

GESTÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA: INTERFACES, DELIMITAÇÕES E UMA PROPOSTA*

RENATO DAGNINO**

I Apresentação

ESTE TRABALHO PRETENDE DIALOGAR com interessados no tema das “interfaces e delimitações” numa perspectiva de formação de profissionais capacitados, fundamentalmente, para, no âmbito do aparelho de Estado, tratá-las de modo a coadjuvar o processo de democratização em curso no país.

Coerentemente com esse viés ideológico e pedagógico, focado no Estado e na relação Estado-sociedade, ele tem por base a maneira como fui percebendo, nos últimos anos, as relações que guardam entre si a Gestão Social (GS) e a Gestão Pública (GP). E, em particular, pelas razões que vou apresentar, entre a Gestão Governamental (GG) e a GS no âmbito do que considero como conjunto que as contém, a GP. Esta, desde logo, diferencia-se categoricamente da Gestão Privada.

Teve importância destacada nesses anos a experiência que tive, durante o período de 2007 a 2009, em que atuei como pesquisador-visitante, no Ciags-UFBA. Essa participação abrangeu o oferecimento de disciplinas nos cursos de pós-graduação em Gestão Social e em Administração, a elaboração de uma proposta para a criação de um curso de formação de tecnólogos em Gestão Pública e Gestão Social, a sua intensa discussão com

* Este trabalho foi preparado para ser submetido para apresentação no IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, realizado em Lavras, MG entre 27 e 29 de maio de 2010, tendo como tema central “Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações”.

** Agradeço, sem incriminar pelas sugestões feitas a uma versão preliminar deste texto, aos companheiros de trabalho do Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp, o qual tenho a honra de coordenar, e também aos colegas da Faculdade de Administração da UFBA, onde tiveram lugar muitas das experiências que a ele deram origem.

a equipe de professores da instituição, e a participação, como professor, numa das disciplinas do curso após a sua implantação, em 2009.

A elaboração deste trabalho deve-se a dois acontecimentos. O primeiro, foram as discussões que ocorreram no âmbito dessa equipe, uma vez que um de seus pontos centrais de disputa foi justamente o das “interfaces e delimitações”. Esse acontecimento desencadeou um esforço para precisar o contexto cognitivo ou interpretativo contido em contribuições de pesquisadores que tratam o tema. Esboçado logo de início, ele foi paulatinamente acrescido com aspectos decorrentes da concepção político-ideológica que fundamenta a construção proposta.

O segundo acontecimento, foram dois trabalhos incluídos na literatura que examinei — de Pinho (2010)¹ e de Tenório (2009) — relacionados a uma polêmica entre os autores que teve lugar na conferência de abertura do Encontro anterior intitulada Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento. Esse acontecimento teve duas implicações. Por um lado, a percepção que tive ao constatar que o debate em que eu havia participado junto àquela equipe de professores se dava também em outros círculos encorajou-me a expor o que tinha apreendido. Por outro lado, o recurso expositivo cronológico utilizado por Tenório (2009) para relatar seu envolvimento com o tema estimulou-me a organizar a exposição de modo análogo, mostrando como foi evoluindo meu próprio envolvimento e entendimento acerca do tema das relações entre GP e GS.

O trabalho está escrito de modo informal; ou pouco ortodoxo academicamente falando. Ele procura reproduzir meu processo de adaptação ao ambiente do Ciags-UFBA, uma vez que ele percorreu um caminho em que a percepção que ia tendo acerca da Administração, das relações entre GP e GS, etc., teve papel central para fundamentar a proposta de capacitação que apresentei àquela equipe de professores.²

O esforço de escrita deste trabalho teve um resultado paralelo (não buscado e alcançado *on the job*) no campo metodológico. Se entendido como uma “aplicação” do procedimento metodológico, percebe-se como foi capaz de descrever e explicar as esferas do privado, do público e do

¹ Este trabalho — Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade” — foi-me enviado pelo professor Pinho, a quem agradeço.

² Embora este trabalho contribua para esclarecer os conceitos, concepções e argumentos que fundamentaram essa proposta, seu objetivo não é apresentá-la. Ela está contida no documento interno de discussão que apresentei à comissão, denominado Proposta de Projeto Pedagógico do Curso de Tecnólogo em Gestão Pública e Gestão Social (Ciags-EAUFBA).

social (ou, pelas razões que irei indicar, do privado, do governamental e do social) que se situam no “plano da realidade” e projetá-lo de modo descritivo-explicativo; mas também normativo, no “plano da gestão”, individualizando esferas de Gestão Privada, Pública e Social (ou de Gestão Privada, Governamental e Social), suas “interfaces e delimitações”. Talvez, o aprimoramento desse procedimento metodológico seja útil na tarefa que compartilho com os leitores, de formar gestores públicos (governamentais e sociais, de acordo com meu entendimento) capazes de ajudar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e ambientalmente sustentável.

O trabalho está dividido em mais seis seções. A segunda é resultado do meu processo de familiarização com o conceito de GS, da sua diferenciação do conceito de GP e das relações entre elas tal como tema aparece na literatura. O percurso seguido constou da análise de uma razoável quantidade de trabalhos sobre o tema. Essa análise, junto com a síntese organizada por Tenório (2009), indicada acima, conforma o contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido nessa literatura. Esse contexto interpretativo, que contém os aspectos considerados conceitualmente imprecisos ou, simplesmente, equivocados, segundo a minha visão, foi o insumo principal para a elaboração de parte do que se apresenta a seguir; especialmente do que vem a partir da quarta seção. Não obstante, o fato de que ele é conhecido pelos leitores — muitos dos quais autores desses trabalhos — sugeriu que a ele se dedicasse poucas páginas.

A terceira seção dá conta de uma preocupação que marcou meu movimento de familiarização ao ambiente e ao contexto interpretativo, relativa aos conceitos — “predecessores” daqueles que tratam a literatura acima referida — de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas, Administração Pública, etc. Embora não aparecessem nela problematizados, eles pareciam merecedores de análise: mantê-los subjacentes dificultaria a crítica que os trabalhos suscitavam. Também, na terceira seção, é abordada a formação dos gestores públicos. Assunto que tampouco era problematizado no ambiente em que eu passava a atuar; mas que, devido à minha participação no processo de criação e de implantação do curso de tecnólogos em GP e GS, afigurava-se como importante.

O resultado dessa seção passa a integrar o contexto interpretativo das relações entre GS e GP que, até então, era o derivado da análise da literatura referida na segunda seção. Essa nova versão do contexto interpretativo é o ponto de partida para a elaboração das seções quatro, cinco e seis.

Essas seções tratam da “reconstrução” dos conceitos de GS e GP (e GG). Realizada a partir da projeção das relações entre o privado, o público, que se manifestam no plano da “realidade”, para o plano da “gestão”, ela origina as propostas de modelização dessas relações.

A passagem da primeira versão do contexto interpretativo, que continha elementos imprecisos ou, simplesmente, equivocados, segundo a minha visão, para a modelização que se propõe no último item de cada uma daquelas três seções, é possibilitado por uma “ponte cognitiva”. Ela foi armada incorporando conteúdos teóricos provenientes de contribuições de considerável número de autores àquele contexto interpretativo. Visando a explicar e a justificar o que se vai propondo em cada seção, esses conteúdos fundamentam a modelização que se propõe sobre as relações entre Gestão Privada, GP, GS e GG nos planos da “realidade” e da “gestão”.

Assim é que cada uma das seções (quarta, quinta e sexta) inicia-se com a apresentação desses conteúdos teóricos; a qual ocupa a maior parte do texto. Como essas apresentações são, num certo sentido, digressões, sua leitura pode ser dispensada pelos leitores que, com elas familiarizados, desejem concentrar-se na análise das modelizações elaboradas e apresentadas no final de cada seção. Em particular, da relativa à proposta mais polêmica, que entende a GP como uma união de dois conjuntos, a GS e a GG.

A sétima seção apresenta as considerações finais e conclusões do trabalho.

2 Comentários sobre a história dos conceitos de gestão pública e gestão social

Esta seção trata do conceito de Gestão Social (GS) e da sua diferenciação do conceito de Gestão Pública (GP) tal como tema aparece na literatura. O percurso que me levou ao que apresento no seu primeiro item consistiu da leitura de uma razoável quantidade de trabalhos. Alguns comentários sobre eles, que ali aparecem, foram suscitados pela polêmica Tenório *vs.* Pinho a que me referi anteriormente.

O que se apresenta no segundo item é uma espécie de síntese da experiência do autor mais citado da área — Francisco Tenório — e protagonista da história do conceito de GS. Organizada recentemente por ele, essa síntese dá a conhecer o que pode ser entendido como o modo em que ele foi alterando a sua percepção sobre aqueles conceitos e suas relações. O destaque dado a esse relato deve-se a que ele serviu como referência, ou eixo expositivo, ao presente trabalho.

A função desta seção no âmbito deste trabalho é apresentar o contexto cognitivo relativo ao tema da GS e da GP e das suas “interfaces, delimitações” que serviu de referência para a sua escrita. Ele foi formulado a partir de uma avaliação das contribuições de pesquisadores que tratam o tema. Foi a partir dela que se foram escolhendo os conteúdos que, em cada seção, foram abordados nos seus momentos de fundamentação teórica. Isto é, naqueles momentos em que se busca explicar e justificar com o concurso das contribuições de um considerável número de autores, com diferentes enfoques e sobre distintos assuntos, e tendo como referência a constatação do que considero como imperfeições do contexto cognitivo ou interpretativo levantado nesta seção, a modelização que proponho sobre aquelas relações entre a GS e a GP.

2. | Aspectos levantados pela polêmica Tenório vs. Pinho

Em seu trabalho, Pinho (2010), como é de se esperar numa avaliação crítica, discorda de vários de seus pares. E o faz comentando suas contribuições, às vezes de modo direto e incisivo, outras, benevolente e implícito; outras, ainda, de forma que me pareceu irônica, mas sempre de maneira bem circunstanciada.

Mais do que suas conclusões — em particular a de que por ser o modelo alternativo de desenvolvimento que serve de referência a ideia de GS ser incapaz “de ferir, sequer arranhar, o modelo hegemônico de poder”, e porque o analfabetismo funcional que vitima a sociedade coloca seu combate como tarefa prioritária e realista dos partidários dessa ideia, o debate estaria, de certo modo, desfocado — com as quais não posso concordar, interessam-me algumas de suas críticas.

Mais do que o teor ingênuo e do conteúdo de *wishful thinking* que ele identifica em algumas das contribuições, interessam-me as críticas que explicitam a fragilidade e imprecisão analítico-conceitual com que o tema vem sendo tratado.³ Isso porque elas me induzem a adicionar outras que, no limite e como pude verificar, dificultam a definição de uma agenda de pesquisa e de atividades de formação de pessoal na universidade pública.

³ Apenas a título de exemplo, comento um trabalho que se refere, sem maior preocupação de conceituação, às expressões “desenvolvimento e gestão social”, “gestão do desenvolvimento social”, “gestão social do desenvolvimento” e “gestão para o desenvolvimento social”.

As considerações que faço sobre elas, sem buscar polemizar, orientam-se a precisar, por exclusão ou oposição, a visão que tenho do tema e o campo ideológico em que ela se situa.

Animadas por intenções com as quais compartilho,⁴ algumas das contribuições tendem a demonizar finalidades econômicas, associando-as, exclusivamente, ao interesse das empresas como se os empreendimentos solidários não deversem também (e o fazem) preocupar-se com elas. Outras, ao não levar seu esforço conceitual muito além de uma oposição da GS — ainda que às vezes de modo bastante sofisticado — ao que consideram, com nomes variados, a gestão tradicional, incorrem num pecado metodológico; qual seja, o de definir algo pelo que ele não é ou deveria ser, e não mediante um processo de construção analítico-conceitual apoiado menos no método indutivo usual na literatura de Administração e mais no dedutivo que caracteriza outras abordagens.

Não que isso não possa ser estendido para os autores que acabo de referir, mas há muitos que escrevem como se desconhecessem o caráter antagonico do capitalismo e os muitos dos que dele se ocuparam. Dentre eles, alguns dizem acreditar que a GS, seja ela praticada no âmbito público ou privado, tem por objetivo fundamental o desenvolvimento social (como se as empresas pudessem ou deversem atuar em prol do desenvolvimento social!). Nessa mesma vertente, há os que embora critiquem a tendência de banalização e a imprecisão conceitual da GS, e expressem que ela deve ser uma gestão voltada para o social, dedicam-se, mediante ações que consideram coerentes com sua visão, a auxiliar as empresas a atuarem de acordo com uma suposta responsabilidade social e ambiental. E, ademais, ao lado de outros colegas, e a convencer os gestores públicos e a sociedade em geral da viabilidade do que fazem.

Também, há os que, defendendo a importância das políticas sociais, atribuem o fato de elas não estarem alcançando os objetivos a que se propõem a uma gestão incorreta ou deficiente, e que, justamente por isso, para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade são necessárias a pesquisa e a formação de pessoal em GS. Por apoiarem ou por aceitarem

⁴ É por não ser este o meu propósito e por valorizar esse “compartilhar” que, apoiando-me em Tenório (2009) quando diz “abandono aqui a intenção de polemizar com o refutante, não só para «não perder o amigo»”, omiti qualquer referência à autoria das ideias que aparecem nos trabalhos que comento. Na realidade, nem sequer coloco entre aspas as expressões que neles aparecem.

pragmaticamente a tendência de atribuir às ONGs, fundações e empresas uma responsabilidade crescente na implementação, e, mesmo, na formulação e avaliação dessas políticas, eles postulam que todas as organizações, pertençam elas à esfera do mercado, do Estado ou do terceiro setor, devem ser orientadas para e pelo social. E, coerentemente, entendem que o conceito de GS não apenas abarcaria o espaço do Público e do Privado como seria compatível com os seus etos e com os interesses dos atores que neles exercem sua ação.⁵ Ao mesmo tempo, ressaltando que as políticas sociais devem assumir um viés mais transparente, participativo, social e ambientalmente responsável, e que isso poderia ser logrado pela via da adoção de práticas de GS, parecem associar-se à visão ingênua de que o Estado brasileiro não funciona. E que, em consequência, bastaria a formação de gestores sociais “competentes” para fazer com que essas políticas funcionassem. Isto é, como se aquele não funcionamento não tivesse um caráter político que visa à manutenção e à naturalização das relações sociais de produção capitalistas e como se esse objetivo de capacitação não demandasse um esforço de precisar “interfaces e delimitações” entre a gestão privada, a GP, a GG e a GS.

Finalmente, e ainda nessa mesma vertente, há outras contribuições que embora diferenciem a GS da gestão tradicional (ou privada) não precisam os espaços (público ou privado) em que elas se dão, são concebidas e devem possuir pertinência e funcionalidade.⁶ Dessa forma, ao não evidenciar (ou perceber) que isso impossibilita a formulação de uma estratégia coerente com sua intenção, que identifique atores, formas de atuação em diferentes espaços, estilos de gestão, etc., renunciam a assumir uma postura consequente — seja no plano político, seja no acadêmico — com esta intenção.

2.2 A história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social segundo a experiência de um protagonista

Do conteúdo exposto em Tenório (2009), é possível extrair a seguinte interpretação da síntese que apresenta de experiência com o conceito de GS.

⁵ Como irei mostrar, minha proposta é contrária à ideia de que a GS abarcaria a GP; muito menos que ela poderia aceitar a ideia de que a GS abarque a gestão privada. Ela propõe a GP como um conjunto resultante da união entre outros dois, o da GG e o da GS.

⁶ Considero que a preocupação do presente trabalho, de precisar esses espaços no “plano da realidade” e projetá-los no “plano da gestão”, é a sua contribuição (se é que tem alguma) mais interessante.

Em 1993, ele teria criticado o “conceito (. . . que se manejava até 1992) restrito a questões relacionadas ao que posteriormente convencionou-se chamar de terceiro setor” e o contraposto ao “significado pretendido atualmente, de uma gestão concertada entre os diversos atores da sociedade”. E, também, a visão exposta em Kliksberg, segundo a qual a GS estaria referida ao “tipo de gerência [. . .] apropriado para obter eficiência em processos de planejamento e de implementação de políticas sociais, e na gestão concreta de programas sociais” que respondesse “à imprescindibilidade de contar com gerência de alta qualificação para os processos de implementação de políticas sociais e da gestão de programas sociais”.

Em 1997, ele teria criticado a visão segundo a qual a GS “[. . .] estaria vinculada exclusivamente à condução de políticas sociais compensatórias, contrariamente a [. . .] uma gestão ampliada na qual o processo decisório seria vinculante ao diálogo consciente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitos em ação e não apenas de formulações oriundas das «sensibilidades» sociais dos dirigentes e/ou técnicos governamentais de turno como, comumente, vinha ocorrendo na América Latina, mesmo nos períodos democráticos de sua história desenvolvimentista”.

Em 1998, ao “destacar a diferença entre os conceitos de gestão social e de gestão estratégica, significando primeiro um processo de tomada de decisão dialógico e o segundo um processo monológico”, ele “idealizava que o terceiro setor seria o espaço organizacional possível para práticas de gestão social”.

Em 2005, ele abandona essa idealização, isto é “[. . .] a fantasia de encontrar um lócus ideal à gestão social”. Ainda em 2005, ele criticou o fato de que a GS tenha estado “[. . .] muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo”.

Formulou, também, a ideia de que gestão social seria “[. . .] o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social — público, privado ou de organizações não governamentais)”. E propõe que “[. . .] o adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Em 2006, ele defende “a tese de que o importante não é diferenciar gestão pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública que é atender os interesses da sociedade como um todo. Gestão social seria uma adjetiva da gestão pública, não o seu substituto”. E, finalmente, que “O conceito de gestão social seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados.”

A trajetória do autor encontra-se no ponto em que ele entende que “o intento de dicotomizar os significados de gestão social e de gestão estratégica é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos, mas sim por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver”. O que, segundo ele, seria “Nada utópico se atuarmos razoavelmente com os princípios republicanos”.

3 A “pré-história” dos conceitos de gestão pública e gestão social

Esta seção apresenta o que para nós é a pré-história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social, e talvez devesse ser referida como a primeira parte da “minha história” de envolvimento e entendimento desses conceitos; sendo a segunda a que é objeto das seções quatro, cinco e seis do trabalho.

Esta seção dá conta de uma preocupação suscitada pela leitura dos trabalhos a que tive acesso e que incluíram aqueles que constam do relato de Francisco Tenório. Ela se relacionava a conceitos que podem ser considerados como predecessores aos que estou focando: os de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas e Administração Pública. Embora, compreensivelmente, eles não aparecessem problematizados naquela literatura, pareciam merecedores de análise. Mantê-los subjacentes poderia impedir a crítica que os trabalhos que estava lendo sobre GP e GS poderiam suscitar.

Também, nesta seção, é abordada a formação dos gestores públicos. Assunto que tampouco era problematizado no ambiente e em que passara a atuar, mas que em função de minha participação no processo de criação e implantação do curso de formação de tecnólogos em GP e GS na UFBA se afigurava como importante.

3.1 Administração de Empresas, Administração “Geral” e Administração Pública

A literatura anglófona de Administração (que em geral mantém um enfoque que apesar de alegadamente genérico refere-se às empresas) costuma utilizar o termo *Management* para referir-se ao mundo privado, das empresas. O termo *Administration* teria um significado mais amplo, buscando um *status* “universal” capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo público. É aquilo que passa a ser designado como “Administração Geral”.

A mesma literatura usando o “prefixo” *public* enfatiza o que tem sido traduzido como administração pública para referir-se ao ambiente público, de governo. Não obstante, é bastante usado hoje no Brasil a expressão *Gestão Pública* para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados.

As teorias da Administração podem ser classificadas em várias correntes ou abordagens associadas a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de administração de organizações. O conceito contemporâneo de “Administração Geral” entende que administrar é dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associados mediante uma entidade pública ou privada) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental. Segundo Lacombe (2003), a essência do trabalho do administrador é obter resultados por meio das pessoas que ele coordena. Já de acordo com Drucker (1998), administrar consiste em manter as organizações coesas, fazendo-as funcionar.

A Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Desde logo, é fácil perceber que a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente da aplicada às instituições governamentais ou, ainda, da de um setor social sem fins lucrativos; mas, isto não parece suficientemente importante para ser considerado no âmbito do experimento de generalização (ou abstração) que caracteriza essa maneira de enfocar a questão.

Uma organização seria uma combinação de esforços individuais que têm por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um

laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações (Maximiano, 1992). Uma organização seria formada pela soma de pessoas, máquinas e outros equipamentos, recursos financeiros e outros; seria o resultado da combinação de todos estes elementos orientados a um objetivo comum; uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos comuns que exigem grupos de duas ou mais pessoas, que estabelecem entre eles relações de cooperação, ações formalmente coordenadas e funções hierarquicamente diferenciadas (Bilhim, 1997).

Administrar uma organização (ou organizar) supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos (unidades administrativas). A pessoa encarregada do ato de administrar ou organizar, o administrador, embora investido de um poder dentro de uma hierarquia predefinida, deve possuir uma capacitação intelectual e moral para exercê-lo que o diferencie dos demais membros da organização e atuar como um líder. A atividade principal de um líder consiste em influenciar um determinado grupo de pessoas a fim de que elas façam o que se deseja. Porém, esta influência não deve ser coercitiva e por meio do poder de um cargo nem tampouco obrigando as pessoas a fazerem o que é necessário. Esta influência deve ocorrer, por exemplo, por meio da disponibilização de um meio de trabalho propício para que todos os colaboradores desenvolvam suas atividades por vontade própria.

Foi com a Teoria das Relações Humanas que a figura do líder se consolidou no campo de preocupações da Administração de Empresas. O líder apareceu como uma alternativa à do administrador clássico com sua face coercitiva e autoritária. A liderança passou a ser um assunto recorrente. A liderança vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contemporânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento, e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros. Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obteníveis. E que o seu exercício muitas vezes não implica um benefício material.

3.2 A formação do gestor público

No Brasil e em muitos outros países, a consolidação da Administração Pública como um curso superior é posterior à do de Administração de

Empresas. Até a sua criação, eram os administradores de empresas, junto com outros tipos de profissionais, que compunham o quadro da burocracia. A crescente complexidade do aparelho de Estado passou a exigir um tipo de capacitação que não era oferecido pelas escolas de Administração de Empresas. Foi só, então, para enfrentar o desafio de formar esses gestores públicos, que se buscou identificar dentre os conteúdos que constituem a “Administração Geral” quais poderiam ser aplicados no ambiente público.

Mas, diferentemente do que seria desejável, esse movimento não esteve suficientemente aberto ao aporte de outras abordagens disciplinares mais afeitas ao tratamento das questões sociais e políticas que, inevitavelmente, se fazem presentes na interface entre o Estado e a sociedade e mesmo no interior do próprio aparelho de Estado. Ele foi marcado por um processo que, em vez de estar guiado por um objetivo de fusão interdisciplinar (ou, pelo menos, multidisciplinar), manteve-se, basicamente, orientado pela tentativa de confirmar (por eliminação ou exclusão de) temas daquilo que se entendia como Administração de Empresas. Para muitos professores e pesquisadores, esse processo aparecia de outra maneira: como uma seleção dentre o conjunto de temas do campo da “Administração Geral” aqueles que serviam à Administração Pública. Mas a espinha dorsal dos cursos de Administração Pública foi, na realidade, a Administração de Empresas. Em outras palavras, o currículo dos cursos de Administração Pública foi sendo conformado através da adaptação de conteúdos previamente existentes naquele dos cursos de Administração de Empresas e pela adição de outras disciplinas.

Frequentemente, e isso não apenas no Brasil, o quadro de professores dos cursos de Administração Pública foi (e é) formado por professores de cursos de Administração de Empresas (na maioria dos casos oferecidos na mesma instituição) e por professores de disciplinas que provêm de áreas como Direito, Ciências Contábeis, Sociologia, Economia e Ciência Política. Embora, com o correr do tempo, sucessivas gerações de formandos de Administração Pública tenham sido absorvidas como professores desses cursos, essas disciplinas continuaram a ser ministradas por profissionais nelas formados. O resultado foi a permanência de uma espécie de *apartheid* disciplinar muito distinto daquilo que seria necessário para propiciar uma fusão (supondo que ela fosse possível) entre a “Administração Geral” (supondo que ela efetivamente existisse e que fosse capaz de ser conformada por exclusão ou eliminação de conteúdos previamente enfeixados na Administração de Empresas) e aquelas disciplinas.

Contudo, os administradores públicos, formados, no melhor dos casos, numa tensão disciplinar entre conteúdos de Administração de Empresas e disciplinas que frequentemente orientavam-se a produzir argumentos para questionar as ideias de propriedade privada dos meios de produção, venda da força de trabalho, lucro, etc., — pressupostos e razão de existência da Administração de Empresas — dificilmente seriam capazes de autonomamente produzir uma síntese interdisciplinar como a que sua atuação demandava.

Essa situação foi ainda agravada pelo fato de que, com muita frequência, os conteúdos das disciplinas como Sociologia e Ciência Política, que mais subsídios forneceram a um correto diagnóstico dos problemas que o administrador público enfrenta e para o seu equacionamento de modo coerente com os direitos democráticos e de cidadania, eram vistos como de escassa importância à sua formação. Dificilmente modelizáveis e aplicáveis em conjunto com os conteúdos que provinham da Administração de Empresas, com os quais por “defeito de construção” não tinham como dialogar, mas que eram, estes sim, modelizáveis, operacionalizáveis e aparentemente dotados de um potencial de equacionamento de problemas muito valorizado por quem se preocupa em “resolver problemas”; eles eram, de fato, quase inúteis.

O resultado dessa situação era, então, que os problemas públicos ainda que fossem, na melhor das hipóteses, diagnosticados (momento descritivo: foto) e explicados (momento explicativo: filme retrospectivo) através daquelas disciplinas, eram resolvidos (momento normativo: construção do futuro) mediante a aplicação do conhecimento que provinha da Administração de Empresas.

Mas a tensão entre aquelas disciplinas e a “Administração Geral” não se situou apenas no plano dos conteúdos. Ela se estendeu para os planos da abordagem cognitiva (dedutiva *vs.* indutiva, respectivamente); do enfoque da situação-problema (contextualizado *vs.* autocontido); do tratamento metodológico (análise globalizante do mais frequente ou provável *vs.* estudo de *cases* sobre o mais exitoso, ainda que atípico e não generalizável); do objetivo intermediário (produzir tendências e fatos estilizados) *vs.* assinalar *best practices* e, para seguir utilizando o jargão anglófono típico da área, possibilitar o *benchmarking*); do objetivo final (equacionar problemas estruturais de modo racional visando a resultados positivos sistêmicos e de longo prazo *vs.* atacar problemas pontuais passíveis

de solução imediata de modo incremental, visando a resultados localizados e de alto impacto a curto prazo).

Ainda no campo cognitivo ou, mais especificamente, pedagógico, a “Administração Geral” permaneceu baseada na ideia de que o administrador é a pessoa que se destaca das demais por atributos inatos, mas que podem, até certo ponto, ser adquiridos pela via da capacitação formal, a pessoa responsável por “fazer as coisas acontecerem”. Característica que, como é compreensível, contagia o processo de formação, seja do administrador tradicional seja do líder, com um etos de diferenciação, de elitismo meritocrático e, no limite, de prepotência; ainda que entendido como um “mal menor” em face do imperativo tradicional de “apreender para saber mandar” ou ao contemporâneo “apreender para saber liderar”. Tudo isso marcando com atributos de competição e rivalidade tanto o processo formativo quanto o comportamento profissional.

Mesmo que se considere a empresa privada como um ambiente em que “pessoas, tendo em vista a realização de objetivos comuns, estabelecem relações de cooperação”, o que é muito questionável, não há como negar que o ambiente em que atua o gestor público — o aparelho de Estado — é politizado. Se isso é assim, a Administração de Empresas, por muitos, entendida como um conjunto de conhecimentos cujo objetivo é, senão eliminar, manter os conflitos entre capital e trabalho num nível que não inviabilize a produção, não poderia ser a plataforma cognitiva para a concepção de um curso de gestão pública e, muito menos, de um curso de gestão social com a perspectiva que parecia mais adequada. Na realidade, tampouco a “Administração Geral”, pelas razões já apontadas, poderia ser considerada como uma plataforma cognitiva adequada.

Essa inadequação manifesta-se no papel proeminente que vem assumindo o líder na “Administração Geral” e, por extensão, na Administração Pública e que teria de ser repensado por aqueles que, interessados numa proposta alternativa para organização do Estado, atuam no campo da GP e da GS. Ainda que a figura do líder pareça ser mais coerente com elas do que a do administrador tradicional, originalmente concebido para substituir o proprietário no campo da gestão da empresa (como o engenheiro, concebido para substituí-lo no campo da produção), parece legítimo indagar sobre sua pertinência para a gestão pública. Sobretudo para os gestores cuja função é elaborar Políticas Sociais, que, cada vez mais, substituem pelo cooperativismo, autogestão e solidariedade as práticas do empreendedorismo, da competição.

É possível, também, evidenciar essa inadequação numa análise, ainda que superficial, do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos implantados mais recentemente. Segue neles, predominante, a suposição de que existe uma “Administração Geral!” entendida como neutra e capaz de atender tanto às empresas quanto ao Estado. E que pode, por isso, servir como diretriz para a concepção de cursos de GP e GS. Em vários cursos, ideias e princípios derivados ou “destilados” da Administração de Empresas, às vezes sob a denominação disciplinar de Introdução à Administração, Teoria da Administração, Administração Geral, etc. são apresentados como portadores de um conteúdo universal e neutro. É comum, também, a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como, por exemplo, Administração da Produção, Gestão da Qualidade Total, Empreendedorismo, etc., e outras disciplinas que buscam implementar a denominada “Nova Gerência Pública” introduzidas para dar conta das parcerias público-privado, dos projetos com o “Terceiro Setor”, da “Responsabilidade Social Empresarial”, etc.

Também é possível observar que disciplinas, cujos nomes aludem a conteúdos próprios da gestão pública, são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a administração de empresas. O que, quando mais não seja, tende a dar aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações nela tratados são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos da UFBA (Santos, 2004). Esse movimento, influenciado pela leitura crítica dos clássicos do campo da Administração, a partir da perspectiva dos economistas marxistas, pode vir a desencadear num processo de renovação semelhante ao que aqui defendo.

Esses comentários encerram um dos argumentos centrais desta seção: o de que carecemos de um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. Não vou entrar no fato, verdadeiro, que sua elaboração foi dificultada pela Reforma Gerencial do Estado brasileiro, que se iniciou em meados da década de 1990, marcada pela proposição de que a lógica e os métodos de Administração de Empresas deveriam ser adotados para promovê-la. O que veio a reforçar um movimento que levou a que o currículo dos cursos de Administração Pública reflitam essas duas orientações: a da Administração Geral e a da Reforma Gerencial. E tendam, por isso, a formar gestores públicos que as aceitem acriticamente e, paradoxalmente,

dificultem o processo de transformação do Estado herdado do autoritarismo e do Neoliberalismo.

Como tantas outras controvérsias que se manifestam no campo do conhecimento e da educação, esta, pelo seu conteúdo ideológico, tende a permanecer e se reproduzir quando novos argumentos são incorporados ao debate. Passado o auge do pensamento neoliberal, quando a Nova Gerência Pública divulgada pelos professores universitários dos países centrais penetrou na universidade brasileira, e como mostra o movimento da Administração Política, antes comentado, voltou-se a discutir a questão de como orientar a formação do gestor público.

Ao evidenciar o caráter falacioso e predatório da Nova Gerência Pública, muitos autores brasileiros e latino-americanos inauguraram um período em que se busca um novo arranjo. O que não quer dizer que novos argumentos não surjam e devam ser analisados. Entre outros, aqueles que afirmam que a controvérsia estaria perdendo sentido porque “um gestor pode, sem sair da mesma organização, passar da condição de funcionário público para a de empregado, como as privatizações mostraram” (Fischer, 2004, p. 168). Ou que o gestor social — entendido como aquele profissional (de crescente importância), que no âmbito do Estado, da empresa ou do “terceiro setor” se envolve diretamente com as políticas sociais — deveria ter uma formação tão eclética que as distinções que aquela controvérsia alude estaria perdendo sentido. E que, portanto, a sua formação não teria por que, mesmo no campo analítico-conceitual, contemplar as diferenças, no meu entender, muito importantes, existentes entre a gestão de empresas e a gestão pública.

Um “distanciamento crítico” em relação ao que é entendido como a formação do administrador de empresa parece essencial. Ele deve começar pelo questionamento do caráter “universal” conferido ao conceito de Administração, entendido como um corpo de conhecimento aplicável em qualquer ambiente (público ou privado), e explicitado nas conceituações, usualmente, propostas e empregadas em nosso meio e que têm servido para informar a criação de cursos de Administração Pública.

4 Reconstruindo conceitos: as relações entre o privado e o público nos planos da “realidade” e da “gestão”

Esta seção introduz a parte mais normativa, prescritiva ou propositiva do trabalho, a qual abarca, ademais, as duas seções que a sucedem, e que

têm por objetivo conceber uma proposta de entendimento e de atuação acerca da questão da Gestão Social da e Gestão Pública. Ela está baseada numa estilização do que poderia ter sido o processo histórico que teria conduzido ao momento atual em que me encontro (um tanto equivocadamente como irei argumentar), tentando estabelecer as “interfaces e delimitações” entre os conceitos de gestão social e gestão pública.

Para tratar o objeto desta parte do trabalho, ir-se-á proceder a uma modelização baseada em dois elementos (ou movimentos). O primeiro, de natureza descritiva, tem a ver com o tratamento que se dá à gestão. Ela é aqui entendida como uma correspondência profissional, no “plano da gestão”, do que ocorre no “plano da realidade” em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade. Seu objetivo é entender (descrever e explicar) a maneira como as transformações que vêm ocorrendo no “plano da realidade” vêm-se incorporando ao “plano da gestão”. O segundo elemento (ou movimento) está baseado no primeiro, mas sua natureza é normativa. Ele se refere ao objetivo de atuar de forma mais efetiva, dado que baseada num diagnóstico cuidadoso da mudança da configuração daquelas relações na construção de um cenário normativo de maior justiça, equidade e sustentabilidade ambiental.

Dado que o objetivo desta seção e das duas que a seguem é a construção de conceitos para intervir num debate que é inerentemente político, o seu formato inclui uma apresentação da concepção político-ideológica que fundamenta a construção proposta.

Esta segunda parte do trabalho pode ser entendida como dando continuidade ao meu percurso intelectual de familiarização com o tema, cujo início teve seu resultado apresentado na terceira seção acerca da “pré-história” dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social.

Iniciando a abordagem do conteúdo explorado nesta segunda parte do trabalho, vou tratar do assunto relativo a esta quarta seção, ou seja, as relações entre o Privado e o Público: o “plano da realidade” e o “plano da gestão”.

Em relação ao primeiro elemento acima aludido, de natureza descritiva, minha modelização trata de um caso simples e que corresponderia a um primeiro estágio do processo histórico de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, quando o atendimento das demandas sociais não ocupava nelas um espaço significativo.

4.1 A natureza do Estado capitalista

O surgimento do Estado-Nacional como forma de dominação, dá-se com a aparição e desenvolvimento do sistema capitalista. Sua formação é parte de uma construção social (“fetiche”) caracterizada pela delimitação de um espaço territorial, o estabelecimento de relações sociais de produção baseadas na propriedade privada dos meios de produção e da venda de força de trabalho e a conformação das classes sociais a elas associadas. Os sentimentos de pertencimento, cidadania e destino comum dão conteúdo simbólico à ideia de nação.

O Estado capitalista é um fator de coesão (e de coerção) da sociedade em que vivemos. Sua condição de fiador e organizador da sociedade capitalista supõe um controle ideológico e uma hegemonia que garantem o exercício pleno, mas encoberto, da dominação na sociedade; a qual é percebida como natural e ética. Mas, ao mesmo tempo, o Estado capitalista é forçado a oscilar permanente entre a hegemonia e o descobrimento de sua verdadeira imbricação na sociedade.

A condição do Estado como fiador e organizador da sociedade capitalista e do processo de reprodução do capital tende a ser mascarada (e no limite negada) pelas mediações que estabelece com a sociedade. Elas minimizam (ou ignoram) as clivagens de classe e confinam a sociedade ao “privado” e ao econômico (mercado) e reservam ao Estado o domínio sobre o público e o político.

O Estado capitalista é, então, a expressão político-ideológica da agenda produzida pela relação social que garante a reprodução e naturalização de uma ordem social necessária à acumulação de capital. É a decantação das políticas ou tomadas de decisão predominantes e de sua consequência na estruturação do aparato institucional que resolve as questões segundo a correlação de forças existente e mediante os recursos de poder que elas podem mobilizar.

De acordo com essa visão, as políticas públicas são formas de interferência do Estado visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. O Estado é o viabilizador da implantação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de políticas (programas, projetos e ações) voltadas para satisfazer os interesses de determinadas classes sociais.

O Estado capitalista é concebido pela visão marxista como expressão do poder social dominante. Por ser o Estado um fiador não neutro de uma

relação social contraditória e conflituosa, as formas em que se materializa esta relação de poder nas instituições estatais estão constantemente atravessada pelas lutas sociais fundamentais.

O Estado, portanto, não se reduz à burocracia pública, em que os organismos estatais planejam e programam as políticas públicas, agindo como mero instrumento de elaboração dessas políticas, como um ente supraclassista como propõem as visões liberal e weberiana. Contrapondo-se a essas visões que entendem o Estado como um ente acima da luta de classes, a visão marxista o percebe como uma relação historicamente determinada, uma relação de dominação e subordinação, uma relação mantida entre as classes sociais diferentes e antagônicas entre si.

Para compreender a dinâmica das instituições estatais e para situá-las no contexto das lutas sociais é necessário ter presente a dimensão contraditória substantiva que as atravessa: essas instituições que podem ser interpretadas, ao mesmo tempo, como um benefício para as classes subalternas e como legitimadoras de um sistema que as reproduz e perpetua como tais.

Na sociedade capitalista fundada na propriedade privada dos meios de produção e venda de força de trabalho por operários assalariados, a função do Estado, segundo a visão marxista, seria defender os interesses da classe dominante sobre o conjunto da sociedade. Isso implica funcionar como um “capitalista coletivo ideal”, criando e mantendo as condições materiais (no nível da infraestrutura econômico-produtiva) necessárias para a reprodução do capital. Mas, para aparecer como um Estado de todos e para todos e não como um agente que serve à classe dominante, ele (ou, mais exatamente, os interesses sociais que ele atende e representa) desempenha uma segunda função. Ela se relaciona ao nível da superestrutura político-ideológica e tem como mobilizador de outros atores, entre eles a mídia, um setor da burocracia que, ao apresentar-se como promotor do bem-estar comum, torna-se capaz de internalizar e institucionalizar a luta política no interior do Estado. E, ao fazê-lo, assume um papel apaziguador de controle corporativo da relação inerentemente conflituosa entre as classes. Assim, por meio de uma ordem jurídica que o coloca como árbitro das relações entre as classes, no âmbito mais geral da sociedade, o Estado é capaz de atuar como mediador das relações entre capital e trabalho assalariado e, finalmente, no âmbito mais específico da produção de mercadorias, garantir as condições para reprodução do capital.

Sua terceira função, decorrente de sua prerrogativa de arrecadar impostos e de realizar transferências para os agentes econômicos, subsidiando

ou penalizando-os financeiramente, é a que faculta, também por esta via, garantir as condições para reprodução do capital. Finalmente, ao desempenhar o papel de filtro em relação a outros Estados que lhe outorga o controle das relações comerciais e financeiras com o exterior, o Estado nacional é capaz de influenciar, no plano mundial, ainda que de maneira determinada pela relação de forças nele vigente, nas condições para reprodução do capital.

Como materialização e consequência de uma resposta imposta ao capital pelas lutas dos trabalhadores, as instituições estatais têm o efeito “fetichizador” de conferir legitimidade à sociedade capitalista tornando aceitável, mais além do plano ideológico, no plano material, a hegemonia do capital.

A Figura 1 (na página seguinte) proporciona uma visualização da concepção marxista da relação Estado-sociedade que preside as ideias que aqui se está apresentando. Ela indica como a sociedade não pode ser entendida como um todo homogêneo, mas sim como uma composição contraditória de duas classes antagônicas resultantes da existência de relações sociais de produção capitalistas. Ela mostra a face aparente do fenômeno constitutivo do Estado que estaria associada à separação (artificial) dos dois âmbitos (do privado e do público) que propõe a visão pluralista do liberalismo. E contrapõe o que a visão marxista considera a essência desse fenômeno: uma situação em que, fruto de um processo de organização, essas relações engendram um fetiche, um terceiro ator (sendo os dois primeiros o capital e o trabalho), o Estado. Ao “aparecer” como algo separado dessas relações, mas se constituir, na verdade, como o seu fiador, garantidor e naturalizador, ele é capaz de garantir a reprodução dessas relações.

Ao aceitar a inclusão das demandas das classes subalternas, na agenda pública, como questões socialmente relevantes, suscetíveis, portanto, de respostas, a classe dominante “sutura”, antes que ele se rompa, o tecido social tensionado por essas demandas, as quais, deixando de ser um problema, dão origem a instituições estatais que se incorporam à lógica do capital e adquirem uma dinâmica própria.

A forma como se distribuem e atuam essas instituições, suas decisões e não decisões, é a expressão de sua cumplicidade estrutural com o capital e seu circuito de acumulação e reprodução. Elas são, também, o resultado contraditório e, substantivamente, irracional, no sentido de não planejado, da maneira, igualmente, contraditória e irracional, de existência e reprodução da sociedade de classes que caracteriza o capitalismo. É expressando

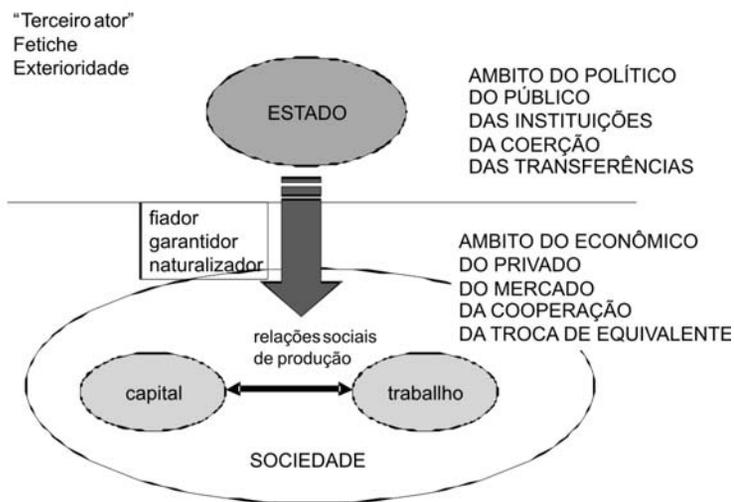


Figura 1

esse quadro que O’Donnell (1978) escreve que o mapa do Estado capitalista é conformado pelas cicatrizes que os que deixam as costuras que vai fazendo a classe dominante no tecido social, para impedir que ele se abra e se evidenciassem as contradições entre ela e as classes subalternas. Ou para responder às crises e às questões que se produzem na interface Estado-sociedade para responder às crises e questões que ali se produzem e para manter a estrutura social desigual, que é a razão de existência dos aparelhos e ações estatais. As contradições, fracionamentos e superposições que caracterizam as instituições estatais (seu tamanho, distribuição, disponibilidade de recursos) e sua atuação (as políticas que formula, as ações que implementa e as que deixa de fazê-lo) dependem das relações de forças (passada e presente) entre capital e trabalho que se expressam no âmbito de um dado território.

Desconstruir o fetice do Estado como elemento neutro e situado acima das classes sociais é uma pré-condição para chegar à sua superação por uma forma de organização social alternativa e emancipadora.

O Estado pressupõe uma comunidade política: ela é condição necessária para que a dominação seja, consensualmente, aceita, e sua contínua

reconstituição (e da propriedade privada dos meios de produção, de um lado, e de vendedores da força de trabalho, de outro) é um dos objetivos das instituições. A comunidade política é fruto da existência de solidariedades coletivas (Cidadania, Nação, Povo). Por serem vigentes no âmbito de grande parte de uma população territorialmente limitada, e serem resultantes da crença de que ela compartilha importantes valores e interesses e de que é possível propor metas comuns imputáveis a tais valores e interesses, essas solidariedades coletivas funcionam, em relação ao Estado, como fundamento (alicerce, legitimador, garantia de existência) e como referencial (a quem o Estado deve se referir, proteger).

A sociedade não pode (ou não costuma) aparecer como fundamento ou referencial do Estado. Primeiro, porque o seu fracionamento em duas classes sociais com interesses irreconciliáveis não é capaz de gerar mediações num nível que permita o funcionamento do Estado. Segundo, porque, se a sociedade fosse fundamento e referencial, o Estado apareceria como fiador e organizador da dominação de classe que ali se exerce. E, assim, o Estado não encobriria essa dominação e devolveria, diretamente, à sociedade a contradição fundamental da qual ele próprio emana.

As instituições exercem poder quando podem apoiar as decisões que correspondem à lógica que preside o Estado com a capacidade de coagir e impor sanções. A mobilização de uma capacidade de coerção é o que faz com que cada sujeito cumpra o dever político de se ajustar aos compromissos que dele espera a comunidade política.

O Estado capitalista é o primeiro Estado que necessita de legitimar o seu poder em elementos que lhe são externos. Aquela capacidade de coerção demanda a existência de um elemento que fundamenta (possibilita, legitima) o controle dos recursos de dominação pelo Estado e sua pretensão, apoiada por tais recursos, de ser, habitualmente, obedecido. Este elemento, esta solidariedade coletiva — o fundamento do Estado — é a Cidadania. Mas, ela demanda, também, um segundo elemento que sirva de referência ao Estado: o referencial do Estado. Isto é, uma solidariedade coletiva formada por sujeitos e relações sociais, a cujos interesses de vigência e reprodução o Estado serve. Um terceiro elemento que o Estado capitalista pode mandar, em situações até certo ponto anormais e extremas, é o de Povo; o mesmo tempo fundamento e referencial ambíguo do Estado.

4.2 Modelizando: o privado e o público nos planos da “realidade” e da “gestão”

O procedimento de modelização que se inicia, nesta seção e prossegue nas seções subsequentes, está representado no que respeita à relação entre o privado e o público na Figura 2.

Aí é destacada a separação, no “plano da realidade”, da relação Estado-sociedade, entre um espaço público do Estado e outro privado, da empresa, em que se dividiria a sociedade, e que possui uma correspondência projecional (indicada pelas setas ascendentes), no “plano da gestão”, na separação tradicional entre Administração Pública e Administração de Empresas.

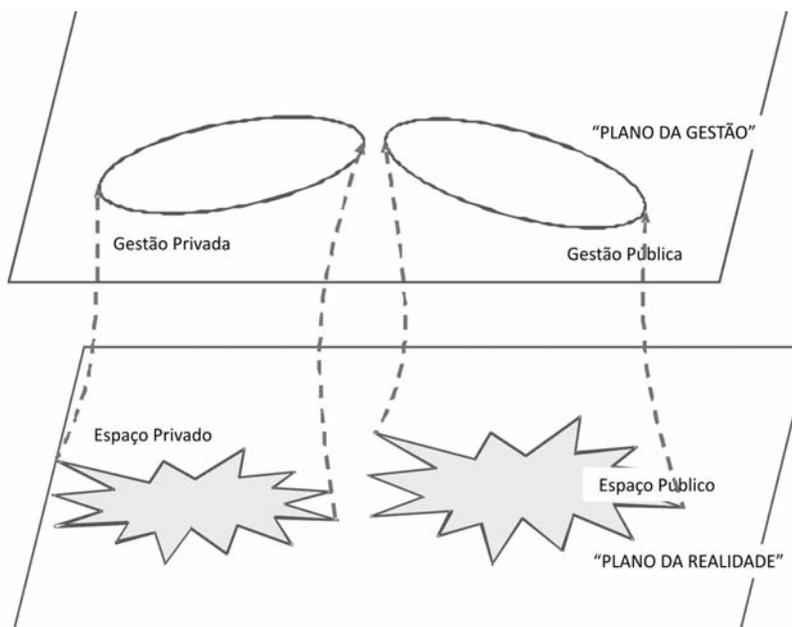


Figura 2

A observação, ainda que superficial, da modelização do “plano da realidade”, que aparece na Figura 2, é suficiente para concluir que ela não corresponde ao esquema descritivo mostrado na Figura 1. E, como é de se esperar, tampouco condiz com a visão da relação entre a sociedade e o

Estado capitalista que o explica e justifica, apresentada no item anterior. Essa modelização é adotada e complexificada nas seções que seguem para tratar as relações entre GP e GS por dois motivos. O primeiro, é a pretensão, enunciada na primeira frase deste trabalho, de dialogar com interessados no tema das “interfaces e delimitações”. O segundo motivo é o que se expressa, na sua segunda seção, a respeito do alto valor outorgado ao fato de que as contribuições de outros pesquisadores, ainda que distintas daquela aqui proposta, estão animadas por intenções com as quais se compartilha.

5 Reconstruindo conceitos: as relações entre o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”

Dando prosseguimento ao tratamento do conteúdo de natureza mais normativa que corresponde a esta segunda parte do trabalho, continuarei adotando o procedimento de modelização já utilizado.

Nesta seção, vou “complexificar” a modelização apresentada anteriormente tornando-a coerente, segundo estágio do que seria o processo de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, que se inicia nas primeiras décadas do século XX, quando o atendimento das demandas sociais emerge, claramente, como uma atribuição do Estado. Mas, como já anunciado, antes de apresentar a modelização, farei uma digressão. Ela introduz o tema das Políticas Sociais⁷ e de sua relação com a Gestão Social.

5.1 O Estado capitalista e as Políticas Sociais

Partimos da constatação que, embora não devesse ser assim (e não seja esta a minha visão) a expressão “Gestão Pública” tem sido, frequentemente, utilizada no meio acadêmico e profissional para designar um corpo de conhecimentos (ou um conjunto de atividades) associado de modo muito estreito à elaboração (entendida como o conjunto da Formulação, Implementação e Avaliação) das políticas orientadas ao atendimento de demandas sociais, as Políticas Sociais. Elas abrangem os serviços educacionais, de orientação social, de assistência médica, de ajuda jurídica e outros providos pelo Estado, os quais, mesmo que garantidos por lei, geralmente, aparecem como favores à população sendo implantados em conjunturas políticas de relativa ascensão do movimento de massas.

⁷ Sigo aqui, muito de perto, o tratamento dado por Faleiros (2000) ao tema em uma das obras mais completas e conhecidas publicadas no Brasil (já com mais de dez edições) sobre a relação entre as políticas sociais e o Estado capitalista.

A visão hegemônica, baseada na concepção de Estado pluralista ou liberal, e, mais ainda, na neoliberal, veem as políticas “econômicas” e as políticas sociais como se não estivessem articuladas e fossem independentes, como se não fossem elaboradas no âmbito de um Estado capitalista. Como se as políticas sociais não fossem sempre o resultado de uma relação de forças entre classes sociais antagônicas reproduzidas e legitimadas materializadas pelas instituições estatais numa dada formação histórico-social.

Entender as políticas públicas como neutras, como algo constituído, por um lado, pelas políticas sociais que seriam a contrapartida “boa”, porque destinadas a minorar o sofrimento das classes subalternas e, por outro, pelas políticas “econômicas”, que seriam “más”, é um equívoco. Ambas são funcionais à lógica do capital.

Para situar, historicamente, a questão, vale lembrar que, no passado, o Código Civil obrigava que o trabalhador fosse sustentado por seus filhos quando ficasse velho. Há muito, isso não é mais assim. No regime salarial da economia capitalista, é o indivíduo que é contratado para o trabalho, e não o grupo familiar como chegou a ocorrer no passado; e as formas de produção atuais destruíram a família extensa que se organizava em torno da economia de subsistência.

É claro que a intervenção do Estado na garantia de benefícios e de serviços não substituiu a família. E mais, sua ação parece pautar-se no modelo familiar. As Políticas Sociais são organizadas em nome da solidariedade social: os jovens trabalhadores contribuem para a aposentadoria dos velhos e para o cuidado e a educação das crianças; as pessoas sãs para o tratamento dos doentes; os empregados, para os desempregados; os ativos, para os inativos; os solteiros, para os casados (salário-família), etc. A razão de existência das políticas sociais seria, então, fazer com que a sociedade, assimilada a uma grande família, viva em harmonia e paz social, uns colaborando com os outros.

A articulação do econômico e do político, por meio das políticas sociais, é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo e com o capital financeiro. Porque as políticas sociais (talvez em menor grau do que as demais políticas públicas, mas, ainda assim, de forma majoritária) não costumam ser implementadas diretamente pelo Estado, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas, ONGs e empresas envolvidas com atividades de Responsabilidade Social Empresarial, que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado.

Este é o caso de hospitais, escolas, bancos. Os hospitais particulares atendem a clientes da Previdência ou da Assistência Social e cobram do Estado pelo serviço, não raro com margem de lucro. As escolas particulares recebem subsídios e bolsas para certo número de estudantes, e os bancos servem de intermediários para vários serviços aos beneficiários, como, por exemplo, pagamentos e cobranças previdenciárias, evidentemente cobrando por eles.

Assim, e de modo que pode parecer paradoxal, essas organizações mantêm seu processo de acumulação de riqueza por meio da implementação de políticas sociais. No entanto, cabe ao Estado, por exemplo, a compra de equipamentos sofisticados e intensivos em tecnologia para oferecer os serviços mais caros e menos lucrativos; a manutenção das faculdades mais caras, como as de Medicina e Odontologia, enquanto os cursos menos dispendiosos e mais lucrativos são mantidos por empresas privadas.

Há que ressaltar a esse respeito que é inerente à forma do Estado capitalista que se consolida, no início do século passado, o fato de que as políticas sociais sejam implementadas por organizações privadas. E que exista, no interior do aparelho de Estado, uma porção dedicada a reproduzir a força de trabalho e outra a reproduzir o capital.

O caso das políticas orientadas para o trabalhador é um bom exemplo. Trabalhadores desempregados, doentes, acidentados ou velhos são atendidos por meio de uma articulação do econômico e do político (as políticas sociais) que possibilita um ganho para o setor privado capaz de compensar o prejuízo causado pelo fato de eles e outros segmentos não produtivos não estarem inseridos na produção de mercadorias.

Essas políticas servem também para “retirar” do âmbito da fábrica conflitos e reivindicações que são encaminhados e tratados por órgãos governamentais (hospitais, repartições públicas ou tribunais) que os despolitizam, transformando-os em assuntos individuais. As vítimas de eventos negativos ligados ao processo produtivo (acidentes, doenças, incapacitação e invalidez), cuja origem está no processo de trabalho, são responsabilizadas pela sua ocorrência.

Os órgãos de atendimento ao trabalhador que implementam essas políticas não questionam as origens dos problemas dos assalariados, o ambiente que os condiciona, nem as relações que os produzem; contudo, trata-se cada “caso” por meio da “perícia”, relegando-o ao saber e ao sabor de especialistas que examinam, individualmente, a vítima, e não as condições de produção e de trabalho.

Por essas e outras razões, as políticas sociais são vistas por alguns críticos como algo incompatível com aquele modelo familiar. Apesar de aparecerem como compensações, elas constituiriam um sistema político de mediações entre capital e trabalho que visa à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com a correlação de forças políticas e econômicas.

Devido a suas características, as políticas sociais, sobretudo em países periféricos como o nosso, costumam ter seu conteúdo definido, em boa medida, no momento da implementação. E não apenas no momento da sua formulação, como é o caso clássico em que os momentos de formulação, implementação e avaliação que integram o processo de elaboração da política estão mais claramente definidos (Ham & Hill, 1994, Costa & Dagnino, 2008). Em consequência, e isso é central para a argumentação a se desenvolver aqui, as políticas sociais possuem, entre nós, um conteúdo que reflete, em maior medida do que ocorre nos países de capitalismo avançado, mais a interesses e a valores privados do que públicos.

5.2 Modelizando: o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”

Incorporando o acima exposto à modelização que procura estabelecer uma correspondência projetional, no “plano da gestão”, do que ocorre no “plano da realidade” em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade teríamos como resultado o que é apresentado na Figura 3 (página seguinte). Aí se destaca, no “plano da realidade”, um espaço privado que começa a superpor-se ao público denotando o fato de as políticas públicas (inclusive as sociais) serem implementadas, crescentemente, pelas empresas. É um “espaço social” interno ao espaço público, mas ao qual estariam associadas as políticas sociais que, no “plano da gestão”, demandariam ações de “gestão das políticas sociais”.

Diferentemente das políticas destinadas a orientar ou subsidiar as atividades empresariais que possuem “lógica” e “racionalidade”, facilmente, operacionalizáveis pelos profissionais da Administração de Empresas, as políticas públicas e, em particular, as políticas sociais passariam a demandar, não apenas para sua formulação, mas também para a sua implementação, um tipo específico de gestor. A formação desse tipo de gestor supõe a veiculação de um conhecimento distinto daquele atinente às profissões

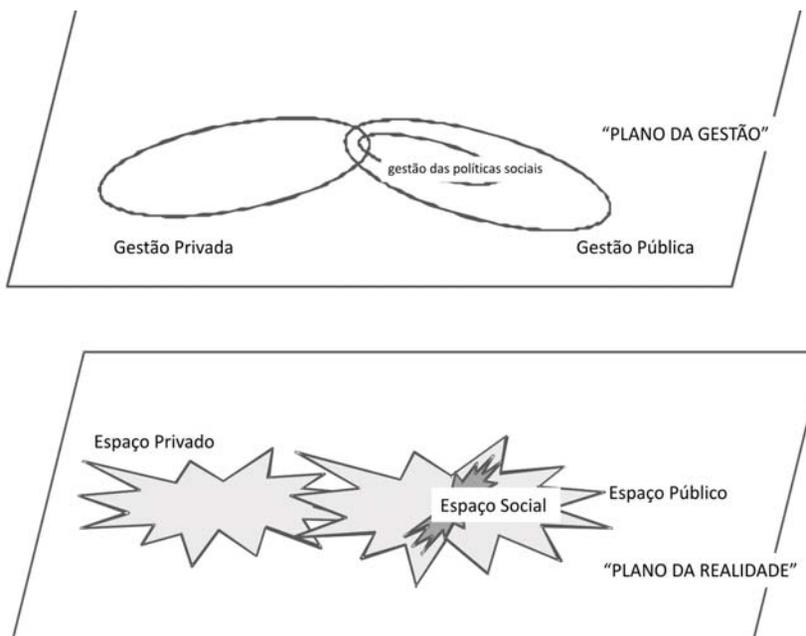


Figura 3

tradicionais que, no âmbito do Estado, fornecem o suporte cognitivo para a elaboração de políticas voltadas ao bom funcionamento da economia capitalista. Entre outras características das políticas sociais, o fato conhecido de que elas terminam, em muitos casos, opondo-se àquelas demandas por formação de profissionais especificamente capacitados para elaborá-las.

A percepção de que a configuração que estava assumindo a sociedade brasileira, fruto do processo contraditório de democratização e exclusão social em curso, exigia uma ação da universidade no campo da GS levou a que alguns grupos situados em universidades públicas, entre os quais o Ciags-UFBA, passassem a abordar temas orientados a atender a crescente demanda cidadã dos movimentos sociais que se fazia presente no espaço público. Começava a nascer a preocupação com a gestão das políticas sociais que viria a desembocar na criação de uma área de pesquisa e formação de pessoal denominada GS.

6 Reconstruindo conceitos: a nova configuração das relações entre o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”

Seguindo o procedimento de ir “complexificando” a modelização das relações entre o Privado, o Público e o Social, introduz-se, agora, aspectos relativos à reforma gerencial do Estado brasileiro e suas consequências. Como no caso anterior, esse procedimento dará origem, sempre no que se refere à estilização, a um arranjo semelhante ao já mostrado nas Figuras 2 e 3.

Antes de prosseguir, são necessárias duas esclarecimentos. A primeira, e mais breve, é que, ao contrário das duas modelizações apresentadas, nas seções anteriores, em que se manteve uma preocupação de natureza descritiva, a abordagem avança agora decididamente no terreno normativo. A segunda, é de que o arranjo entre o Privado, o Público e o Social, que agora se analisa, por ser o que emerge da reforma gerencial do Estado e que corresponde ao estágio atual do processo histórico de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, faz com que o atendimento das demandas sociais passe a ser realizado de modo consideravelmente distinto. Fato que obriga a longa digressão que é apresentada nos dois itens que seguem desta seção — que também é a mais longa deste trabalho.

6.1 O “Estado Herdado” e o “Estado Necessário”

Este item aborda os processos que deram origem à nova configuração das relações entre o Privado, o Público e o Social, explorando, principalmente, o que tenho chamado aqui de “plano da realidade”. E o faz lançando mão de um procedimento analítico que descreve as características do que aqui se denomina “Estado Herdado” e explica os movimentos causais a ele subjacentes, por um lado, e que, por outro, prescreve o “Estado Necessário”: aquele que enfeixaria, idealmente, a configuração das relações Estado-sociedade possível nos limites do capitalismo.⁸

A adoção desse procedimento possibilita explicitar o papel que deveriam desempenhar a GP e seus subconjuntos — a Gestão Governamental (GG) e a GS — para viabilizar, num contexto brasileiro atual ainda adverso, o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

⁸ Muitas contribuições, a partir de uma crítica à Reforma Gerencial, têm apresentado elementos essenciais para a proposta aqui apresentada de “Estado Necessário”. Entre as mais recentes, vale citar Tenório & Saravia (2006), Thwaites Rey (2008) e Costa (2006).

Um contexto institucional ainda marcado por políticas públicas e práticas de gestão de caráter demagógico e manipulador (típicas do Estado autoritário do período militar) ou minimizadas e praticamente “desativadas” (como ocorreu no Estado mínimo do período do neoliberalismo)⁹ e despreparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa lhes coloca. O “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender a essas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. E que possa, ademais, alavancar o atendimento das demandas atinentes a um novo estilo de desenvolvimento.

Uma característica central e sintética do “Estado Herdado” é o fato de que ele não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável, e de que se assume que cabe aos gestores públicos um papel coadjuvante imprescindível (ao lado dos movimentos sociais) na sua transformação no “Estado Necessário”. Entendido esse como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas numa conformação significativamente distinta das relações Estado-sociedade e associadas a um estilo alternativo de desenvolvimento.

No trecho que segue, serão, inicialmente, tratadas as características do “Estado Herdado” e de seu processo de constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu ao seu dismantelamento pelo neoliberalismo. Guillermo O’Donnell, que é reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-Sociedade, pesquisando sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é, provavelmente, o pesquisador que mais tem contribuído para o entendimento desse primeiro componente da matriz que compõe o chamado “Estado Herdado”, que provém do período militar. Sua expressão “corporativismo bifronte” — combinação de uma face “estatista” possibilitada pela “conquista” do Estado pelos militares e a subordinação da sociedade civil com outra “privatista”

⁹ Entre os muitos trabalhos que tratam do neoliberalismo e que autorizam a caracterizar a Reforma Gerencial que designa o componente que se soma ao militarismo para conformar o que chamo “Estado Herdado” como neoliberal, recomendo pela sua clareza e facilidade de entendimento a excelente resenha feita por Diniz (2007).

que teria colocado a serviço de setores dominantes as suas instituições — é especialmente elucidativa (O'Donnell, 1976).

Em seguida, serão fornecidos elementos que fundamentam a proposição de que este “Estado Herdado” é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira. De um lado, porque a forma como se relaciona com a sociedade impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa mudança. De outro lado, porque o modo como se processa a ação de governo — na sua relação com o Estado existente, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

Pode-se dizer que mais além das preferências ideológicas, a combinação que o país herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo,¹⁰ hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficietarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos das de esquerda que, a partir da redemocratização, iniciada em meados dos anos de 1980, poderiam suceder os governos de então.

É um princípio básico da ação humana e da atuação das organizações o fato de que todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos. O Estado legado por mais de vinte anos de autoritarismo não contemplou os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados — interna ou externamente — com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição. Mas outra herança, além da ditadura militar, conformou o “Estado Herdado”: seu outro componente central se origina no período do neoliberalismo.

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, teve como o mais conhecido expoente, como ministro, o professor e pesquisador Luis Carlos Bresser-Pereira.¹¹ Muitos trabalhos abordam a

¹⁰ Para uma análise detalhada e muito bem fundamentada desses e de outros “ismos” que caracterizam o “Estado Herdado” (patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo), ver Costa (2006).

¹¹ Entre seus vários trabalhos que tratam do tema, está o documento oficial (Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, 1995) que pautou as iniciativas governamentais e que pode ser considerado como uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica.

Reforma Gerencial que proporciona o segundo componente do que chamo “Estado Herdado”. A emergência do neoliberalismo que a informa é analisada por alguns autores a partir de um enfoque histórico-político, como é o caso de Fonseca (2006) que privilegia as transformações pelas quais passou o Estado capitalista desde a sua fase liberal até aquela atual que denominou de “ultraliberal”, passando pelo Estado de bem-estar keynesiano. Por outros, a partir de um enfoque econômico funcionalista, como é o caso de Diniz (2007), que ressalta as mudanças que vinham ocorrendo no plano financeiro internacional e que passam a pressionar por uma nova dinâmica de acumulação capitalista baseada no ideário neoliberal.

A reforma gerencial não encontrou muitos opositores. Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia por que defender um Estado que ela considerava superinterventor, “proprietário”, deficitário, “paquidêmico”, e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado condições privilegiadas para o capital estrangeiro, ele se tornara disfuncional para setores importantes da classe dominante.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um baluarte contra a nomeada dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um “mal menor”. Ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social do Estado brasileiro, a esquerda via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional. E, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente.

A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, diante da ameaça de um futuro incerto, defendiam intuitivamente o passado, e os que, protegendo interesses corporativos mal-entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado do nacional-desenvolvimentismo. Essa facção da esquerda entendia que, elimina-

dos os vícios autoritários, repressivos, etc. do Estado dos militares, sobriaria um aparelho compatível com o seu projeto político.

De outro lado estavam os que entendiam que a construção do “Estado Necessário” iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não privilegiava a questão, defendiam o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

Desde o final do regime militar, inicia-se, no Brasil, um processo de democratização política que vem possibilitando uma considerável pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços — alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação, etc. — vem levando uma crescente demanda por políticas públicas capazes de promovê-lo. Para satisfazer essas necessidades sociais com eficácia, e no volume que se demanda, será necessário “duplicar o tamanho” dessas políticas para incorporar do total da população os cinquenta por cento desatendidos.

Se não for possível promover um processo de transformação do “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário” que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade, ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que, para satisfazer aquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que espera-se ocorrer sem maiores custos sociais além dos que a sociedade vem pagando. Apesar disso, pode-se observar que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que ações internas ao Estado possam alterar a situação de miséria observada na maioria da população.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro — o “Estado Herdado” — é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no país, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-Sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos. O primeiro, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são

relativamente preservados e insulados do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante ao que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados.¹² E o segundo, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais que servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e em que é usual a prática do clientelismo, onde aquele padrão se situa muito abaixo daquele que exibem países periféricos com renda muito inferior à nossa.

Esse tipo particular de relação Estado-Sociedade é revelado, também, e por consequência, numa segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que convivem no interior do Estado. Elas se compuseram, na década de 1950, quando recentemente se consolidava uma administração meritocrática de tipo “weberiano” que pretendia se impor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remuneração muito distintas, elas passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm desde então contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político. A partir dessa época, instituiu-se um descolamento, que foi aprofundado, consideravelmente, durante o governo militar entre os “barnabés”, cujo estatuto foi estabelecido por ocasião da reforma do Estado, iniciada em 1938, e a “burocracia pública moderna” que, no núcleo do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o nacional-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2007).

A existência desses dois espaços e, conseqüentemente, de dois tipos de burocracia, é necessário que se entenda, nunca foi vista como um problema. Como algo que devia ser “resolvido” no sentido de modernizar o Estado tornando-o mais próximo daquele dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelo. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando a uma

¹² O'Donnell (2004) apresenta um esquema para entender e avaliar o Estado baseado em quatro dimensões: eficácia que faz referência ao conjunto de burocracias que o compõe; efetividade referente ao seu sistema legal; credibilidade que ele granjeia como realizador do bem comum da nação, ou do povo; e a capacidade que é alusiva à atuação como filtro adequado ao interesse geral de sua população. Concordando com o que é apresentado para a América Latina em geral, é possível dizer que temos tido e seguimos tendo um Estado que registra um baixo escore nessas quatro dimensões.

situação totalmente anômala quando comparada com a dos países avançados. No Brasil, cada vez que assume um novo presidente da República, abrem-se cinquenta mil cargos de “livre provimento” para nomeação (Bresser-Pereira, 2007).

6.2 O trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”

Para entender melhor as dificuldades que envolvem a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, é interessante lembrar uma passagem de Claus Offe. Ela é tão elucidativa para entender por que malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de oitenta anos se sucedem em nosso país, que tem sido usada por muitos autores, entre eles Martins e Costa (2006), para criticar a Reforma Gerencial.

Offe (1994, p. 219) afirma que:

[. . .] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [. . .] fixa a administração estatal em um certo modo de operação [. . .] É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma “reforma” daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho.

Em outras palavras, o que o autor assinala é que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, “retrógrado”) que condiciona a administração estatal a um certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado por meio de uma reforma administrativa. Ele demanda uma “reforma” das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

Enquanto essa “reforma” das estruturas socioeconômicas não ocorre é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que “o Estado brasileiro não funciona!” deve ser matizada por essa contribuição de Offe.

Isso nos remete a uma indagação: “será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?”.

Adotando uma postura taxativa, a resposta é fácil. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele “funciona”, e muito bem, para a classe proprietária. E só “funciona” para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é, para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-estar, quando a classe trabalhadora, organizada, é capaz de pressionar para que isso aconteça.

Mas, como fazer o Estado “funcionar” para a classe trabalhadora? Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um “caminho de volta” e um movimento de “fora para dentro”. Isto é, supõe alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam à classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de “funcionar” para a classe trabalhadora seria alterado. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, “Reformar” o Estado, mudá-lo de “dentro para fora”, seria irrealista uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

Não obstante, é de extrema importância que forças progressistas façam a “sua parte”, a partir do Estado. Uma das motivações deste trabalho é aumentar as chances de êxito do esforço que deve ser despendido na “frente interna” de gerar as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado. Transformação que está sendo também impulsionada na “frente externa” do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.

A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa existente na relação Estado-Sociedade sugerem que uma alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, talvez, nem mesmo necessária.

No que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando aquela conformação mesmo que a relação de forças no contexto da sociedade não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear uma mudança “natural” ou socialmente induzida no Estado. Se o aparelho de Estado está sendo “ocupado” por um governo sensível às demandas da classe trabalhadora

tenderá a haver dentro dele uma relação favorável a essa mudança. Então, esse governo poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a ela favorável, pressionar para que a agenda decisória se vá aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. E seria, justamente, esse processo que, simultaneamente, iria alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do Estado herdado por aquele governo.

Suplementarmente, teria de ocorrer, no plano interno, dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas), a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles a favor. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento, etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos que trouxessem engatilhada a mudança pela adoção de metodologias de trabalho e de gestão (Pública e Social) que permitam maior racionalidade, transparência, *accountability*, etc., no âmbito interno, e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

O primeiro caso, aquele em que a alteração prévia do contexto pode não ser suficiente para mudar o caráter do Estado, remete a uma conjuntura em que o contexto, em função de um movimento de ascensão da conscientização e mobilização da classe trabalhadora, está sendo rapidamente alterado, mas em que o governo que “ocupa” o aparelho de Estado, embora sensível às demandas da classe trabalhadora, não se mostra capaz de implementar as mudanças necessárias para responder à alteração do contexto e, muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra por que a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” não irá começar por nenhum dos extremos — de reforma do Estado ou da reforma das estruturas do meio socioeconômico —, e sim pela mobilização de um ciclo virtuoso que vá da capacitação dos gestores públicos para a transformação das relações Estado-Sociedade. Essa cadeia explica, também, por que este trabalho se ocupa com tanta ênfase da necessidade de articulação entre a Gestão Pública e a Gestão Social.

Diversos autores latino-americanos têm refletido sobre a associação entre a reflexão desenvolvida sobre as características da relação Estado-Sociedade, o aumento da participação política e a mudança da arquitetura

do Estado; e, em consequência, nas políticas públicas elaboradas nesses países. Paramio (2008) mostra como as propostas sobre a segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos de 1990, combinada com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira, origina, em função das características daquela relação, reações distintas em dois grupos de países da região. Atrio & Piccone (2008), concordando com a ideia de que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-Sociedade, apontam recomendações para esta mudança.

Contudo, é importante lembrar que, à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira for sendo alterada, amplia-se o espaço econômico e político para um tipo de atuação da burocracia com ela coerente. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores que é necessário capacitar poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam ideias como as apresentadas neste trabalho o que irá decidir se será possível alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria “máquina”¹³ e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação — capitalista, por certo —, assumir suas responsabilidades em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente avançar no debate dos conteúdos que estou tratando.

A redefinição das fronteiras entre o público, o social e o privado exige cuidadosa decisão. Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixa-

¹³ Ao pôr o termo *máquina* entre aspas se quer assinalar que, ao contrário das máquinas, o Estado é o resultado mutante de um permanente processo de resolução de agendas decisórias que representam, em cada momento, a relação de forças presentes numa dada sociedade. E que, como um ser vivo e diferentemente de uma máquina, que quando tem um de seus componentes quebrados se detém, o Estado, quando uma de suas partes funciona mal, se atrofia, ou deixa de funcionar, ele não para. Ele se adapta à nova situação. Muitas vezes, fazendo com que outra de suas partes se hipertrofie de modo a permitir sua marcha.

dos para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com atenta monitoração e fiscalização pelo Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado?

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária — a capacidade de gestão pública — é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com a ação cotidiana de governo, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos. E sem a utilização de modo articulado das ferramentas de gestão participativa isso será ainda mais difícil.

Tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de GG e de GS que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular. A primeira, porque já não pode manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora tem lançado mão para seguir governando. A segunda, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e por meio de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar seu cenário normativo, percebeu que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que tem a esquerda para dar consequência e manter o apoio popular que foi capaz de conquistar.

6.3 A construção do “Estado Necessário” e a Gestão Governamental

Este item inicia-se com a apresentação do argumento de que o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário demanda a capacitação de seus quadros e a formação de novos gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramenta da mudança social, econômica

e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam — o Estado — seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; à erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas muito mais complexas do que as que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental — homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos — pode absorver.¹⁴

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que respeita à gestão, vale destacar que o entendimento dos problemas públicos estava constrangido por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Esse procedimento quase esquizofrênico levou à adoção de um padrão único do tipo causa-problema-solução, no qual, embora fosse percebida certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista. Ele adotava uma maneira tecnoburocrática para tratá-las que levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que, é verdade, facilitava tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, ante o burocratismo onipotente do Estado.¹⁵ Era na fila do INPS que o povo aprendia o que era a democracia.¹⁶

¹⁴ Há muitos trabalhos de pesquisadores latino-americanos que descrevem as características que foram impregnando a gestão pública (que configuro o que denomino “Estado Herdado”) e que apontam propostas para sua modificação. Entre eles, Oszlak (1999), Evans (2003) e Waissbluth (2002, 2003 e 2008).

¹⁵ Uma retrospectiva de como se deu, ao longo do nosso processo de desenvolvimento socioeconômico, a relação entre o Estado e os interesses das classes dirigentes e subordinadas é apresentada por Bresser-Pereira (2007).

¹⁶ Guillermo O’Donnell (2008), em trabalho com o sugestivo nome de “Algumas reflexões sobre a democracia, o Estado e suas múltiplas caras”, aborda magistralmente este tema.

As características do “Estado Herdado” faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, “nacionais”, a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, os recursos fluíam por meio de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros ismos” que ele desencadeou no nosso ambiente (Costa, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos seus “currais” do interior do país.

Essa situação perpetuava e retroalimentava um modelo de gestão governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico. Era, também, quando empregado por gestores bem-intencionados, inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado — objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos — além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais coloca, e que tenderão a ser filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do “Estado Necessário”, originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão de ser processados por este Estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

Construir o “Estado Necessário” não será somente difícil. É uma tarefa que, para ser bem-sucedida, deveria contar *a priori* com algo que já deveria estar disponível, mas que é, ao mesmo tempo, seu objetivo criar. Isto é, as capacidades e habilidades de gestão extremamente complexas necessárias para transformar o Estado Herdado.

Assim colocado, o problema pode parecer sem solução. Mas, ela existe. E existe porque já há a consciência da necessidade da construção do “Estado Necessário”. E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

As discussões em curso e as ações de capacitação de gestores no âmbito do Estado e da universidade pública remetem a uma consciência por parte desses atores da emergência da forma institucional que aqui denomino “Estado Necessário”. Elas revelam a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia, o desejo de um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

É tarefa da universidade pública ter um papel central na criação de condições para que os gestores públicos materializem esse compromisso. É imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E por meio dele que uma nova cultura institucional será criada para alavancar a construção do “Estado Necessário”.

O cenário atual demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamente muito diferentes dos que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar um processo sistemático de capacitação.

Para darmos uma ideia do desafio cognitivo que isto significa vale lembrar que a forma como se dá a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades, é enviesada pela relação de forças políticas vigente. Isso porque, em muitos casos, ela terá de ser invertida.

Estamos vivendo um momento, da democratização política, em que as duas pontas da gestão pública e do processo de elaboração de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial — a veiculação da demanda — há claramente maior probabilidade de que assuntos “submersos” e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Na sua ponta terminal — a decisão de onde alocar recursos — existe igualmente grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efetivamente entrem na agenda decisória? Como fazer com que o momento da implementação

da política (que se segue ao da formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos, cuja alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores, como é o caso do Orçamento Participativo?

6.4 Modelizando: o privado, o público, o social e o governamental nos planos da “realidade” e da “gestão”

Numa perspectiva descritiva, a observação do movimento privado *vs.* público no período mais recente que sucede à hegemonia do neoliberalismo indica que os atores privados vêm mantendo (ainda que ao que parece com menos intensidade) sua capacidade de orientar as políticas públicas para atendimento de suas reivindicações. E, ademais, que eles ainda estão conseguindo impor, em parte “por default”, métodos de gestão privada à porção do Estado que atende, diretamente, aos seus projetos políticos. E, provavelmente em menor medida ainda que pela mesma razão, que continuam conseguindo que o Estado conceba e empregue arranjos para o atendimento às necessidades sociais coerentes com seus interesses.¹⁷

Numa perspectiva normativa, essa observação deriva na percepção, fundada nos ideais democráticos e republicanos dos servidores públicos, de que essa tendência deve ser acompanhada por outra simétrica. E que esta, embora deva ser construída, no âmbito político, pelos movimentos sociais, terá de ser secundada de um esforço, no âmbito do aparelho de Estado, dos gestores que compartilham os ideais de servir ao público. Esforço esse que contém um desafio teórico que implica um decidido engajamento da universidade pública para tornar possível a capacitação desses gestores.

A atenção ao campo da Gestão Social, que se iniciou há pouco mais de uma década, segue hoje presente na universidade pública como uma forma de enfrentar a exclusão e atender à demanda dos movimentos sociais por meio da docência, da pesquisa e da extensão. Soma-se a essa ação focalizada no segundo polo do processo contraditório de democratização

¹⁷ Sem o objetivo de detalhar ou polemizar, mas apenas a título de exemplo, menciono o programa de construção de habitações implantado pelo atual governo. Apesar do fato conhecido de que mais da metade das moradias existentes no país serem construídas pelos seus moradores, ele se utiliza dos instrumentos tradicionais de contratação e construção que beneficiam fortemente atores privados. O considerável impacto positivo que poderia desencadear no que se refere à geração de trabalho e renda e à existência de tecnologias construtivas e de arranjos organizativos e produtivos baseados em empreendimentos solidários sugerem que a concepção desse programa esteve subordinada à defesa de interesses privados.

vs. exclusão social outra um pouco mais recente, associada ao primeiro polo da democratização. Mais especificamente, ao espaço público (ou, mais precisamente, governamental) que integra esse polo. Entre os resultados dessa ação há que destacar a retomada da preocupação da universidade pública com a Gestão Pública que havia arrefecido consideravelmente e em alguns casos (como o da UFBA) praticamente abandonada na década de 1990.

A democratização do país abriu uma nova oportunidade e apresentou um novo desafio. Passada a onda neoliberal e a hegemonia do “*New Public Management*”, o Estado brasileiro inicia um processo de mudança e, recuperando-se da atrofia imposta pela conjuntura anterior,¹⁸ busca tornar-se mais permeável aos movimentos sociais e suas demandas. O fato de se abrir para os gestores governamentais a possibilidade de incidir sobre o primeiro polo daquele processo (o da democratização) democratizando seu espaço de atuação, parece ter refletido no ambiente universitário entre os interessados na GP, na GS e nas suas interfaces.

Superpondo-se àquele processo, ainda que de modo não independente, existe na sociedade brasileira um outro, também contraditório. Ele se caracteriza por um movimento que segue ampliando o espaço do privado e de outro que se contrapõe visando à ampliação do espaço do que é público, entendido este não apenas com o que é “estatal” ou “governamental” mas, também, o que é entendido como “social”. Talvez mais do que o primeiro, esse processo demanda um esforço cognitivo de interpretação que dê conta da oposição privado *vs.* público que ele abarca. E, também, no âmbito da gestão e da formação de gestores, de uma revisitação de conteúdos, como aquela que este trabalho busca fazer, que permita um tratamento orgânico dos problemas que emergem desses dois processos. Por demandar uma diferenciação entre a Gestão Pública e a Gestão Social ele é tratado com algum detalhe a seguir.

As modificações pelas quais vem passando o país estão configurando um novo espaço em ambos os polos do processo contraditório de demo-

¹⁸ Ao contrário do que os defensores da Reforma Gerencial querem fazer crer, nosso país tem uma muito baixa proporção de servidores públicos na população economicamente ativa. Segundo a OECD, ela (incluindo administração direta, indireta, e empresas estatais) é de 10,7%, quando em nossos vizinhos, como a Argentina, é de 16,2%. Em nosso “modelo”, os Estados Unidos, de 14,8%. Em nossos colegas “emergentes”, como Índia, de 68,1%. Naqueles países que nos têm sido apontados como exemplos de capitalismo bem-sucedido, como a Dinamarca, de 39%. Se levarmos em conta o fato o viés que apresenta do Estado brasileiro, do não atendimento das necessidades da maioria da população, e a hoje consensual decisão de ele seja corrigido, fica ainda mais evidente a necessidade de ampliá-lo.

cratização *vs.* exclusão social: o espaço do social. O que faz necessário um esforço cognitivo para identificar (descrever e explicar), no “plano da realidade” referente ao espaço público, esse novo espaço que neste plano se vai delineando e desfazendo a identidade até há algum tempo completa entre o público e o governamental. Em seções anteriores deste trabalho, tratam-se alguns dos aspectos necessários para tanto.

No que se refere ao procedimento de modelização a que se refere este item, a captura daquilo que vem ocorrendo no “plano da realidade” será aqui mostrado por meio de duas figuras. A primeira — Figura 4 — mostra a atualização que, no “plano da gestão”, parece ser a que decorre do contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido na literatura que foi analisada. A segunda — Figura 5 — mostra a atualização que resume a proposta desenvolvida neste trabalho.

Na Figura 4 aparece, no “plano da realidade”, uma intersecção entre os espaços privado, público e social. O que dá a entender o modo como se percebe a configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina “Estado Herdado”. A Figura 4 retrata um processo em tudo semelhante, ainda que concernente a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, àquele que se tratou no item que precede a estilização apresentada na Figura 2. São, também, vetores políticos, sociais, econômicos e ideológicos, semelhantes aos que deram origem à configuração clássica do capitalismo, os que aqui, inseridos num processo de coorganização com as características próprias do ideário neoliberal e da reforma gerencial, originam a configuração mostrada na Figura 4, no “plano da realidade”.

Aí se mostra a considerável intersecção entre os três espaços com ela coerente. Apenas a título de exemplo, pode-se sugerir que intersecção dos três espaços seria o *locus* das ações de “responsabilidade social empresarial” que, como é usual, são realizadas a partir de recursos públicos obtidos por meio da renúncia fiscal.

A Figura 5 apresenta, no “plano da realidade”, uma modificação. Embora siga aparecendo uma intersecção entre os espaços privado e público e social, ela é bem menor. E o espaço público é entendido como uma união do espaço social com o governamental.¹⁹ Diminuiria, sensivelmente,

¹⁹ A vasta e rica contribuição que vem sendo realizada pelos pesquisadores da Economia, Sociologia, Administração, Ciência Política acerca da emergência do “social” e da sua crescente individualização no cenário brasileiro poderia ser explorada para fundamentar o que mostra o “plano da realidade” da Figura 5. Por razões compreensíveis isso não é feito aqui.

a intersecção entre o espaço privado e o público, que estaria quase que restrita à intersecção entre o espaço privado e o social, correspondente às empresas que, movidas por espírito antagônico a sua natureza, atuam visando à inclusão social por meio de ações de “responsabilidade social empresarial”. O que procura dar a entender outra percepção acerca da configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina processo de transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, a qual, idealmente, supõe um movimento que recoloca, no âmbito do Estado, a responsabilidade pelas ações orientadas à satisfação das necessidades sociais e que implica uma decidida ação no espaço governamental.

Neste caso, as ações realizadas, no espaço público, estariam menos dependentes das empresas, uma vez que empreendimentos solidários, formados a partir de um processo contra-hegemônico de transformação da economia informal, numa Economia Solidária que evite a “inclusão” dos trabalhadores que ali hoje sobrevivem à economia formal, seriam os responsáveis pela produção de bens e serviços de uso coletivo (público ou social); hoje, realizada mediante a alocação de recursos públicos e a utilização do poder de compra do Estado. Ao mesmo tempo em que aumentaria a intersecção entre o espaço social, diminuiria, assim, aquela relativa ao espaço governamental. A intersecção dos espaços privado e público estaria limitada àquelas ações pertencentes ao âmbito governamental ou social que, embora sejam hoje a maioria, não possam ser realizadas com o concurso dos empreendimentos solidários.

No “plano da gestão”, a Figura 4 (na página seguinte) mostra a “projeção” que nele determinaria as ações situadas no “plano da realidade”. Aqueles vetores acima referidos, “transduzidos” mediante um processo de coorganização possui, ademais, aspectos cognitivos típicos de ambientes profissionais situados no interior do Estado e da universidade, mas também orientados pela vertente neoliberal, seriam os responsáveis pela configuração apresentada no “plano da gestão”.

Teria sido aquele processo e essa transdução os responsáveis pela ideia bastante difundida, pertencente ao contexto interpretativo ao que se fez referência, inicialmente, de que o conceito de GS não apenas abarcaria o espaço do Público e do Privado como seria compatível com os seus etos e com os interesses dos atores que neles exercem sua ação. Ideia que embasa a proposta de que a GS estaria, estreitamente, relacionada com a gestão privada, pode ser entendida como uma extensão de uma outra mais comum

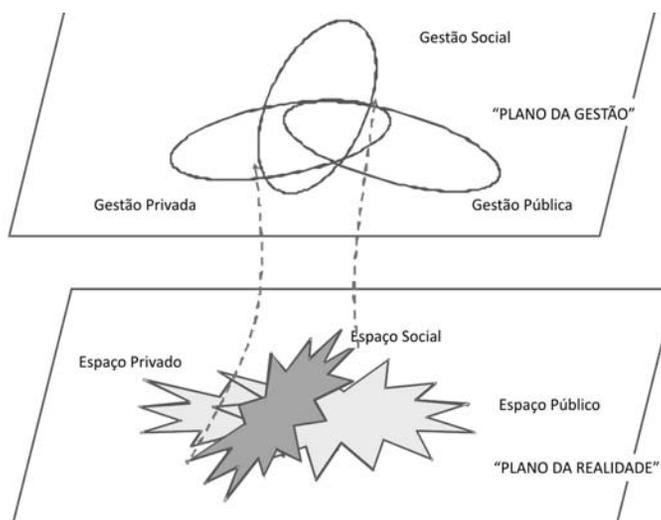


Figura 4

e central na proposta da reforma gerencial: a de que caberia aos gestores públicos e aos pesquisadores e professores de Administração “Geral” a incorporação dos princípios que orientam a gestão do espaço privado — a Administração de Empresas — ao que até então era entendido como a Gestão Pública.

A observação daquele contexto interpretativo indica uma postura inovadora, empreendedora, *avant la lettre*, ou mais-realista-do-que-o-rei, da comunidade formada por aqueles atores, sempre atenta às tendências mundiais e ansiosa por transpô-las, às vezes de forma acrítica ao nosso ambiente. Alguns deles, diga-se de passagem, de modo francamente contraditório com suas intenções políticas e convicções ideológicas. Preocupados em não parecer retrógrados ou saudosistas, eles terminaram sancionando projetos políticos contrários aos seus interesses e alinhando-se com agendas de atuação, pesquisa ou docência que hoje se mostram crescentemente disfuncionais em relação ao cenário de democratização em curso.

Essa observação sugere que parece ter havido mais preocupação em criar, no “plano da gestão”, o campo da Gestão Social do que precisar a fronteira que, no “plano da realidade”, separa o “privado” do “social” e delimitá-lo no interior do espaço público. O que parece ter ocorrido, no “plano da gestão”, foi o que o Pensamento Complexo alude (e aconselha):

a identificação dos componentes de um sistema não pelas fronteiras que os separam e excluem, e sim pelas dinâmicas que os animam. Embora essa separação, por ser nada mais do que um modelo heurístico para entender uma realidade complexa, não deva ser transposta para modelizar o “plano da realidade”; o que nele ocorre possui vigorosas e bem conhecidas determinações políticas e socioeconômicas, nacionais e mundiais.

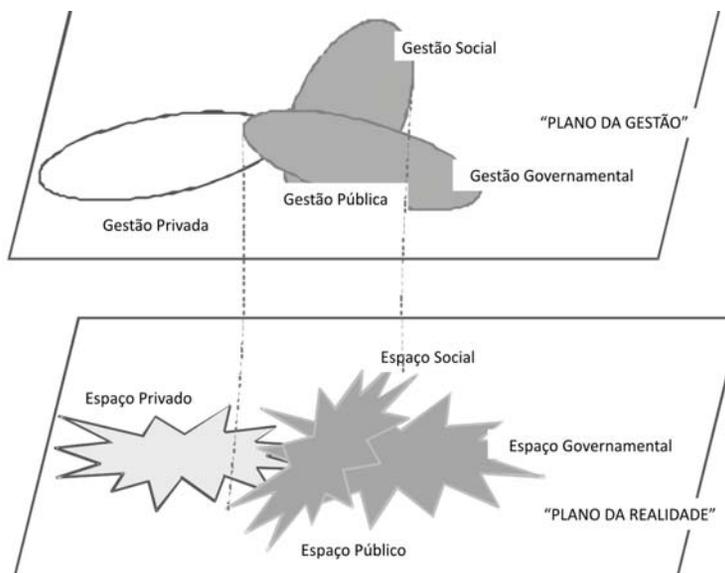


Figura 5

O mostrado no “plano da gestão” da Figura 5 resulta de uma intenção de interpretar a realidade para atuar sobre ela e do grau maior de definição que, por função, é a ela inerente. Aí o espaço público projeta-se, no “plano da gestão”, em dois subcampos: o da Gestão Social e o da Gestão Governamental. Os dois espaços que se estão individualizando no “plano da realidade” — governamental e social — e a esperada expansão, agora não mais viciosa, mas virtuosa, deste último, já estão fazendo emergir, no “plano da gestão”, um movimento de coorganização e transdução simétrico ao anterior. Lembrando o que se indicou, em itens anteriores desta seção, esse movimento, cuja responsabilidade recai sobre aquela co-

munidade recém-nomeada, é um elemento cognitivo indispensável para o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

Na figura, o campo da Gestão Pública aparece denotado quase que como uma união de dois conjuntos com contornos evidentemente difusos. Isto é, o “subcampo” da Gestão Social com aquele conjunto que resulta da exclusão da intersecção do campo da Gestão Privada com o “subcampo” da Gestão Governamental.

Em que pese a sua precariedade, acredito que essa tentativa de modelização possa vir a ajudar o entendimento das “interfaces, delimitações” entre a GP e a GS. E, inclusive, para chamar a atenção para situações como a que se verifica no “plano da realidade” em que, por exemplo, o Estado segue transferindo recursos para ONGs e para empresas através de renúncia fiscal para implementar e até para formular políticas sociais. E, também, para as que ocorrem no “plano da gestão” em que arranjos institucionais concebidos para a “gestão do social”, como o Orçamento Participativo, começam a contaminar áreas de política pública até há pouco capturadas pelos interesses privados e empresariais e geridas segundo a racionalidade por eles imposta.

E, em consequência, como uma espécie de “ponte cognitiva” que liga esses dois perfis, concebida em função de minha experiência e nos valores e interesses que devem ser privilegiados no ambiente da universidade pública brasileira contemporânea, os conteúdos, habilidades, etc. que considero pertinentes. As características dessa “ponte cognitiva” estão, por isso, fortemente influenciadas pelas restrições e pelas oportunidades que marcam a realidade brasileira atual abarcada no que respeita às atividades de gestão que elas implicam pela Gestão Social e a Gestão Pública.

7 Considerações finais

O esforço de escrita deste trabalho teve um resultado paralelo (não buscado, ou alcançado *on the job*) no campo metodológico, que talvez possa servir como uma referência para a concepção de um quadro sistêmico para descrever, explicar e prescrever as relações que se verificam no “plano da realidade” e no “plano da gestão” entre os elementos que se posicionam no âmbito das “interfaces e delimitações”. A obtenção desse resultado (ou a “aplicação” do procedimento metodológico) permitiu descrever e explicar as esferas do privado, do público e do social (ou, como argumento, do privado, do governamental e do social) que se situam no “plano da realidade”

e projetá-lo de modo descritivo-explicativo mas também normativo, no “plano da gestão”, individualizando esferas de Gestão Privada, Pública e Social (ou, como irei argumentar, Gestão Privada, Governamental e Social).

É minha percepção que o aprimoramento desse procedimento metodológico pode ser útil na tarefa de formar gestores públicos (governamentais e sociais) capazes de ajudar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e ambientalmente sustentável.

Dado que a conceituação de GS que se propõe neste trabalho é distinta da adotada em outros círculos, inicio esta seção por este ponto, apontando, mais precisamente do que já fiz, as distinções e justificando a minha proposta. Para tanto, refiro-me a um dos autores que mais se tem dedicado a precisá-la.

Segundo Tenório (2000, p. 114 e ss),

a GS [. . .] deve atender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade” mediante processos decisórios participativos, dialógicos baseados na racionalidade comunicativa — por contraposição à Gestão Estratégica — aquela que “no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade”, mediante uma “ação estratégica” (por oposição à “ação comunicativa”) utilitarista, hierárquica, tecnoburocrática. O tipo de gestão que se contraporía à GS estaria então associada à “[. . .] ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado; fenômeno comum às sociedades contemporâneas”.

No primeiro trecho de natureza descritiva, ao escrever que a GS “[. . .] deve atender, por meio da esfera pública [. . .]” o autor pode estar querendo dar a entender que ela estaria relacionada a ações realizadas no “plano da realidade” pelo Estado. Mas pode também querer indicar que a GS seria uma atribuição do Estado, no “plano da gestão”, referida a ações realizadas por outros atores (empresas, ONGs, movimentos sociais, etc.).

No segundo trecho de natureza normativa, ao escrever que a Gestão Estratégica “[. . .] se manifesta tanto no setor público quanto no privado [. . .]” o autor pode estar querendo dar a entender que a GS, tal como aquela à qual se contrapõe, pode se “manifestar”, também, no setor privado. Ao passo que a proposta que faço pudesse concordar com o primeiro

trecho, dificilmente poderia fazê-lo, até onde é possível entender o significado do verbo manifestar, em relação ao segundo.

Com o mesmo objetivo de explicitar diferenças conceituais e de, eventualmente, suscitar uma explicação, abordo um outro plano, o relativo ao ambiente de consenso que caracterizaria o demarcado pela GS. Nele, Tenório (2009), ao relatar a sua experiência com o tema da GS, a entende como um

“[. . .] processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social — público, privado ou de organizações não governamentais)”. Ele propõe, mais adiante, que “[. . .] o adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

No primeiro trecho, o autor parece admitir, implicitamente, que pode ocorrer num “sistema privado” (entenda-se, uma empresa privada) uma situação em que um trabalhador possa “compartilhar” com o patrão alguma “autoridade decisória” no âmbito de um “processo gerencial dialógico”. No segundo, ele dá a entender que num “sistema” como esse poderia deixar de existir qualquer “tipo de coação”.

Novamente nesse caso, haja vista os conteúdos teóricos apresentados nas seções precedentes acerca da natureza das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, é difícil aceitar a conceituação proposta pelo autor.

Ainda, no relato da sua experiência, que transcrevi na segunda seção, Tenório (2009) escreve que “o importante não é diferenciar gestão pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública que é atender aos interesses da sociedade como um todo”. Por, também, não concordar, pela mesma razão acima referida, que seja essa a função da administração pública, fica difícil aceitar que não seja importante diferenciar entre GP e GS.

Finalmente, ao expressar que “O conceito de gestão social seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados”, o autor leva seu esforço conceitual a uma crítica — indireta e desfocada, ainda que bem intencionada — não ao capitalismo (ou o que parece perceber como sendo

o neoliberalismo), mas aquilo que este, por ser como é, impossibilita. Ao colocar a GS como algo orientado para o bem comum, os direitos de cidadania, a solidariedade, a harmonia, o republicanismo, a participação, a autonomia, etc. (numa palavra, para a valorização do social ante o privado e ao que denomina estatal), ele chega a uma conclusão surpreendente. De fato, não seria necessário um estilo de gestão como o que a GS propõe se aqueles que personificam no interior da empresa e do Estado a exploração e a coerção que o capitalismo legitima e naturaliza atuassem de forma oposta àquela como atuam. Isto é, respeitando os preceitos republicanos, promovendo a justiça social, o bem comum, etc. Ao não esclarecer que aquela valorização é obstada pelo antagonismo inerente ao capitalismo e que teria de estar associada — com anterioridade ou em paralelo — à sua alteração, o tom de quase denúncia que adota não é suficiente para desfazer o sabor do que parece ser uma simples petição de princípio.

Em síntese: o resultado principal do meu percurso de envolvimento e entendimento acerca do tema, aqui tratado, é a proposição de que a GS é uma parte constitutiva da GP, sendo a GG a outra. E que Gestão Privada, por seu turno, deve ser entendida como um conjunto formado pela gestão dos negócios da empresa, desde logo, e da gestão dos negócios que ela possui com o Estado; inclusive daqueles cujo objetivo se relaciona à implementação, formulação e avaliação das políticas sociais.

Ele leva a duas conclusões. A primeira, um tanto arriscada, é a de que a discussão acerca das interfaces e delimitações referentes à GP e à GS careceria de sentido uma vez que precisá-las quando um conjunto contém o outro é pouco produtivo. Mas esta conclusão é, sobretudo, inócua, uma vez que o entendimento da GP e da GS, como conjuntos e não da segunda como um subconjunto contido na primeira, está solidamente estabelecido.

A segunda conclusão não é semântica ou, meramente, “acadêmica”; ela pode ter importantes implicações no que se refere à agenda de pesquisa e de ensino da universidade pública. A proposição de que a GP é um conjunto que, além de disjunto em relação à Gestão Privada, é composto apenas por outros dois: GS e a GG; implica, por um lado, um distanciamento (“crítico”, inclusive) dessa agenda daquela explorada usualmente explorada pela área de Administração (em particular pela de Administração de Empresas ou de Negócios, o que, entre nós, está sendo conhecido como Business Administration). Implica, por outro lado, que a formação de gestores públicos, em função do que se enfatiza neste trabalho, tenderá a ganhar

considerável impulso, deverá ocorrer de modo integrado. Isto é, individualizando e, ao mesmo tempo, integrando no âmbito da GP, a GS e a GG.

Esse resultado suscita, imediatamente, uma pergunta: quem (e como) formará os profissionais (não os chamo de gestores para evitar confusão) que, em empresas e em organizações do “terceiro setor”, deverão atuar na implementação das políticas sociais formuladas pelo Estado? E os profissionais que, nas empresas, estão envolvidos com ações de “responsabilidade social empresarial” e que participam nas decisões acerca de como elas deverão utilizar os recursos oriundos de renúncia fiscal ou de outra natureza?

A essas perguntas podem ser oferecidos dois tipos de resposta. Ambos podem ser formulados, inicialmente, em forma de pergunta. O primeiro relaciona-se à natureza do conhecimento que necessitam esses profissionais e o segundo a quem, dentro do universo das instituições de ensino superior brasileiro, caberia a função de formá-los?

Considero que uma resposta a elas teria de estar balizada, por um lado, pela premência do desafio de capacitar gestores públicos, que deverão estar, desde o início de sua formação, contaminados pelos valores do “público” e, por outro, pelo grande número de escolas de Administração existentes no setor privado de nosso ensino superior. Com base nisso, diria, de modo acaciano (e quase rimando), que as universidades públicas deverão concentrar-se, decididamente, na formação dos gestores públicos e que os destinados a gerir os negócios privados deverão ser formados nas universidades privadas.

Referências

- ATRIO, J. & PICCONE, M. De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Caracas, *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n.º 42, out. 2008.
- BILHIM, João. *Comportamento organizacional*. Lisboa: Universidade Aberta, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, n.º 28, 2007.
- COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora FGV, 2006.
- COSTA, G. & DAGNINO, R. *Gestão estratégica em políticas públicas*. Rio de Janeiro: t.mais.oito, 2008.
- DINIZ, P. Responsabilidade social empresarial e sociedade política: elementos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo. Universidade Federal de Uberlândia, mimeo, 2207.

- DRUCKER, P. *Peter Drucker on the profession of management*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. *Revista del Clad reforma y democracia*, n.º 25, 2003.
- FALEIROS, V. P. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- FISCHER, T. A Difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o dêcenio 2000/2010. In: Santos, R. S. (org.) *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Fundação Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia 2004.
- HAM, C. & HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.
- LACOMBE, F. J. & HEILBORN, G. L. J. *Administração: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MAXIMIANO, A. C. *Introdução à administração*. São Paulo: Atlas, 1992.
- O'DONNELL, G. Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del Clad, Buenos Aires, 2008.
- . Acerca del Estado en América Latina contemporánea — diez tesis para discusión. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. Pnud, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- . Anotações para uma teoria do Estado (I). *Revista de Cultura e Sociedade*, n.º 3, 1981.
- . Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*, vol. 3, n.º 151. Belo Horizonte: UFMG, 1976.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- OSZLAK, O. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?». *Reforma y Democracia*, n.º 9. Caracas: Clad, 1997.
- PARAMIO, Ludolfo. El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación. Caracas, *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n.º 42, out. 2008.
- PINHO, J. A. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade, 2010.
- SANTOS, R. S. et al. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Fundação Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia 2004.
- TENÓRIO, F. (2009). Gestão Social: uma réplica. III Enapegs 28 e 30 de maio de 2009, Juazeiro (BA).
- TENÓRIO, F. G. & SARAVIA, E. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M. & PIERANTI, O. P. (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

- THWAITES, M. ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 41, 2008.
- WAISSBLUTH M. *Sistemas complejos y gestión pública*. Santiago, 2008.
- . La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 27, 2003.
- . *La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores de la jungla*. Santiago, Chile: Polis, 2002.