções epistemológicas distintas.

Há elementos que exigem explicação, os quais são a base da reflexão do enfoque pedagógico: a forma de se relacionar dentro dos territórios, de propor diálogos democráticos e lideranças flexíveis, de gerar confiança e cogeração conhecimentos a partir do pensamento coletivo (Costamagna; Spinelli; Pérez, 2013). Esses temas não foram abordados no decorrer das últimas décadas. Isso exige definir marcos metodológicos para gerir dinâmicas territoriais impregnadas de interesses, lógicas, sentimentos e emoções, uma vez que as decisões nos territórios não são somente racionais, nem lineares. A essa ideia soma-se outro poderoso argumento: a necessidade de valorização da forma como os territórios aprendem.

Nesse marco, o enfoque pedagógico para o desenvolvimento territorial defende uma forma de entender e atuar na construção de processos de aprendizagens para a mudança no território de modo coerente, como um aprendizado social e político (Costamagna; Spinelli; Pérez, 2013). Busca-se, com isso, a densidade de vínculos em uma estrutura institucional articulada, com projetos conjuntos, trabalhos em rede, com um aumento das oportunidades para todos e todas, em um esquema de novas aprendizagens. Assim, os elementos mais importantes do enfoque pedagógico para o desenvolvimento territorial são: (i) passar da formação tradicional, vinculada ao esquema educativo formal, para uma formação mais inovadora, abrindo-se a distintos espaços do território e ao conceito de *práxis*; (ii) passar à construção de capacidades, considerando a não neutralidade; (iii) instituir processos de cogeração de conhecimentos e revalorização do contexto.

Mediante o enfoque pedagógico para o desenvolvimento territorial, fortalece-se um caminho de múltiplas interações, como a investigação-ação (Karlen; Larrea, 2015), que aporta elementos como a reivindicação do investigador social como ator gerador de mudanças, a interpretação do conflito como situação natural no processo de articulação territorial, a orientação para a construção de conhecimento coletivo na ação e a interpretação do diálogo como processo básico do espaço público, visto como local de diálogo para o desenvolvimento territorial.

A investigação-ação e o enfoque pedagógico para o desenvolvimento territorial outorgam a possibilidade de trabalhar em problemas de médio e longo prazos – são perspectivas que se conectam, como estratégia de construção de capacidades para o desenvolvimento territorial, com um marco metodológico alternativo ao que ocorre de forma hegemônica nos âmbitos acadêmicos.

O facilitador no processo de articulação territorial

Tomando como referência experiências internacionais, passa-se à valorização de equipes que gestionam a complexidade, emergindo a pessoa do facilitador do desenvolvimento territorial ou a equipe dos atores e facilitadores, entendida como pessoas que atuam no processo, criando condições para que reflitam, decidam e passem à ação.⁶ Essas pessoas, que também são atores e não sujeitos neutros, têm papéis como os de criar espaços de diálogo, construir visões compartilhadas, gerir situações de conflito, conectar teorias e práticas (Costamagna, 2015; Costamagna; Larrea, 2015). Quando não existem pessoas que atuam dessa maneira, as condições para avançar não são criadas e os processos se debilitam.

Nesse contexto, considerando o papel do articulador e do ator no processo de articulação territorial, fica evidente a necessidade de pessoas que tracionem processos emergentes, porque estes não ocorrem espontaneamente, mostrando-se necessário trabalhar de maneira mais ativa, uma vez que são as capacidades fortalecidas ou as novas capacidades que permitem superar as restrições que existem quando se está diante de um novo processo de governança (Costamagna; Larrea, 2015).

Na concepção ampla de território aqui assumida, aparecem as instituições, tanto públicas quanto privadas, que se vinculam e se relacionam de distintas maneiras, o que constitui territórios mais ou menos ativos.

⁶ Com sentido similar ao atribuído ao facilitador, autores da escola francesa de desenvolvimento territorial destacam o papel dos “operadores territoriais”, conforme abordado em: Landel, P. A.; Pecqueur, B. *L'opérateur territorial, vecteur du changement*. In: ASRDLF (Ed.). *48 Colloque Association de Science Régionale de Langue Française*, Fort de France, 2011.

A experiência internacional sugere que, quando têm comportamento sinérgico e articulado, esses ambientes atuam para potencializar processos de aprendizagem e cooperação. Assim, a articulação territorial assume uma importância fundamental.

Não obstante, nem todos os territórios estão igualmente preparados para enfrentar o desafio de cooperar, posto que, em geral, existe uma enorme disparidade territorial, logo, a gestão precisa ser pensada contextualmente. De novo, esses processos não emergem espontaneamente nem de qualquer maneira; faz-se necessário o trabalho de pessoas em espaços compartilhados, daí o valor da política, da liderança e dos facilitadores na construção de capacidades.

Em grandes linhas e sabendo da existência de nuances, é possível indagar: Que tipos de sistemas institucionais podem ser encontrados nos territórios?

- a) Sistemas institucionais tradicionais, com um significativo grau de isolamento entre atores e organizações, que se relacionam mobilizados por interesses setoriais e ainda não começaram o debate sobre a necessidade de mudar e se modernizar, nem dispõem de pessoas que facilitem diálogos e aprendizagens.
- b) Sistemas institucionais em início de processo de mudança, que apresentam um nível médio de articulação entre as partes e já alcançaram alguns avanços quanto à inovação do sistema institucional.
- c) Sistemas institucionais com processo de mudança em curso, os quais apresentam bom nível de interação entre atores, uma estrutura institucional com um bom diálogo, fomentam a criação de oportunidades de cooperação e relações intersetoriais, aproveitando os conhecimentos, as experiências e os avanços de cada um dos setores.

Essa descrição pode ser parte de possíveis estratégias de mudança que se apreçoam, atendendo, também, ao aspecto de como se aprende para a transformação nos territórios.

Necessidade de seguir aprendendo com a incerteza

Para a nova governança não existe um só olhar. A multidisciplinaridade do desenvolvimento territorial convida ao encontro de outros e outras, reconhecendo distintas perspectivas e interesses. Não significa ter um único posicionamento, mas entender a necessidade de diálogos, no significado amplo da palavra. Só para tomar como exemplo, a irrupção da pandemia exige uma transição a cenários que ainda não se sabe como terão sua configuração finalizada.

Isso exige reconhecer um novo componente para o enfoque do desenvolvimento territorial: a incerteza, a qual modifica a forma de pensar, planejar e agir. Já não é possível planejar diante da onipresença da incerteza sobre o futuro; de todo modo, é necessário propor processos combinados, nos quais parte das soluções devem ser pensadas coletivamente e a partir dos territórios nos quais estão os problemas emergentes. O mais adequado será seguir aprendendo. Assim, será imprescindível revisar processos, refletir sobre a complexidade das relações e ir gerando propostas. Em tais situações, não se pode ter soluções predeterminadas, nas quais a trajetória de execução seja interpretada em termos de instituição do planejado de forma tradicional.

Observando experiências internacionais, percebe-se que os territórios que alcançaram os melhores resultados são os que tiveram experiências de diálogo na crise, trabalhadas segundo um viés de encontro entre política, pessoas e ciência. Urge visualizar organizações próximas dos problemas, que tanto busquem soluções de maneira conjunta e cooperativa, sustentadas em métodos democráticos e sistemas participativos, quanto se contraponham, se necessário, aos grupos nos quais a crise não tenha gerado empatia nem exigido a elaboração de lógicas distintas. É necessária uma construção social e política aberta a um enfoque que proponha coconstrução e novos papéis, em um cenário de gestão de conhecimento inovador e inclusivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar e trabalhar em governança para a mudança nos territórios exige marcos metodológicos inovadores que permitam gerir dinâmicas territoriais impregnadas de interesses, lógicas, sentimentos e emoções. Para isso, é preciso

construir e fortalecer capacidades, partindo de marcos epistemológicos nos quais o diálogo, em seu amplo sentido, se posiciona no centro do processo de articulação e planejamento territorial.

É importante assumir que esses processos não ocorrem de forma espontânea, mas envolvem novos personagens que impulsionam processos emergentes, nos quais os facilitadores ocupam um papel de destaque, criando condições para que os atores territoriais reflitam, decidam e passem à ação, conforme seus papéis: criar espaços de diálogo, construir visões compartilhadas e administrar situações de conflito, conectando teoria e prática.

Além da grandeza do desafio que é planejar por meio de processos de governança, há um adicional: planejar territórios transpassados e impactados por diferentes redes, internas e externas, ou seja, territórios-rede e inteligentes. Entre as novas exigências, o planejamento e o desenvolvimento territorial devem passar a considerar as hiperligações entre a economia digital e a economia criativa, pois o futuro transitará entre tecnologia, arte e território, gerando processos criativos, transformando os territórios e impactando as cadeias de valor.

Os processos de articulação territorial, abarcando Estado e sociedade, aduzem ao uso de práticas pedagógicas capazes de dinamizar processos de aprendizagem coletiva que visem ao desenvolvimento das capacidades mencionadas no texto, sustentadas em métodos democráticos e sistemas participativos que caracterizem mecanismos de planejamento e de gestão sustentáveis, com engajamento e pertencimento de seus cidadãos. O estabelecimento e o fortalecimento de mecanismos institucionalizados de governança nos territórios-rede tornam-se essenciais para a formação de um capital social coletivo que garanta a autogestão e o autocontrole pela sociedade, em combinação com o Estado, para a manutenção de práticas inovadoras e sustentáveis de governança territorial.

Os desafios adicionais que se colocam para a pesquisa são: avaliar como os territórios-rede irão introduzir, instituir e manter dinâmicas aceleradas e ativas de participação em processos de aprendizagem, ante as transformações que estão vivenciando na atualidade. Certamente, quanto mais capacidades estiverem as coletividades na prática da governança territorial, considerando a

sempre necessária e importante participação cidadã e o papel preponderante do Estado, mais qualificadas serão as práticas de articulação para o desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.
- BECKER, D. F. Os limites desafiadores do planejamento. *Redes*, v. 3, n. 2, p. 87-105, dez. 1998.
- BÜTTENBENDER, P. L.; SAUSEN, J. O. Innovative development management practices in a border region: a construct proposal of innovative governance and territorial development. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 446-458, 2020.
- COSTAMAGNA, P. *Política y formación en el desarrollo territorial*. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Bilbao: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto, 2015.
- COSTAMAGNA, P.; LARREA, M. La Gobernanza Multinivel en los procesos de desarrollo territorial. Elementos para una estrategia de trabajo colaborativo. *Desarrollo y Territorio*, p. 45-53, 2015.
- COSTAMAGNA, P.; SPINELLI, E.; PÉREZ, R. *Elementos estratégicos de un enfoque pedagógico para el Desarrollo Territorial*. Buenos Aires: ConectaDEL, 2013.
- COVAS, M. M.; COVAS, A. Cidades inteligentes e criativas e smartificação dos territórios: apontamentos para reflexão. *Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 10 (ed. esp.), p. 40-59, 2020.
- COVAS, A.; COVAS, M. M. A Inteligência dos territórios: os *terroirs* como espaços de inovação colaborativa. *Informe Gepec*, v. 23 (ed. esp.), p. 40-54, 2019.
- COVAS, A.; COVAS, M. M. *Multiterritorialidades I: temas e problemas de governança e desenvolvimento territoriais*. Lisboa: Editora Colibri, 2015a.
- COVAS, A.; COVAS, M. M. Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospetivo para a sociedade portuguesa. *DRD – Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 5, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2015b.
- COVAS, A.; COVAS, M. M. *A construção social dos territórios-rede: a inteligência territorial da 2ª ruralidade*. São Paulo: Editora LibertArs, 2014. [E-book Kindle].

- COVAS, A.; COVAS, M. M. A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Dos territórios-zona aos territórios-rede. Construir um território de múltiplas territorialidades. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n. 3, p. 43-66, jun. 2013a.
- COVAS, A.; COVAS, M. M. Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do Algarve. *Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 3, n. 2, p. 66-85, 2013b.
- COVAS, A.; COVAS, M. M.; DALLABRIDA, V. R. Os signos distintivos territoriais e a smartificação do território: uma abordagem exploratória. *Biblio3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XXIV, n. 1.268, 2019.
- DALLABRIDA, V. R. Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63-78, maio/ago. 2020a.
- DALLABRIDA, V. R. Patrimônio territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 18, n. 52, p. 12-32, jul. 2020b.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, v. 215, n. 1, (2º), p. 304-328, 2015.
- DALLABRIDA, V. R.; COVAS, M. M.; COVAS, A. Inovação, desenvolvimento e espaço urbano: uma relação necessária mas não suficiente. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n. 2, p. 360-378, maio/ago. 2017.
- DALLABRIDA, V. R.; ROTTI, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 2, p. 256-273, maio/ago. 2021.
- GUZMÁN, R. S. *et al. Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeu Lozano, 2001.
- HAESBAERT, R. O território e a nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, L. C.; FERRARI, M. (org.). *Territorialidades humanas e redes sociais*. Florianópolis: Insular, 2011. p. 17-37.
- KARLEN, J.; LARREA, M. *Desarrollo territorial e investigación acción*. Innovación a través del diálogo. Bilbao: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto, 2015.
- LE GALÈS, P. Governance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (org.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4. ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014. p. 299-307.
- MATUS, Carlos. *Estratégias políticas*. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi. São Paulo: Fundap, 1996.

MENEZES, E. C. O. *et al.* Planejamento municipal em debate: trajetória e prioridades no município de Florianópolis. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 1, p. 1-22, 2020.

MILLER, C.; WYBORN, C. Co-production in global sustainability: histories and theories. *Environmental Science & Policy*, v. 113, p. 88-95, nov. 2020.

RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; DE MATTIA, C. Conselhos gestores de políticas públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 3, p. 46-59, set./dez. 2011.

SANTOS, M. *Espaço e método*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SAQUET, M. A descoberta do território e outras premissas do desenvolvimento territorial. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, v. 20, n. 3, p. 479-505, set./dez. 2018.

SCHNEIDER, S. *et al.* Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil. *Eutopía*, n. 1, p. 25-49, nov. 2010.

SCHOMMER, P. C. *et al.* Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. *In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. (org.). Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Udesc, 2011. p. 31-70.

SOUZA, M. L. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. *In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 57-62.

CAPÍTULO 8

MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Contribuições do Neoinstitucionalismo e o Potencial das Abordagens Culturais¹

Ivann Carlos Lago
Edemar Rotta

INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas públicas é, necessariamente, um debate multidisciplinar. Ciência Política, Economia, Sociologia, Direito, Geografia, Administração, são apenas alguns exemplos do conjunto de disciplinas que se dedicam, isoladamente ou em conjunto, ao estudo da área. Essa característica, por si só, já aponta para a necessidade de delimitação minimamente clara e precisa dos preceitos teóricos que orientam os estudos, como condição para dotar de coerência as afirmações que são feitas a partir deles. A distinção básica entre políticas públicas (*policies*) e decisões políticas (*politics*), por exemplo, é fundamental para delimitar a natureza do que se pretende investigar em termos de estrutura e ação de Estados, governos e sociedade civil, além de indicar as alternativas metodológicas para fazê-lo.

A profusão dos estudos sobre políticas públicas, especialmente a partir dos anos 60/70 do século 20, ampliou significativamente o arcabouço conceitual e analítico da área, além de desenvolver uma ampla gama de técnicas de investigação e metodologias de diagnósticos e avaliação

¹ Versão anterior foi apresentada e debatida no V Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, realizado pela Universidade de Taubaté-SP em março de 2021 e publicada nos Anais do referido evento.

de resultados. Essa profusão, contudo, também levou a uma espécie de “efeito segmentador”, que intensificou a fragmentação das análises, cujo aprofundamento em um ou mais aspectos das políticas esteve fortemente associado à diminuição da amplitude na abrangência das análises. Ou seja, à medida que os estudos se fragmentavam e, com isso, produziam análises mais detalhadas de aspectos cada vez mais específicos das políticas públicas, iam progressivamente perdendo as perspectivas de conjunto e a noção de complexidade que integra o processo de formulação, planejamento, estabelecimento e avaliação das políticas.

Para o cenário descrito anteriormente, contribuiu significativamente o movimento neoliberal e a chamada “reforma do Estado”, que deslocou o foco de análise para abordagens que privilegiam as ações de governo, deixando em segundo plano as reflexões mais conceituais sobre as políticas públicas como políticas de Estado. Como veremos mais adiante, as preocupações voltam-se para a eficiência e a eficácia das políticas, levando os estudiosos a uma imersão nas pesquisas empíricas voltadas para o campo da prática governamental, orientados acima de tudo por critérios de ordem técnica, geralmente oriundos do campo da Administração de empresas, que priorizam a avaliação de resultados. Perde-se, com isso, muito da dimensão reflexiva sobre o Estado e seu funcionamento, características das abordagens de cunho mais teórico-filosófico, que ficam cada vez mais marginalizadas e restritas ao campo da teoria política.

É entre o final da primeira e o início da segunda década do século 21 que os estudos da área retomam, aos poucos, a dimensão macro em suas análises, em uma clara e profícua tentativa de reconexão dos estudos sobre políticas públicas com as múltiplas dimensões do mundo político, institucional e cultural, no interior do qual se dão os processos por meio dos quais as políticas são concebidas e materializadas. Em grande medida, essa retomada se dá na esteira da crise dos preceitos neoliberais e no reconhecimento de seus limites.

Nesse contexto, pretendemos agregar modesta contribuição ao debate conceptual acerca da multiplicidade e da complexidade de elementos envolvidos nos estudos das políticas públicas como área autônoma de pesquisa que tem na ciência política sua origem e principal referência teórico-conceitual e epistemológica. Para isso, além de uma sucinta contextuali-

zação das principais abordagens sobre o tema, apresentamos uma defesa da combinação e articulação de perspectivas teóricas e metodológicas, entendida como necessária à compreensão do multifacetado e complexo mundo das instituições e atores políticos que é, em última instância, o nascedouro das políticas públicas, de ontem e de hoje.

Assumimos que as abordagens do neoinstitucionalismo e dos estudos culturais, especialmente quando tomadas em perspectiva complementar, podem oferecer significativo arcabouço analítico aos estudos de políticas públicas, de modo especial no contexto brasileiro e latino-americano.

SUCINTA CONTEXTUALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS ABORDAGENS

Em termos gerais, é possível afirmar que a ciência política se baseia em três abordagens distintas – embora complementares – em suas análises sobre o Estado, cada uma delas destacando aspectos específicos, embora relacionados: i) nos termos de uma abordagem mais típica da teoria política, é possível indagar sobre o melhor modelo de Estado, ou sobre o que define um bom governo, o que remete ao debate sobre o *sistema político* em seu sentido mais amplo; ii) uma perspectiva mais voltada à análise das forças políticas que atuam na organização do Estado e de suas decisões, nos termos de um debate sobre os *arranjos políticos e as instituições* que lhe dão sustentação, e iii) uma investigação especialmente dedicada à análise dos resultados, seja de um governo em seu conjunto, seja de uma ou mais de suas ações específicas, a partir de uma análise particular das *ações governamentais* (Frey, 2000). Se a primeira abordagem se aproxima mais da filosofia política e a segunda remete aos estudos clássicos da ciência política propriamente dita, a terceira é que dará origem aos estudos das políticas públicas como disciplina autônoma.

Nesse sentido, a ciência política sempre teve, entre seus objetos de análise, o Estado, seu funcionamento e sua relação com as demais estruturas da sociedade. As políticas públicas como ações específicas do Estado, portanto, sempre estiveram entre as preocupações dos cientistas políticos, ao menos em termos das relações entre ideologia, regimes de governo e arranjos institucionais, de um lado, e as ações concretas dos governos – políticas públicas – de outro. Não estaria incorreto, portanto, afirmar que as políticas públicas se constituem em um campo de reflexão no interior da ciência política desde que esta se organize como tal, especialmente em sua versão europeia.

É nos Estados Unidos, entretanto, e especificamente no período pós-Segunda Guerra Mundial, que as políticas públicas se consolidam como disciplina (relativamente) autônoma, diferenciando-se especialmente em relação aos estudos clássicos sobre o Estado, mais diretamente decorrentes da teoria política. Se, naqueles estudos clássicos, a preocupação era com os pressupostos filosóficos da teoria política e suas relações com a organização e o funcionamento do Estado, a consolidação dos estudos sobre políticas públicas se dará em torno da noção segundo a qual as ações dos governos podem – e devem – ser analisadas por uma disciplina própria, com métodos específicos e por pesquisadores independentes.

Há certo consenso de que o título de “fundadores” das análises sobre políticas públicas cabe a quatro principais expoentes (Souza, 2006): H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.² Cada um a seu modo e enfatizando aspectos distintos, esses pesquisadores deram grande contribuição à institucionalização dessa nova área de estudos, a qual passa a se debruçar sobre o entendimento dos múltiplos e complexos processos por meio dos quais os governos respondem às demandas da sociedade, dos partidos, da mídia, de grupos de interesse e de suas próprias estruturas internas, tomando decisões e instituindo programas.

Nesse contexto, a própria definição do que seja política pública adquire *status* de tema a ser pesquisado. Muitos apresentam resposta a essa questão, destacando ora os mecanismos por meio dos quais o governo define prioridades e faz escolhas políticas, ora os elementos que levam às escolhas dos governos sobre agir ou não, ora ainda os efeitos dessas escolhas sobre os cidadãos. Apesar, todavia, da riqueza de definições, a conceituação mais conhecida e utilizada de políticas públicas segue sendo aquela formulada por Laswell (1936-1958), segundo a qual os estudos sobre políticas públicas dedicam-se a responder à pergunta: *Quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz?* A questão, portanto, é investigar o processo de formulação, introdução e avaliação das políticas públicas como o processo por meio do

² Análises mais detalhadas das contribuições de cada um desses pesquisadores podem ser encontradas nos textos de Celine Sousa (2006) e Klaus Frey (2000).

qual, nas democracias estáveis, os partidos políticos que comandam o governo materializam as promessas de campanha e as demandas da população em ações específicas que produzirão resultados objetivos na vida das pessoas.

No Brasil é apenas entre o final dos anos 80 e início dos 90 que os estudos sobre políticas públicas se desenvolvem de forma mais sistemática, em grande medida como decorrência do retorno ao regime democrático. Em especial a segunda metade dos anos 90 é marcada pelos estudos em torno da “reforma do Estado”, cujo principal expoente é Luiz Carlos Bresser-Pereira. Em seu célebre texto *Reforma do Estado nos anos 90* (Bresser-Pereira, 1997), o autor apresenta o que entende por fenômenos causadores da crise do Estado naquele período, para então apresentar uma proposta para sua reorganização e redimensionamento. No modelo que propõe, essa reforma do Estado se constitui em torno de quatro “problemas” fundamentais, intimamente interligados: i) a delimitação do *tamanho do Estado*, que envolve o debate sobre as privatizações e terceirizações, por exemplo, como forma de diminuir principalmente os gastos de funcionamento do Estado e aumentar sua eficiência operacional; ii) a redefinição e ampliação do papel do *Estado como agente regulador*, cuja questão central é definir os parâmetros e os limites para a intervenção no mercado; iii) a *recuperação da governança*, que diz respeito aos aspectos financeiros do Estado, do equilíbrio fiscal, da capacidade de investimento e dos mecanismos de arrecadação, e iv) a *recuperação da governabilidade*, que diz respeito à legitimidade do governo perante a sociedade, o que remete à remodelagem de suas instituições, passando, por exemplo, pelo debate sobre a reforma política.

Com base nessas ideias,³ numa clara tentativa de remodelar o Estado brasileiro a partir de ideais liberais sem, contudo, adotar plenamente os preceitos do Estado mínimo, Bresser-Pereira introduz, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), pelo qual responde durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma série de mudanças na estrutura organizacional e de funcionamento do Estado brasileiro, reconfigurando-o de forma significativa e dando-lhe os contornos gerais que possui

³ Um amplo panorama destas ideias pode ser encontrado no livro que sintetiza temas abordados por conferencistas e debatedores no seminário “Reforma do Estado e Sociedade”, realizado em 1998, pelo Conselho de Reforma do Estado e pelo Ministério da Administração. Vide Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999.

hoje. Ele também definiu em grande parte os parâmetros de análise das políticas públicas no país, pois delimitou os referenciais de pesquisa que se disseminaram desde então.

Nesse contexto, e no embalo da redemocratização iniciada no final dos anos 80, os estudos de políticas públicas no país se desenvolveram de modo significativo a partir dos anos 90. Embora, no entanto, tenham se consolidado a partir dos anos 2000, esses estudos rapidamente perderam a perspectiva de conjunto e foram abrindo mão de reflexões mais teórico-conceituais sobre o Estado e o sistema político em nome de abordagens predominantemente descritivas, nas quais prevalecem as análises que, ainda que contextualizadas, dificilmente dão conta dos macroprocessos sociopolíticos e institucionais que configuram o complexo cenário em que as políticas públicas são concebidas e institucionalizadas.

Várias disciplinas se debruçam sobre essas análises das políticas públicas, em alguns casos em diálogo com outras, mas as reflexões feitas ainda são carentes de teorização mais ampla, capaz de abarcar a pluralidade de variáveis envolvidas no amplo e complexo processo de formulação e realização de políticas. Falta, enfim, um esforço de conexão das políticas públicas, seus processos de formulação, efetivação e avaliação, com a estrutura político-ideológica e cultural que define os contornos do Estado brasileiro, que configura suas instituições político-governamentais e que dá substrato à cultura política nacional em suas diversas facetas. É da reaproximação dessas dimensões de análise que acreditamos poder emergir um frutífero movimento de estudos sobre as políticas públicas no país.

MODELOS DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pelo supraexposto, acreditamos ficar clara a natureza multidisciplinar dos estudos de políticas públicas. Essa característica não se apresenta apenas na diversidade de abordagens, perspectivas e modelos analíticos que orientam as pesquisas. Ela também está presente nas tentativas de sistematização e categorização daquelas abordagens. Ou seja, não há apenas uma grande variedade de modelos e metodologias de análise das políticas públicas; há também uma ampla gama de esforços para sistematização desses modelos e metodologias, cada um com seus méritos e suas limitações. Nesse sentido, o exercício que se faz aqui não é nem inédito, nem capaz de esgotar o tema.

Ele é apenas uma tentativa de contextualização das principais perspectivas de análise das políticas públicas, trazidas ao debate como esforço de organização conceptual que antecede e orienta as proposições metodológicas apresentadas na última seção do texto.

Uma das categorizações clássicas e fortemente difundida é aquela desenvolvida por Lowi (1964, 1972), que classifica as políticas públicas em:

- i. Políticas Distributivas.* São aquelas visam ao atendimento de segmentos delimitados, como o caso das políticas voltadas para uma região ou segmento social específico. Políticas assistenciais, de distribuição de renda, de cotas ou de amparo a comunidades atingidas por catástrofes, são exemplos. Aqui se utiliza do fundo público, constituído pelos impostos pagos pelo conjunto da sociedade para atender um ou mais grupos ou setores específicos.
- ii. Políticas Regulatórias.* São aquelas políticas que se referem a questões de burocracia e legislação, por exemplo, e visam ao estabelecimento de padrões normativos. Referem-se ao arcabouço legal, sua aplicação, seu funcionamento, suas reformulações, sua operacionalização. Regulam, em última a instância, a vida em sociedade, pois definem as normas jurídicas gerais que orientam a vida das pessoas e as relações entre elas.
- iii. Políticas Redistributivas.* São políticas que definem e orientam a distribuição da riqueza na sociedade, sem a intervenção do Estado como agente direto. Política tributária, Imposto de Renda progressivo e regulamentação de salário-mínimo são exemplos.
- iv. Políticas Constitutivas.* São políticas que tratam de questões ligadas a procedimentos e fluxos. Também possuem caráter fortemente normativo, mais especificamente no que se refere à regulação sobre o funcionamento de setores e atividades. Um exemplo é a legislação eleitoral, que estabelece parâmetros que definem quem pode ser eleito para cargos públicos e a maneira como devem ocorrer as eleições. Também podem definir os próprios fluxos e regras a serem seguidos para a própria instituição de outras políticas públicas, como procedimentos para alocação de recursos ou definição de usuários.

Outra perspectiva tradicional nos estudos das políticas é o chamado *incrementalismo*. Nela as políticas públicas são compreendidas como processo a partir do qual ajustes e inovações são “agregados” a modelos já existentes. Segundo essa abordagem, políticas públicas não são criadas a partir “do zero”; ao contrário, incrementos vão sendo incorporados a ações já em andamento ou que haviam sido deixadas de lado por algum tempo, revitalizando-as e configurando-as a partir de novas demandas e/ou de novas formas de interpretar e significar demandas antigas. O foco, aqui, não está na criação de políticas, mas em compreender como, quando e por que certas políticas são redimensionadas, retornam à pauta depois de terem sido deixadas de lado ou são ressignificadas para reaparecer entre as prioridades governamentais.

O *ciclo da política pública*, como o nome sugere, assume a processualidade das políticas a partir de seu dinamismo, de seu desenvolvimento em estágios e de seu potencial para gerar aprendizado. Em geral, concebe a política pública a partir de seis estágios: 1) delimitação da agenda; 2) especificação das alternativas; 3) análise das opções disponíveis; 4) escolha das opções; 5) execução da opção escolhida; 6) avaliação dos resultados. Esse modelo pode ser extremamente rico analiticamente, pois permite alto grau de sensibilidade analítica para questões de conjuntura e ligadas aos arranjos político-institucionais que interferem nas diversas etapas das políticas públicas. Cada fase da política pode ser analisada individualmente, destacando os mais diversos aspectos que exercem influência no complexo processo que vai desde a identificação da demanda por uma dada política pública até sua avaliação depois de executada.

Os grupos de interesse e os conflitos que se estabelecem no cenário político são geralmente estudados pelas abordagens que se voltam à análise das redes de interesse e os diferentes grupos que se organizam em torno deles, de forma institucionalizada ou não. Trata-se das abordagens das *policy networks*. Seu objeto privilegiado de análise são as *redes de relações* que se configuram e se organizam para influenciar na efetivação das políticas públicas. Conflitos, coalizões, pressões políticas, negociações, disputas por espaços e solidariedade entre diferentes grupos assumem destaque nessas análises, as quais permitem adentrar nos meandros das disputas no interior do governo pela escolha das políticas.

Cohen, March e Olsen (1972) desenvolveram o modelo conhecido como *lata de lixo*, numa tradução literal da expressão original *garbage can*. Compartilhando elementos de análise com a abordagem do incrementalismo, seu pressuposto fundamental é o de que, em termos de demandas dos cidadãos, existem infinitos problemas, mas poucas soluções. Numa perspectiva que toma as organizações – políticas – como anárquicas, esse modelo afirma que os gestores (fazedores de políticas) não identificam problemas para então escolherem a melhor política para resolvê-los; ao contrário, eles primeiro escolhem entre as soluções disponíveis – depositadas como que na “lata de lixo” – aquelas que mais lhes agrada ou que são de mais fácil execução, e então delimitam, a partir dela, o problema a ser resolvido. Assim, as políticas públicas seriam, na verdade, uma constante volta a modelos já tentados e abandonados na “lata de lixo” da História, de tempos em tempos reativados como resposta a problemas também frequentemente recolocados em pauta. Ou seja, é com base em soluções predefinidas que os gestores procuram problemas para resolver, não o contrário.

As abordagens das *arenas sociais* ou *arenas políticas* voltam-se para a análise das políticas públicas compreendendo-as como resultado da iniciativa de empreendedores políticos. Aqui uma das questões fundamentais é compreender os processos que levam um determinado evento ou tema a ser visto como problema e, por isso, demandar ações de governo. Ou seja, trata-se de investigar como e por que os fazedores de políticas passam a se preocupar com certos problemas e lhes propor soluções por meio de políticas públicas. Indicadores sociais (e seu poder de sensibilizar a opinião pública), catástrofes e *feedbacks* sobre políticas existentes são frequentemente tomados em conta como motivadores para os fazedores de políticas. Agentes como a mídia também ocupam posição de destaque nas análises, especialmente por sua capacidade de pautar temas que se tornam socialmente relevantes, demandando respostas dos governos.

Mais recentemente, e em grande medida por influência do debate desenvolvido no campo da gestão de empresas, o *novo gerencialismo político* tem ocupado espaço crescente entre os estudos sobre políticas públicas. Geralmente associado ao debate sobre o ajuste fiscal, essa perspectiva toma a noção de “eficiência” como objetivo central das políticas públicas, e assume que a racionalidade das políticas é o caminho para superar o dilema

dos interesses conflitantes dos distintos grupos e segmentos. A eficiência administrativa, baseada na racionalidade objetiva seria, assim, o caminho para o bem público, acima das questões de interesse de grupos que predominam na arena política. Desregulamentação e privatização aparecem como alternativas centrais nessa perspectiva, que toma os interesses políticos de grupos específicos como limitador, tanto da eficiência do governo quanto da produção do bem público.

No Brasil, o modelo do novo gerencialismo político esteve na base da reforma do Estado de Bresser-Pereira, nos anos 90, marcada pelos ideais neoliberais (conforme demonstrado anteriormente), embora com algumas relativizações em favor de um papel estratégico do Estado. Economia e Administração de Empresas estão entre as disciplinas que mais contribuíram para esse movimento, catapultando para dentro do debate sobre o Estado e seu funcionamento elementos típicos das análises de eficiência e funcionamento das instituições privadas. Claramente esse movimento situa-se na esteira das reformas neoliberais, cujos pressupostos têm orientado um crescente número de estudos sobre a eficiência e a eficácia das políticas, bem como sobre a urgência e centralidade dos ajustes fiscais.

Ainda no cenário brasileiro, e em grande medida para concorrer com o modelo do gerencialismo, surgem iniciativas de estabelecimento de modelos participativos de gestão. Estruturas como os conselhos das mais diversas áreas são bons exemplos desse esforço de “reação” ao gerencialismo no Brasil, criando as bases de uma nova abordagem que pode ser chamada de gestão social (Tenório, 1998). Em grande medida, essa abordagem irá se pautar pelos preceitos da democracia deliberativa, apontando os limites do Estado gerencial e das reformas neoliberais, especialmente em termos dos seus efeitos deletérios sobre as políticas sociais.

É nesse contexto que se consolida uma abordagem própria para a análise das políticas públicas, em que o Estado continua a ser ator fundamental, mas não está mais sozinho como protagonista do processo. O olhar investigativo volta-se para a sociedade como ator importante na trajetória que vai da mobilização por demandas sociais, passando pela concepção e introdução de políticas pautadas naquelas demandas, chegando aos processos de avaliação de resultados. Os referenciais teórico-conceituais da democracia (re)surgem como elemento central no debate, pois os mecanismos

e os processos de participação da sociedade despontam como espécie de “antídoto” à radicalização neoliberal que busca o encolhimento contínuo do Estado, de suas estruturas e de suas ações. E, com isso, configura-se toda uma literatura que orientará uma perspectiva nova nos estudos das políticas públicas, a chamada “gestão social”.

Como antes referido, a intenção, ao fazer esse sucinto resgate histórico dos principais modelos de análise das políticas públicas não foi de esgotar o tema. O objetivo foi, ao apontar os principais elementos analisados por cada abordagem, demonstrar como as ênfases dadas por cada uma, ao tempo em que constituem seu potencial analítico, acabam por concentrar os esforços de investigação em um aspecto das políticas, frequentemente tornando secundária a importância analítica dos demais. Ou seja, ao concentrar o foco de análise em uma dimensão das políticas públicas, esses modelos acabam por abrir mão da perspectiva totalizante, tratando apenas tangencialmente de elementos que podem ser, na verdade, centrais e decisivos.

Para além de serem concorrentes, esses modelos de análise produziram resultados mais complexos e mais completos, em termos de compreensão da multidimensionalidade das políticas públicas, se fossem tomados de forma complementar. E, para isso, mais do que a combinação dessas diferentes perspectivas, parece-nos produtiva a consolidação de novos modelos que, em seu próprio arcabouço analítico, sejam construídos em torno da interdisciplinaridade e das abordagens complementares. É, pois, nesse sentido que nos parecem promissoras as análises do neoinstitucionalismo e dos estudos sobre cultura, especialmente quando tomadas de forma complementar.

AS CONTRIBUIÇÕES DAS ANÁLISES INSTITUCIONAIS

O neoinstitucionalismo está entre as abordagens teóricas que mais emprestaram referenciais analíticos aos estudos das políticas públicas nas últimas décadas. Especialmente a partir de interfaces com a chamada abordagem da escolha racional, o neoinstitucionalismo enfatiza a importância das instituições e de suas regras de funcionamento como elementos centrais no estudo dos processos que envolvem a concepção, o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas. Ou seja, a ênfase recai sobre a análise das alternativas disponíveis aos gestores/fazedores de políticas (em termos de instituições, normas, fluxos, burocracia) e como estes fazem uso

delas, articulando-as com seus próprios interesses/concepções e com as pressões que recebem da opinião pública em geral. Não basta, nesse sentido, apenas compreender o processo de identificação de demandas e sua tradução em programas de governo – políticas públicas; é preciso analisar o impacto que as instituições exercem ao longo de todo o processo, agindo sobre as estratégias dos gestores e impactando diretamente nas suas escolhas e ações.

Na ciência política essa abordagem tem se difundido bastante desde os anos 80 e, inclusive no Brasil, ela tem sido utilizada como alternativa produtiva de análise dos comportamentos de gestores dos mais variados níveis. A questão central, nessa perspectiva, não é analisar apenas como demandas da sociedade são transformadas em ações governamentais, mas compreender como esse processo se dá em uma arena institucional e normativa no interior da qual os atores políticos articulam, acomodam e redimensionam interesses e estratégias. A importância está no papel que as instituições e as normas exercem, tanto sobre a configuração das preferências individuais e de grupos (institucionalismo), quanto sobre as estratégias que estes usam para transformá-las em ações, por meio de políticas públicas (abordagem da escolha racional). Há, sim, uma dimensão racional na definição das preferências, mas ela precisa ser compreendida do ponto de vista estratégico-contextual, ou seja, do ponto de vista de como os atores, individuais e coletivos, agem estrategicamente dentro dos parâmetros normativos e institucionais da arena política.

Embora apresente uma série de vantagens analíticas, o neoinstitucionalismo é uma abordagem que apenas recentemente tem se difundido entre os estudos de políticas públicas, especialmente no Brasil. Vários motivos contribuem para essa “descoberta” tardia do modelo, mas dois merecem destaque. De um lado, por terem se concentrado em estudos quantitativos e na análise dos resultados e feitos das políticas públicas, os estudos tradicionais pouca ou nenhuma atenção dedicavam à análise das instituições, de seu funcionamento e de seus impactos – especialmente em termos de incentivos e recompensas – sobre as estratégias dos fazedores de políticas. Em segundo lugar, nos casos específicos das democracias recentes e instáveis da América Latina, os estudos que tomam as instituições como variável privilegiada de análise não faziam muito sentido em regimes nos quais as instituições eram muito jovens, altamente instáveis ou até, em alguns casos, simplesmente inexistentes.

O segundo aspecto, apontado anteriormente, precisa ser tomado em contexto. Se é verdade que, em democracias jovens e/ou instáveis, as instituições possuem consolidação precária, isso não significa, necessariamente, que não haja normas e tradições que orientem e configurem as estratégias dos atores políticos. Com frequência é justamente na ausência de instituições políticas sólidas que os costumes, as tradições, os valores políticos tradicionais da sociedade se apresentam como os principais parâmetros de definição das estratégias e das escolhas políticas. Ou seja, a ausência de instituições democráticas sólidas não é empecilho para a análise institucional dos processos de formulação e execução de políticas públicas, como muitos estudos, especialmente da ciência política, têm demonstrado (Figueiredo; Limongi, 1995, 1996, 2002, 2007; Santos, 1995, 1999, 2003, 2006; Ames, 2003).

Enfim, o neoinstitucionalismo baseia-se na suposição de que os atores políticos agem, sim, estrategicamente (escolha racional), mas o fazem dentro de referenciais normativos e padrões tradicionais de ação que são institucionalizados em códigos de conduta e que definem o tipo de resultado e de recompensa possível para cada estratégia adotada. São esses padrões institucionais que definem a estratégia racionalmente mais eficiente para se atingir o fim desejado, seja ele uma política pública de enfoque coletivo ou a reeleição do gestor que a põe em prática. São as estruturas institucionais que definem os parâmetros a partir dos quais os atores individuais podem agir, inclusive quando a ação visa à mudança das próprias regras e instituições. É na dialética entre a racionalidade dos atores e os parâmetros institucionais que as políticas públicas precisam ser analisadas. É esse aspecto dialético, que reconhece a influência das instituições sem atribuir a elas a exclusividade na configuração das ações políticas, que difere o neoinstitucionalismo das análises institucionalistas tradicionais.

Não basta, nesse contexto, a análise exclusiva das instituições em termos do impacto que podem exercer sobre a formulação de políticas. É preciso tomá-las como um sistema de incentivos/desincentivos ou recompensas/punições para os fazedores de políticas. As respostas não estão nas instituições em si, mas nas maneiras pelas quais elas influenciam e delimitam as escolhas e comportamentos dos agentes políticos, e no seu grau de suscetibilidade e vulnerabilidade em relação aos grupos de interesse

e pressões que atuam sobre as próprias estruturas do Estado. É por isso que, em termos de mudanças institucionais, não bastam novas instituições ou “reformas” daquelas existentes para a produção de novas realidades político-sociais. Tudo depende de como essas novas instituições ou as antigas “reformadas” serão apropriadas pelos indivíduos e grupos que atuam no interior das estruturas do Estado e dos governos. A cultura política arraigada, as tradições, os costumes consolidados são variáveis determinantes que não podem ser negligenciadas nos estudos que buscam as raízes mais profundas da origem das políticas públicas no Brasil, por exemplo. O patrimonialismo, os interesses corporativos, a cultura do privilégio, o autoritarismo, são elementos que os representantes de nossas instituições políticas não assumem, e até mesmo negam e dizem combater. São, porém, referenciais cotidianos de comportamento que delimitam a maneira como essas instituições funcionam e como são usadas para produzir, por meio de políticas públicas, resultados sociais que, com frequência, refletem muito mais as visões de mundo de quem as gerencia do que as necessidades da população.

A COMPLEMENTARIDADE E O POTENCIAL DOS ESTUDOS SOBRE CULTURA POLÍTICA

O pioneirismo dos estudos sobre cultura política é consensualmente reconhecido como sendo de Almond e Verba (1963). De seu estudo original, *The civic culture*, derivou uma ampla gama de abordagens, modelos explicativos e de análise de dados, estudos comparativos. Muitas críticas também lhes foram dirigidas, apontando limites no estudo original e indicando formas de ampliar e sofisticar o arcabouço analítico. Os elementos gerais, contudo, apontados pelos autores há mais de meio século, ainda permanecem como uma importante ferramenta para os estudos dos regimes democráticos e dos processos por meio dos quais eles funcionam: a importância dos sistemas de valores e atitudes na configuração do sistema político e na forma como ele opera.

Almond e Verba estão na base de um grande e crescente conjunto de investigações que tomam a cultura como vetor importante no estudo dos regimes políticos, das instituições políticas e do funcionamento dos governos em geral. E esses estudos incluem, também, análises dos processos de elaboração e execução de políticas públicas, como ações de governo,

estudadas a partir de elementos culturais e de como elas influenciam as estruturas governamentais, seu funcionamento e seu impacto sobre as políticas resultantes.

Em grande medida, portanto, os estudos de cultura política complementam as análises do neoinstitucionalismo, pois fornecem rico referencial conceitual e metodológico para a compreensão de como os sistemas de valores, crenças e atitudes influenciam na maneira como os atores agem diante das limitações e incentivos institucionais disponíveis em cada contexto dado. Ou seja, as crenças e valores, aqui, são tomados como definidores das estratégias utilizadas pelos atores políticos no contexto institucional no qual eles atuam.

Não se trata, portanto, nem de afirmar que as instituições possuem, sozinhas, o poder de moldar comportamentos e ações, nem de conceber a cultura e os valores como capazes de sobrepujar a institucionalidade. A riqueza da abordagem está justamente em sua complementaridade, a partir da qual as instituições são compreendidas como a estrutura objetiva que orienta as ações individuais, definindo o que é permitido/proibido, recompensado/punido; essa perspectiva é, então, complementada pela análise dos referenciais culturais – crenças, valores e padrões atitudinais – que definem e configuram as estratégias que os atores individuais irão adotar em relação àquelas estruturas, tendo em vista a consecução de seus objetivos.

As políticas públicas, nesse sentido, precisam ser concebidas como algo que vai muito além de simples respostas dos governos aos *inputs* oriundos da sociedade. Elas são o resultado da incorporação desses *inputs* para dentro das estruturas institucionais do governo, dos fluxos predefinidos, da burocracia, dos filtros institucionais de toda ordem. E, além disso, são também apropriados pelos agentes políticos, ressignificados e reinterpretados a partir dos referenciais culturais dos fazedores de políticas, que além de suas próprias concepções sobre as necessidades dos cidadãos e sobre as formas de atendê-las, possuem ainda seus próprios interesses políticos, econômicos, sociais, e constantemente agem em termos estratégicos, buscando conciliá-los com sua atuação político-governamental.

Essa perspectiva torna possível, por exemplo, compreender em detalhes por que um determinado modelo de política ou certo arranjo institucional que tenham produzido resultados desejados em certos lugares, quando aplicados

em outros não produzem os mesmos efeitos. Também alerta para o fato de que determinados aspectos do Estado ou do governo de um dado país, tidos como ineficientes, não serão necessariamente alterados apenas com a adoção de novas instituições, de novas normas, ou da reformulação daquelas existentes. A dimensão institucional é importante, mas não transforma a realidade sozinha. Seus efeitos dependem da maneira pela qual elas são colocadas em curso, e essa depende de fatores culturais que determinam a forma como são compreendidas, significadas, apropriadas e utilizadas como meio para produzir e efetivar políticas. A Antropologia, portanto, é tão importante quanto a Economia ou a Administração, se nossa intenção é compreender a fundo as políticas públicas como manifestação, política, do “Estado em ação”.

Note-se, nesse contexto, que a eventual baixa institucionalidade de democracias jovens ou instáveis não é elemento limitador do potencial analítico da abordagem do neoinstitucionalismo, em especial quando combinada com a abordagem dos estudos culturais. Em cenários de instituições frágeis e inconstantes, os referenciais culturais, as tradições, os costumes e os valores presentes na sociedade em geral e nos atores políticos em particular assumem o papel de delimitador das estratégias de ação. Ou seja, quando os limites e/ou incentivos institucionais são frágeis, a cultura assume papel ainda mais decisivo, agindo como fator delimitador das estratégias e, com isso, influenciando mais diretamente na configuração das políticas governamentais.

Por isso é fundamental, nos estudos das políticas públicas, fugir dos modelos “simplistas” e unidimensionais de análise, pautados apenas em estudos quantitativos e de caso, feitos a partir de modelos monocausais e lineares de investigação. Do mesmo modo, e pelos mesmos motivos, afirmações de que as políticas públicas são concebidas simplesmente para atender aos interesses de elites nacionais ou regionais que influenciam o governo, de classes sociais ou grupos de interesse, passam ao largo da complexidade que é inerente à questão. É preciso analisar a complexidade: das instituições e de seu funcionamento; dos governos e suas diversas instâncias; dos processos decisórios; dos *inputs* e das formas pelas quais eles são interpretados e traduzidos em políticas; das estratégias dos agentes envolvidos e de sua relação com a cultura política; das pressões sociais e dos movimentos organizados da sociedade que pressionam por direitos e por políticas.

O aprofundamento dos estudos sobre a gestão social, por exemplo, sobre suas potencialidades e seus desafios, demanda uma compreensão ampla dos contextos socioculturais característicos de cada grupo social. É nesse contexto que as demandas são definidas e significadas, que as formas de participação podem ser potencializadas ou fracassar, que a relação do Estado e das políticas públicas com os cidadãos precisa ser configurada e compreendida.

É preciso, enfim, uma teorização mais consistente que dê sustentação às análises variadas e multifatoriais das políticas públicas. E tais análises são surpreendentemente escassas em tais estudos, ainda mais nos países em desenvolvimento nos quais elas, quando raramente aparecem, são tomadas de empréstimo junto a países desenvolvidos, cuja institucionalidade, por exemplo, é muito mais estável e consolidada, o que por si só já torna carente de contextualização qualquer afirmação que lá se faça sobre o funcionamento do sistema político ou sobre o que ele produz.

BREVES CONSIDERAÇÕES

Argumentou-se em favor do neoinstitucionalismo como modelo potencialmente mais produtivo como referência conceptual nos estudos de políticas públicas. Além disso, seu potencial analítico pode ser ampliado e consolidado se combinado com os estudos da cultura, os quais podem ajudar a compreender como os atores políticos – fazedores de políticas – se utilizam das instituições e de suas “falhas” para definir suas estratégias.

As instituições delimitam o campo de atuação, mas é a partir da cultura que se compreende melhor as escolhas dos atores políticos, até mesmo do ponto de vista de sua racionalidade estratégica. São os referenciais culturais que “filtram” as possibilidades existentes e as (re)configuram em razão da arena política delimitada institucionalmente. E quanto mais instáveis e vulneráveis forem as instituições, mais importância terá a cultura, especialmente a cultura política, como definidora das estratégias e das ações de governos e de governantes. Isso porque a cultura não apenas delimita as estratégias com que os atores políticos articulam seus interesses diante das instituições; ela também atua no vácuo deixado pela eventual ausência de tais instituições ou por suas fragilidades, servindo de referência aos comportamentos.

A combinação e a complementaridade entre as abordagens neoinstitucionalista e dos estudos culturais, portanto, é um poderoso recurso epistemológico e metodológico no necessário reconhecimento da complexidade de fatores que interferem na concepção, execução e avaliação das políticas públicas. Estas não podem ser analisadas de modo isolado, nem a partir de uma única perspectiva de investigação, como origem das demandas, indicadores de impacto, grupos de interesse, etc. Elas precisam ser compreendidas dentro de um amplo e complexo processo que envolve opinião pública, demandas sociais e suas interpretações, pressões de grupos e da mídia, institucionalidade do regime de governo e cultura política dos governantes.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare*, Brasília, n. 1, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, p. 1-25, 1972. Disponível em: https://www.researchgate.net/journal/0001-8392_Administrative_Science_Quarterly. Acesso em: 3 fev. 2018.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. P. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. P. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, n. 5, 1996.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. P. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. P. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. P. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 25-32.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. P. *Política orçamentária no Presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- LIMONGI, F. P. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Bib*, n. 37, p. 3-38, 1994.
- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, n. 16, p. 677-715, 1964. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 3 fev. 2018.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, n. 32, p. 298-310, 1972. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4286588/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf. Acesso em: 3 fev. 2018.
- SANTOS, F. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 1-23, 1999.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.
- SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23. set./out. 1998.



SOBRE OS AUTORES

Airton Adelar Mueller

Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin, Alemanha (2015). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (2007). Estágio de Pós-Doutorado pelo PPGDR/Unijuí (2017). Professor-adjunto do PPGDR/Unijuí. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5856>; airton.mueller@unijui.edu.br

Airton Cardoso Cançado

Doutor em Administração pelo PPGA/UFLA (2011). Mestre em Administração pelo PPGA/Ufba (2004). Estágio Pós-doutoral na École des Hautes Études Commerciales de Montréal – Canadá (2018) e pela Ebape/FGV (2013). Professor associado do PPGDR/UFT. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4698-1804>; airtoncardoso@yahoo.com.br

António Manuel Alinho Covas

Doutor em Assuntos Europeus pela Universidade Livre de Bruxelas – Bélgica (1987). Professor catedrático da Universidade do Algarve – Portugal. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0034-102X>; acovas@ualg.pt

Edemar Rotta

Doutor em Serviço Social pelo PPGSS/PUCRS (2007). Mestre em Sociologia no PPGS/UFRGS (1998). Estágio Pós-doutoral na PUC-RS (2018). Professor Associado do PPGDPP/UFFS – Cerro Largo-RS. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1608-7078>; erotta@uffs.edu.br

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

Doutora em Sociologia Política pelo PPGSP/UFSC (2009). Mestre em Administração pelo PPGA/UFSC (2002). Estágio Pós-doutoral pelo PPGA/ESAG/Udesc (2015) e pelo PPGA/UFSC (2011). Professora na UFPR. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1427-0744>; eoliveira.menezes@gmail.com

Fernanda Rodrigues da Silva

Doutora em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UFT (2020). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UFT (2015). Servidora pública do município de Palmas-TO. nandasullyvan@gmail.com

Fernando Guilherme Tenório

Doutor em Engenharia da Produção pela Coppe/UFRJ (1996). Mestre em Educação pelo PPGE/UFRJ (1981). Estágio pós-doutoral em Administração Pública pelo IGOP/Universitat Autònoma de Barcelona, Espanha (2004). Professor Colaborador da Ebape/FGV, PPGDR/Unijuí, PPGDR/UFT, PPGA/UFSC, UASB-Ecuador, EPN-Ecuador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4082-4410>; fernandoguilhermet@gmail.com.

Guilherme Mendes Tenório

Doutor em História pelo PPHPBC/CPDOC/FGV. Mestre em História pelo PPGH/UERJ. Estágio de Pós-Doutorado pelo PPGDT/UFRRJ (2019). Professor no município de Duque de Caxias, RJ. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4373-6558>; gtenorio6@gmail.com

Ivann Carlos Lago

Doutor em Sociologia Política pelo PPGSP/UFSC (2010). Mestre em Sociologia Política pelo PPGSP/UFSC (2005). Professor associado da UFFS – Cerro Largo-RS. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5521-4733>; ivann@uffs.edu.br

Jeany Castro dos Santos

Doutora em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UFT (2021). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UFT (2015). Professora da Unitins-TO. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4479-0839>; jeanycastros@gmail.com

José Carlos Sevro Corrêa

Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (2018). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (2013). Professor da Unipampa. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2667-9141>; josecorrea@unipampa.edu.br

Marcelo Fernando López-Parra

Doutor em Administração pela Ebape/FGV (2004). Mestre em Administração Pública pela Ebape/FGV (1997). Estágio de Pós-Doutorado pelo PPGCTIA/UFRRJ (2018). Professor do Doutorado em Administração da Universidade Andina Simon Bolívar – Equador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2372-0556>; ferlopezparra@gmail.com

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP (2004). Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP (1999). Professor da EAESP/FGV. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>; marco.teixeira@fgv.br

Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas

Doutora em Sociologia pela Universidade de Évora – Portugal. Professora associada da Universidade do Algarve – Portugal. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3531-8444>; mcovas@ualg.pt

Pablo Costamagna

Doutor em Estudios del Desarrollo, pela Universidad del País Vasco. É professor da Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela (UTN/FFRa). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2217-1703>; coboin@wilnet.com.ar

Patricia De Carli

Doutora em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unijui (2022). Mestre em Direito pelo PPGD/Unisc (2011). Assessora jurídica da Secretaria de Saúde do Estado do Rio grande do Sul. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3011-2690>; patriciadecarli@gmail.com

Pedro Luís Büttendebender

Doutor em Administração pela Unam-Argentina (2014). Mestre em Gestão Empresarial pela Ebape/FGV (2001). Professor-adjunto no PPGDR/Unijui. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7011-8552>; pedrollb@unijui.edu.br

Rogério Leandro Lima da Silveira

Doutor em Geografia Humana pela UFSC (2007). Mestre em Geografia pela UFSC (1997). Estágio Pós-doutoral no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa – Portugal. Professor do PPGDR/Unisc. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>; rlls@unisc.br

Rosane Bernardete Brochier Kist

Doutora em Serviço Social pelo PPGSS/PUCRS (2011). Mestre em Serviço Social pelo PPGSS/PUCRS (2008). Estágio Pós-doutoral pelo PPGDR/Unisc (2016). Mediadora Cível e Facilitadora de Círculos da Justiça Restaurativa e Construção da Paz no Cejusc Regional de Santa Cruz do Sul. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8178-4913>; rosanekist2009@hotmail.com

Sérgio Luís Allebrandt

Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (2010). Mestre em Gestão Empresarial pela Ebape/FGV (2001). Professor Titular do PPGDR/Unijuí. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>; allebr@unijui.edu.br

Valdir Roque Dallabrida

Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (2005). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (1998). Estágio Pós-doutoral na Universidade de Lisboa, Portugal (2014). Professor Visitante na UFPR. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2927-960X>; valdirdallabrida@gmail.com.