

# UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICO-ANALÍTICA AOS CONCEITOS DE GESTÃO E GESTÃO SOCIAL À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

NEOMAR PEREIRA SANTANA<sup>1</sup>  
ELIZABETH MATOS RIBEIRO<sup>2</sup>  
MÔNICA MATOS RIBEIRO<sup>3</sup>

## Resumo

O objetivo geral desse artigo é realizar uma aproximação teórico-analítica dos conceitos de gestão e gestão social à luz da Administração Política, na tentativa de suprir uma lacuna existente na formação graduada de clarificar para os discentes a definição dos conceitos centrais de administração, gestão e gerência, articulando com a nova abordagem de gestão social. O desenvolvimento do estudo foi realizado de forma a observar que os conceitos de gestão e gestão social, identificados à luz das bases epistemológicas e teórico-metodológicas da Administração Política, são definições que estão imbricados e articulados entre si, de forma indissociável, e possuem pontos de convergências e similaridades relevantes: se contrapõem à visão simplista consagrada pelo racionalismo tecnicista que tem levado a administração a ser compreendida, essencialmente, como um instrumento voltado para favorecer aos interesses do capital; e, ao negar a perspectiva de neutralidade desse campo do conhecimento, reafirma um novo entendimento para o campo teórico e as práticas sociais da administração. Essa compreensão crítica e contextualizada do papel da administração (da gestão e da gerência), sustentada em bases mais compreensivas acerca dos modos de condução (administração) das próprias relações sociais de produção, circulação e distribuição, permitem considerar o campo da gestão pública e da gestão social, em particular, como espaço relevante de produção de conhecimentos comprometidos em promover transformações substantivas nas inter-relações entre sociedade-Estado-mercado. Com base nesse entendimento, pode-se concluir que o conceito de gestão social está associado ao compromisso dos indivíduos,

---

1 Graduado em Gestão Pública pela Escola de Administração da UFBA. Cursa MBA em Gestão Empresarial na UNIFACS. Membro da Plataforma das Organizações da Sociedade Civil MROSC-BA. E-mail: neomarpereira@hotmail.com.

2 Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. E-mail: ematos@ufba.br.

3 Professora da Universidade do Estado da Bahia. E-mail: moniribeiro@uneb.br.

organizações sociais e poder público com a construção de um “projeto de sociedade” comprometido com o alcance do bem estar social.

**Palavras-chave:** Administração; Administração Política; Gestão; Gestão Social.

### **Abstract**

The general objective of this article was to carry out a theoretical-analytical approach to the concepts of management and social management in the light of political administration, in an attempt to fill a gap in the graduated formation to clarify for the students the definition of the central concepts of administration and management, articulating with the new social management approach. The development of this study allowed us to observe that administration, management and social management in the light of political administration are concepts that, although they are distinct, are interrelated and articulated in an inseparable way between them and have two main points of convergence and similarity, namely: in the first place, oppose the simplistic vision enshrined in the technicist rationalism that has led management to be understood essentially as an instrument aimed at favoring the interests of capital; and secondly, by denying the perspective of neutrality in this field of knowledge, it reaffirms a new understanding for the social science and practice of management based on new and more comprehensive bases on the modes of conduction (administration) of the social relations of production itself. This implies concluding that the concept of social management is associated with the commitment of individuals, social organizations and public power to the construction of a project of society guided by the achievement of the greater purpose of collective life: social welfare.

**Keywords:** Administration; Political Administration; Management; Social Management.

### **Introdução**

Este trabalho parte da inquietude provocada pela lacuna existente no curso de Graduação Tecnológica em Gestão Pública (e Gestão Social),<sup>4</sup> da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA), em clarificar para os estudantes os conceitos e aplicações do que tem sido vulgarmente sendo definido por administração, gestão e gerência, assim como, as relações de tais definições com a abordagem emergente de gestão social.

Nos dias atuais ouve-se o uso comum da expressão gestão e gestão social como se fossem conceitos facilmente reconhecidos. Não pretendendo diminuir o fato e o personagem do diálogo descrito a seguir, uma cena comum para muitos estudantes, mas provocadora para outros interessados, sendo a motivadora para a realização desta pesquisa:

---

<sup>4</sup> O nome do curso criado pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2009, tinha o seguinte título: Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Gestão Social. Mas, após aprovação do MEC, não foi aceito o segundo título ficando apenas a denominação de Gestão Pública. Esse esclarecimento é relevante, uma vez que, apesar da não aceitação da nomenclatura original pelo MEC, a estrutura curricular manteve a interdisciplinaridade entre os conceitos e práticas de gestão pública e gestão social.

Um ambulante que fazia uso do banheiro da estação de transbordo Pirajá, localizada na cidade do Salvador-Ba, ao sair do banheiro inconformado com a falta de água no local para que ele pudesse lavar as mãos, em forte e bom tom bradou: “*Sabe o que é isso? É falta de gestão*”.

Diante dessa afirmação tão categórica do ambulante ao afirmar que o descaso que ele indignado testemunhava era “falta de gestão”, Santana, estudante de gestão, um dos autores dessa pesquisa, passou a refletir sobre qual tipo de gestão o ambulante se referia. O ambulante estava partindo de uma compreensão empírica, concreta, do que entendia por gestão, distante do que nós acadêmicos deveríamos ser orientados a compreender no plano teórico, conceitual. A partir desse contexto e desafio, Santana passou a se questionar: qual a concepção empírica de gestão que aquele homem tinha usado com tanta propriedade? O que ele estava realmente entendendo por gestão?

O primeiro esforço na tentativa de tentar responder a essas indagações foi buscar identificar esse conceito nos conteúdos aprendidos e apreendidos no percurso da formação acadêmica. Entretanto, esse exercício acabou revelando a inexistência de conhecimentos nos conteúdos das disciplinas/atividades, gerais ou específicas, teóricas ou instrumentais, que aclarassem essas dúvidas. O mais curioso é que, ao ouvir uma expressão quase vulgar (por refletir o senso comum), o estudante de gestão também não sabia do que se tratava. E o mais grave é que deveria ter esse conhecimento mais claro, pois se trata de um domínio básico para o curso de gestão pública (e gestão social). Saber o que é gestão deveria ser central por trata-se da identidade do próprio curso.

Nesse sentido, buscou-se no campo da Administração Política, campo que realiza reflexões sobre o campo científico, analítico e empírico da ciência da administração, e defende ser a gestão o objeto científico próprio da administração e a gerência o objeto de sua empiria (execução), subsídios para as inquietações acima relatadas. Ao integrar de forma indissociável, as dimensões da concepção administrativas (próprias da gestão) e de sua capacidade de realização (próprias da gerência), a Administração Política vislumbra possibilidades de reflexões passíveis de responder os questionamentos levantados nessa pesquisa.

A partir da perspectiva de reflexão proposta pela Administração Política, foi possível avançar nos estudos e discussões sobre o conceito de gestão e gerência com o objetivo de aplicar esses conhecimentos no aprofundamento do conceito de gestão social. Assim, o problema central que motivou esse estudo, a partir da provocação do ambulante, é desvelar o que, afinal, pode ser entendido por gestão, em seu sentido empírico, mas, também, epistemológico e teórico-metodológico. Defende-se que a afirmativa feita pelo referido ator quando comunica que o problema vivenciado por ele, naquele contexto, refletia a total ausência de ‘gestão’, estava correta. Sustenta-se, portanto, que o ambulante sabia que a falta de resolução para aquela situação era uma evidência tanto da falta de capacidade de execução do poder público (classificado pela Administração Política de gerência) como era resultado, direto ou indireto, da falta de gestão (compreendido por ele como algo superior, como uma dimensão que caberia aos dirigentes, responsáveis pela administração dos serviços públicos).

Com base nessa problematização, definimos como objetivo geral desse artigo apresentar uma releitura teórico-analítica sobre os conceitos de gestão e gestão social à luz da Administração Política. Como objetivos específicos buscou-se alcançar os seguintes fins: (a) fazer uma aproximação preliminar sobre as abordagens epistemológica e teórico-metodológica da Administração Política; (b) discutir os principais conceitos que tem sido apresentado na literatura sobre gestão social; e (c) analisar quais as contribuições que os conceitos defendidos pela Administração Política trazem para o conceito de gestão social.

Este estudo teve relevância para a formação acadêmica em gestão pública (e gestão social), em primeiro lugar, porque permitiu aprofundar os conceitos de administração, gestão e gerência, suprimindo, desse modo, uma lacuna que só foi superada com o desenvolvimento da pesquisa. E, em segundo lugar, porque ampliou as possibilidades de atuação profissional, assim como, de militante social, pois, possibilitou ampliar a consciência sobre o papel social, político e técnico que tem o administrador para melhorar e qualificar as inter-relações entre sociedade-Estado, e destas com o mercado, sem necessariamente, submeter os interesses sociais aos ditames dos interesses econômicos. Esses ganhos acadêmicos e profissionais foram fundamentais para o processo formativo, especialmente por considerar que ser um gestor público (e gestor social) implica em desenvolver competências teóricas e práticas, sem fazer distinção entre uma e outra.

O que significa, nesse caso, a oportunidade de ampliar a capacidade de conhecimento sobre a realidade socio-histórica a qual estamos inseridos, reconhecendo, assim, que administrar é mais do que simplesmente aplicar boas técnicas.

Ao escolher a Administração Política como referência teórica central para o desenvolvimento da pesquisa, foi possível eleger uma abordagem metodológica mais apropriada aos objetivos do trabalho, utilizando as dinâmicas da gestão como base central para a (re)interpretação da realidade social e organizacional. Em termos metodológicos, o tema-problema objeto deste estudo reflete o compromisso com o desenvolvimento de pesquisa social, portanto, de perfil subjetivo e que privilegiou o uso de métodos qualitativos, uma vez que apreender o conceito de gestão e gestão social, a partir dos estudos da Administração Política implica identificar bases teórico-analíticas críticas que ajudem a reinterpretar como foram/são produzidas e apropriadas as inter-relações entre Estado-sociedade-mercado.

Esse trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda apresenta uma breve revisão das bases epistemológicas e teórico-metodológicas da Administração Política, apoio fundamental para o desenvolvimento das seções subsequentes. A terceira seção apresenta uma discussão sobre o conceito de gestão na perspectiva da Administração Política. A quarta traz uma aproximação ao conceito de gestão social com o objetivo de identificar as aproximações possíveis com o conceito de gestão defendido pela Administração Política. A quinta e última seção apresenta algumas considerações preliminares e aponta possibilidades de agenda de futuras pesquisas.

### **Uma aproximação as abordagens epistemológicas e teórico-metodológicas da Administração Política**

Esta seção não tem pretensão de se aprofundar no debate acadêmico sobre o campo científico da administração, ainda que se reconheça a importância desse esforço, que poderá ser objeto de estudos futuros. Aqui o objetivo será, em primeiro lugar, entender melhor o debate que os estudos da Administração Política trazem sobre essa discussão mais científica sobre o campo. Para, com base nesse juízo mais geral, avançar na discussão sobre o conceito de gestão e gestão social.

Como pode ser comprovado na literatura sobre administração existem muitos estudos, pesquisas e relatos históricos que afirmam que as “técnicas” e “saberes” administrativos são frutos de “práticas sociais” milenares. Mas, somente nos primeiros anos do século XX, mediante a publicação e aceitação dos *Princípios da Administração Científica*, de autoria de Frederick Winslow Taylor, em 1911, e da Administração Clássica defendida, no mesmo contexto por Fayol (1916), observa-se que o campo da administração ganha maior visibilidade como disciplina vocacionada, fundamentalmente, para aumentar o nível de produtividade e competitividade dos negócios, sem qualquer ambição crítica (política) que buscasse compreender qual a concepção de relações sociais que orientavam aquelas inovadoras práticas administrativas.

Através dessas obras clássicas, Taylor e Fayol se tornam pensadores reconhecidos como inauguradores do campo científico da administração, priorizando, a partir daquele momento, a finalidade dos interesses do mundo dos negócios (especialmente dos advindos dos novos movimentos da indústria que emerge na segunda metade do século XIX). Esse esforço responderá às demandas técnicas de consolidação de novos modos de administração dos negócios, tendo como prioridade os aspectos micro-organizacionais (isto é, as dinâmicas próprias do cotidiano do gerenciamento das indústrias emergentes), garantindo ao novo sistema produtivo (capitalista) os resultados desejados. A base teórico-metodológica da administração científica e clássica está fundada nos princípios da economia neoclássica e vão buscar garantir, através do controle dos tempos e movimentos do trabalho, uma maior otimização (eficiência) produtiva nas fábricas.

Ao comparar as obras dos dois autores clássicos citados, observa-se que Fayol vai avançar em aspectos relevantes dos modos de controle racional (instrumental) da administração, através da criação da divisão funcional do trabalho, passando a enfatizar uma perspectiva ‘classista’ que passa a defender a divisão entre os trabalhadores que pensam (gestam/criam/concebem) e os que executam (os gerentes e operários). Ainda que esta divisão remonte as civilizações antigas (que vão separar os agricultores dos pastores, sendo os primeiros visto como seres menores e os segundo como líderes), a atualização dessa perspectiva ideológica nos estudos de Taylor e Fayol vai ganhar inovações, tendo em vista que os novos padrões de organização (gestão) das sociedades contemporâneas passam a ser guiados por

novos princípios, fundados em uma nova categoria conceitual e analítica que é o trabalho.

Entretanto, as constantes mudanças sofridas pelos padrões de produção, em razão das mudanças socioeconômicas e políticas, vão impor alterações significativas na própria concepção original da administração científica e clássica, ainda que tenham sido preservados os princípios originários da eficiência e dos resultados. Nesse sentido, emergem novas escolas oriundas da chamada corrente positivista da administração, materializadas em novas abordagens com ênfase para a integração de outros campos científicos, a exemplo das ciências sociais e das ciências humanas, que vão estimular a emergência dos estudos organizacionais. O objetivo da integração de outras abordagens epistemológicas e teórico-metodológicas visava oferecer à administração novos recursos que a ajudasse a compreender o “comportamento dos trabalhadores” com vistas a garantir, do mesmo modo, maior produtividade e competitividade. Merece destacar como evidência desse movimento de renovação do pensamento da administração científica e clássica, a emergência da Escola das Relações Humanas, a partir da crise dos anos de 1929/30, e que assume como principal objeto de análise o comportamento dos trabalhadores, com vistas a identificar quais as principais motivações para melhorar, assim, seu desempenho.

Mas, apesar do esforço de ampliação dos recursos acadêmicos, especialmente, mediante a integração de recursos que possibilitassem interpretar as ações administrativas, observa-se que o produtivismo manteve sua identidade e força ao longo do tempo. O que explica o fato de que, até os dias atuais, a perspectiva instrumental manter lugar de destaque, inclusive influenciando as formas de gestão e gerência das organizações públicas (mediante a incorporação do *Princípio da Eficiência*, incorporado na EC 19/1998) e também das organizações sociais (particularmente quando estas passam a integrar a gestão pública, a partir dos anos de 1990, como resposta ao processo de descentralização das políticas públicas, fruto da consolidação da Constituição Federal de 1988). Diversas outras abordagens,<sup>5</sup> dentro do campo mais tradicional da administração, emergiram desde então, o que explica o sucesso alcançado pelos princípios técnicos da administração científica e clássica que passaram a ter

---

<sup>5</sup> Escola Estruturalista (1947), Escola dos Sistemas (1951), Escola Sociotécnica (1953), Escola Neoclássica (1954), Escola Comportamental (1957), Escola do Desenvolvimento Organizacional (1962), Escola da Contingência (1972) e Novas Abordagens (1990).

reconhecimento universal e exerceram influência não apenas nas nações capitalistas, mas também nas sociedades que aderiram ao modo de produção socialista. O que implica reconhecer, portanto, que os princípios e leis gerais da administração tecnicista vão ser reconhecidos como desprovidos de conteúdo ideológico ou político, passando a serem aceitos como instrumentos neutros.

Paralelo ao processo de renovação permanente e de consolidação da perspectiva tecnicista da administração é possível identificar movimentos críticos<sup>6</sup> que emergem, desde a origem desse movimento, iniciado nos anos de 1911, mas que só vão ganhar maior evidência, a partir dos anos de 1960/70. Esses movimentos irão se contrapor à perspectiva instrumentalista e, em alguma medida, ao campo interpretativista. Recentemente, a partir dos anos de 1980 e 1990, surgem novos estudos críticos em diversos países, incluindo o Brasil, que irão ser denominados de Estudos Críticos em Administração (ECA). Esse movimento passa a incorporar outros elementos teórico-analíticos vinculados à perspectiva marxista ou de inspiração marxiana, introduzindo a perspectiva da emancipação dos “sujeitos” (gestores, gerentes e trabalhadores) nos processos de administração.

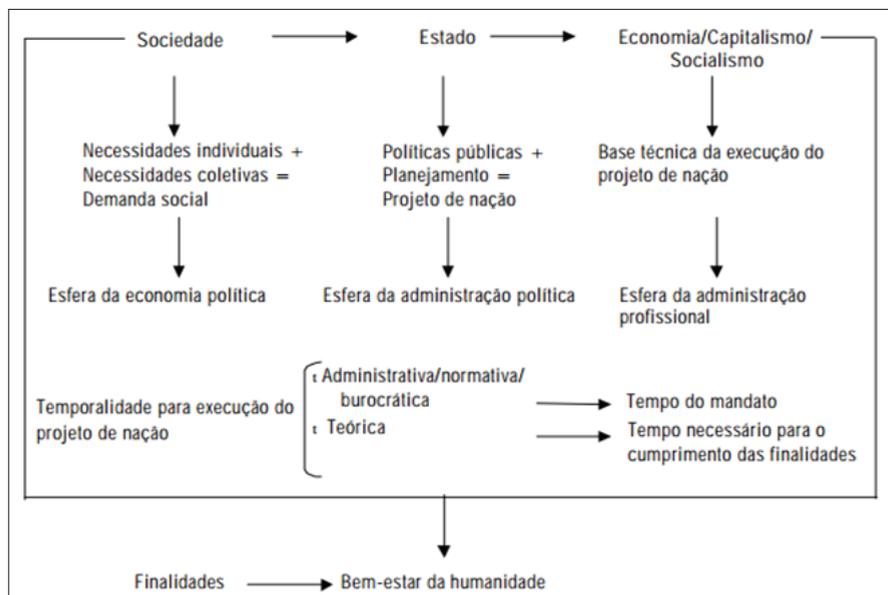
Dentro desse novo contexto de crítica à perspectiva instrumentalista se situa as contribuições trazidas pela Administração Política que vai defender ser a administração não apenas um espaço que possibilita a emancipação dos “sujeitos”, mas permite considerá-la um campo científico autônomo, ainda que multidisciplinar. Santos e Ribeiro (1993) ressaltam, no esforço analítico realizado sobre os processos socio-históricos que marcaram as transformações da economia e administração pública brasileira, que era necessário ampliar a interpretação sobre esses fenômenos à luz de abordagens epistemológicas próprias da administração, que intitularam de Administração Política.

Avançando nessa perspectiva analítica Santos (2004), destaca que as bases teóricas que integram a Administração Política envolvem dimensões próprias da economia política, da Administração Política (liderada pelo Estado) e da economia de mercado, conforme mostra o diagrama apresentado na Figura 1, a seguir:

---

6 Esse esforço pode ser observado em diversos estudos, a exemplo das contribuições trazidas por Maurício Tragtenberg (*Planificação: desafio do século XX*, 1967; *Burocracia e ideologia*, 1974; *Administração, poder e ideologia*, 1980), João Bernardo (*Para uma teoria do modo de produção comunista*, 1975; *Marx crítico de Marx*, 1997; *Economia dos conflitos sociais*, 1991), João Ubaldo (*Política e administração*, 1984).

Figura 1. Esquema Referencial Teórico Geral da Administração Política



Fonte: Santos (2004, p. 48).

Com base em uma leitura mais ampliada sobre a administração, Santos (2004) vai demonstrar no diagrama acima, o que entende por campo de conhecimento da Administração Política e defendem que os atos de “pensar” e “agir”, próprios das práticas e saberes administrativos, estão interligados de forma indissociável. Nesse sentido, argumenta que a administração integra elementos subjetivos, próprios do exercício de “pensar” (a dimensão própria da gestão), como integra também a materialização dessa concepção (gestão) através das técnicas de gerenciamento (gerência). Ao admitir ser a administração a manifestação dos atos de “pensar” e “agir”, de forma integrada, defendem que a administração carrega níveis elevados de subjetividade (próprios da dimensão política) em suas práticas administrativas. Conforme destacado por Santos (2009, p. 28),

[...] ainda que a análise administrativa incorporasse ao seu repertório conceitos de cultura, valor e ética, a administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, particularmente as voltadas para o mercado capitalista,

desenvolvendo técnicas cada vez mais elaboradas para o aprisionamento e alienação do trabalhador aos requisitos do aumento da produtividade do seu trabalho e de fidelidade à organização, ao seu padrão em última instância.

Tomando como referência os resultados da revisita crítica às contribuições do pensamento dos clássicos da administração pública e da administração científica e clássica, Santos (2004) vai ressaltar a crise de identidade do campo de estudos próprios da administração e, consequentemente, do administrador, particularmente dos estudantes universitários que não conseguem identificar qual de fato é o papel técnico, científico e social do administrador. Ainda segundo o autor, a ausência de identidade se deve à falta de consenso entre os estudiosos do campo, especialmente no que se refere a uma clareza de seu objeto científico. Vai ressaltar que, enquanto a maioria dos estudiosos prefere não se ocupar dessa discussão (escolhem seguir considerando a administração como um instrumento técnico, neutro), alguns poucos, que tem discutido sobre essa questão, conseguem avançar nesse debate.

Nesse sentido, uma importante discussão sobre o tema foi realizada entre Santos (2004) e França Filho (2004) que vão defender argumentos diferentes para justificar o objeto de estudo da administração: se é a gestão ou a organização. Enquanto o primeiro defende ser a gestão, o segundo não chega a negar essa possibilidade, mas ressalta a importância de se considerar o papel das organizações nessa definição.

Ao considerar esse importante debate entre os dois autores, cabe uma pergunta relevante para se entender melhor essa discussão acadêmica sobre o objeto científico da administração: qual a relevância em ser a gestão ou a organização o objeto científico do campo de conhecimento da administração? Para um estudante de graduação em Gestão Pública, como é o caso de Santana, um dos autores desse artigo, entender essa definição é fundamental para que possa se apropriar e aprofundar nesse debate. Nessa direção, encontramos nos estudos realizados por Santos (2004) uma definição mais clara sobre esse tema ao esclarecer que “objeto científico” é diferente de “objeto de estudo”. Esse esclarecimento é essencial para os estudantes de administração (pública, privada ou social), ao ajudar na identificação das diferenças e correlações entre epistemologia, teoria, análise e empiria (prática).

De forma resumida, entendemos que definir o objeto de conhecimento implica admitir ser a administração um campo científico autônomo, ainda que, conforme destacado por Santos (2004), se configure como uma área multidisciplinar, que tem uma contribuição a dar para o entendimento e condução das relações sociais de produção em uma dada sociedade. Ser campo de conhecimento não significa, pois, ser uma ciência distante da realidade social e organizacional; algo abstrato, mas, implica definir elementos teórico-analíticos e empíricos próprios, sem, necessariamente, tomar de empréstimo as bases de outros campos de conhecimento (especialmente das ciências econômicas, ciências sociais, ciências humanas, entre outras) quando necessita interpretar os fenômenos e ações administrativas.

Ao definir ser a gestão e não as organizações o objeto científico da administração os estudiosos da ciência da Administração Política defendem como principal argumento que as organizações são impossibilitadas de assumir esse papel devido a ser objeto de interesse de diversos campos de conhecimento. Nesse sentido, vão ressaltar que as organizações se consolidam como objeto de estudo privilegiado da administração, mas que não carrega a identidade e especificidade própria do “pensar e fazer” administrativo. Com base nessa análise concordamos com a defesa feita por Santos (2004) e ratificada por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) de que a gestão, por sua própria definição etimológica possibilita considerá-la como objeto de conhecimento próprio da administração. Para facilitar a compreensão desse debate ressaltamos a afirmação feita por Santos, Ribeiro e Chagas (2009, pp. 41 e 42), ao ressaltarem que:

[...] as organizações não são o objeto da ciência da administração. Se falarmos de estresse no trabalho, trata-se de um problema no âmbito das organizações, o seu equacionamento não se faz, porém, pela administração, mas sim pelas ciências médicas ou psicológicas. Se se fala de relações sociais nas organizações, a administração não é o campo do conhecimento mais apropriado para o entendimento e explicação desse fenômeno, mas sim a sociologia. De igual modo sucede com as relações e estruturas de poder, que são um campo próprio da ciência política e não da administração. Aspectos relacionados a costumes, hábitos, enfim, à cultura, ficam mais adequadamente compreendidos pela antropologia e não pela administração. Quando se

fala de aspectos técnicos da produção, a engenharia de produção é que se deve preocupar da sua análise. E o que cabe, então, à administração? Pura e simplesmente, a gestão.

Sobre essa discussão, concordamos com a afirmação feita pelos citados autores ao ressaltarem que falta clareza dos estudiosos da área, especialmente os que avançaram para o campo de estudos sobre epistemologia da administração, em relação ao seu objeto. Esse fato fundamenta a crítica feita por Santos (2004) ao ressaltar que os que têm se debruçado sobre os estudos das ciências da administração negligenciam essa dimensão epistemológica, e quando tentam avançar nessa direção cometem erros, comprometendo, assim, a definição do seu real objeto de conhecimento que é a própria gestão.

Após superar esse debate e admitir ser a gestão o objeto científico da administração, Santos (2004) vai ressaltar a importância desse campo, e a necessidade de assumir seu lugar, uma vez que tem sido representado por diversos campos do conhecimento, especialmente pela Economia Política. Ao se limitar e aceitar, passivamente, ser um campo coadjuvante, produtor e executor de técnicas/instrumentos gerenciais que auxiliam, de forma eficiente, o alcance da finalidade do capitalismo, a administração tem perdido a capacidade e oportunidade de assumir um lugar de destaque que lhe é próprio, e que envolve questões ideológicas, políticas, socioeconômicas, culturais e técnicas, conforme bem definiu Smith 1996 [1776], que ao delimitar o campo próprio da economia política, aproxima-se, segundo Santos (2004), do campo próprio da Administração Política.

Ao considerar a definição clássica de Smith sobre economia política como base também para a conceituação da Administração Política, Santos vai ressaltar que o campo da administração, em seus aspectos subjetivos e objetivos são reflexos das inter-relações entre sociedade-Estado-mercado, conforme ressaltado por diversos outros autores, que vão tratar sobre as relações possíveis entre política e administração, merecendo destacar aqui as contribuições trazidas por João Ubaldo Ribeiro (2006 [1968]).

Embora sejam campos distintos, a Administração Política e a economia política estão além do tecnicismo, pois, “respondem, conjuntamente, pela concepção e execução de certo projeto de nação e/ou projeto de sociedade” (Ibidem), ainda que os economistas, principalmente, os neoclássicos, se recusem a concordar com essa visão. Para os mencionados autores,

a aproximação entre a Administração Política e a economia política suscita debates importantes principalmente para o campo da administração por qualificar sua cientificidade e possibilitar que se coloque para além do utilitarismo técnico. Nesse sentido, Santos, Ribeiro, Ribeiro e Pinto (2017, p. 948) vão ressaltar que:

[...] cabe à economia política assumir o papel de definir o que, por que e para que produzir, circular e distribuir certa concepção de materialidade social — definindo, pois, os meios para a provisão material individual e social, campo vinculado à essência filosófica e ética do sistema capitalista industrial. Enquanto cabe à Administração Política responder ao desafio, não menos importante, de conceber formas de gestar e gerenciar essa concepção socioeconômica. Assim, à Administração Política incumbe, portanto, conceber (gestar) e fazer (gerenciar/operacionalizar) os meios para garantir a condução das possibilidades (ideais, reais e potenciais) de produção, circulação/realização e distribuição, com vistas a elevar o nível de materialidade individual e social e garantir, desse modo, a sustentabilidade e reprodução do sistema socioeconômico.

Para os objetivos desse estudo, é importante apresentar, de forma resumida, que os citados autores definem Administração Política como a representação teórico/analítica e empírica de uma dada forma de gestão das relações sociais de produção que orienta uma dada sociedade e/ou organização a alcançar uma dada finalidade. O que implica considerar que, ao adotar a perspectiva teórica crítica da Administração Política para compreender melhor os conceitos de gestão e gestão social, buscou-se identificar elementos conceituais e analíticos mais amplos sobre o campo da ciência da administração.

### **Uma aproximação ao conceito de “gestão” à luz da Administração Política**

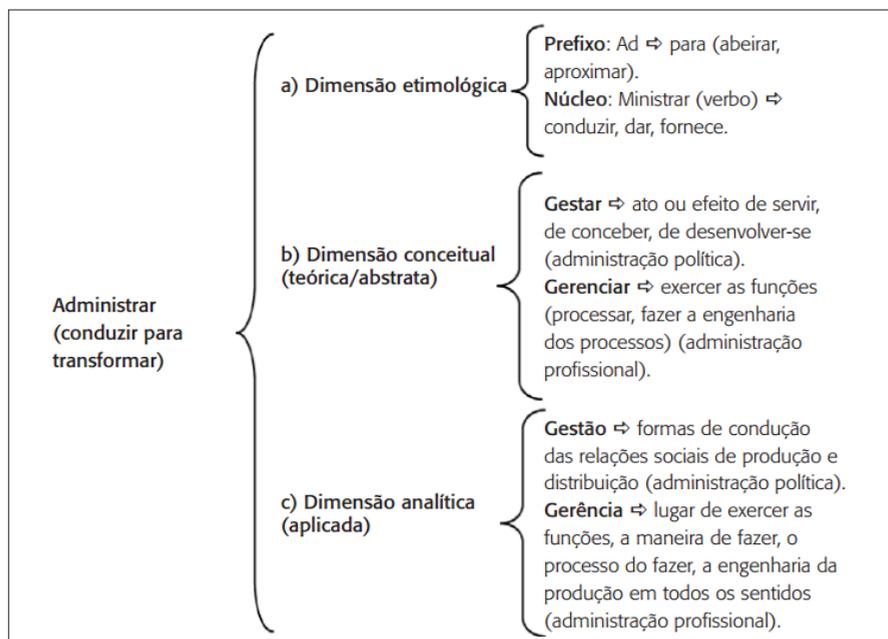
Apesar de na contemporaneidade diversos campos do conhecimento terem passado a utilizar o termo gestão — a exemplo das denominações: gestão escolar/pedagógica, gestão hospitalar, gestão ambiental,

gestão hoteleira, entre outras disciplinas como: gestão financeira, gestão de marketing, gestão de pessoas, gestão tributária, gestão urbana, gestão democrática, gestão social, dentre outras — como manifestação da importância dessa acepção e prática do campo da administração, são raras as reflexões sobre esse tema nos aspectos epistemológicos e teórico-analíticos. Observa-se que a gestão tem sido tomada como um dado da realidade que não carece de maiores reflexões ou aprofundamentos, cabendo em qualquer situação.

Ao constatar que o conceito de gestão é, ainda, um constructo social e que tem sido utilizado tanto pela área da administração como por diversos outros campos do conhecimento, revela-se um termo cujo conceito é carregado de imprecisão e indefinição. Nesse sentido, Santos, Ribeiro e Chagas (2009) vão destacar que o termo acabou se revelando como uma expressão utilizada de forma inapropriada, especialmente pelo campo da administração que o tem utilizado como sinônimo: ora de administração, ora de organizações, ora de gerenciamento. O uso inadequado e impreciso ganhou destaque tanto dentro da academia — mesmo nas escolas mais clássicas voltadas para a formação de administradores corporativos/negócios —, como também fora dela, em decorrência da falta de clareza em sua definição, e também por estar intimamente associada à visão mais instrumental/tecnicista da administração científica.

Ao defender ser a gestão o objeto científico da Administração Política, os citados autores tiveram que ampliar a compreensão desse conceito, e nessa direção vão realizar uma pesquisa etimológica, em diversos dicionários de administração e também em dicionários da língua portuguesa, tendo em vista reconhecerem os significados e os sentidos (abstrato e analítico) de administração, gestão e gerência. Após esse esforço, foi possível aos autores avançarem nos construtos teóricos da Administração Política (associado à dimensão própria da gestão) e da administração profissional (associada à dimensão própria do gerenciamento/gerência), conforme mostra a Figura 2 abaixo:

Figura 2. Conceituando Administração, Gestão e Gerência



Fonte: Santos, Ribeiro & Chagas (2009, p. 929).

A figura acima mostra que os citados autores, ainda que tomem como referência as descrições contidas em dicionários, avançam no esforço de conceituar os termos destacados. Ao apresentar as dimensões etimológica, teórica (abstrata) e analítica que cada um dos conceitos representa, ganha relevo as diferenças e correlações estritas entre administração, gestão e gerência; ou seja, entre as dimensões etimológica (representada pela administração como campo do conhecimento/como área), conceitual/teórica e analítica (representadas pelos conceitos de gestão e gerência).

Admitindo-se uma convergência com as ideias de Santos, Ribeiro e Chagas (2009), é possível eliminar a confusão que existe ao se tomar o conceito de administração com sinônimo de gestão ou gerência. Superado esse problema, os autores avançam no entendimento dos sentidos teórico e analítico que integram os conceitos de gestão e gerência, destacando que apesar de enfatizarem as distinções entre os dois termos, reafirmam que não é possível separá-los. O que implica considerar que essa separação tem

objetivos apenas metodológicos ou didáticos para possibilitar, assim, aos estudantes de administração e de gestão pública (e também aos administradores profissionais e/ou acadêmicos), diferenciarem essas duas dimensões que estão interligadas, de forma indissociável, tomando como base o campo das ciências da administração.

Feitos esses esclarecimentos, merece destacar as diferenças e complementariedades entre os aspectos conceituais e analíticos de gestão e gerência. Antes de avançar nesse entendimento, é importante destacar que esses conceitos, segundo o dicionário Aurélio, significam, respectivamente, “compor, desenvolver atribuindo juízo de valor”, e “corresponde a estudar ou explorar algo de maneira minuciosa”.

Ao diferenciar a dimensão conceitual da dimensão analítica fica mais fácil compreender o que os autores definem como sendo o conceito de *gestar* e o conceito de *gerenciar*. Enquanto o primeiro reflete, segundo descrição encontrada em vários dicionários consultados, “o ato ou efeito de servir, de conceber, de desenvolver-se”; o segundo é traduzido como “exercer as funções (processar, fazer a engenharia dos processos etc.)”. O que permite observar que enquanto o verbo “gestar” carrega maior peso como definidor de processos sociais e/ou organizacionais mais amplos, mais de longo prazo; o verbo “gerenciar” parece implicar processos sociais e/ou organizacionais mais voltados para os processos de execução/exercício.

Em relação à dimensão analítica dos processos administrativos, os autores vão ressaltar as dimensões da gestão e da gerência. Enquanto a primeira reflete as “formas/modos de condução das relações sociais de produção [...]”; a segunda assume o papel relevante como “espaço-tempo/lugar onde se exercita se aplica as diferentes maneiras de fazer gestão [...]”. Essas definições ganham relevo nas abordagens da Administração Política, pois ainda que a gestão e a gerência estejam interligadas, representam dimensões e funções diferentes de um mesmo processo: os “atos de pensar e executar” uma dada administração. Para a primeira dimensão os autores classificam como o campo da Administração Política, campo próprio do pensar um dado projeto/forma de gestão. O segundo é definido como campo da administração profissional, responsável pela capacidade, não menos relevante, de tornar possível a execução do projeto de gestão.

Em síntese, conforme destacado por Santos et al. (2017), ainda que os conceitos de administração, gestão e gerência se completem, são distintos

nos seus respectivos significados, assim como no seu sentido, como ressaltam os autores:

[Gestão] é definida como a concepção das formas de condução das relações sociais de produção, circulação e distribuição, observadas em quaisquer níveis de organização humana (individual, organizacional e coletiva) e que assumem a dimensão de objeto científico da Administração Política; e [Gerência] é definida como a ação, o ato de fazer, a materialização daquilo que fora concebido no plano da gestão e que compreende a manifestação concreta do conceito de administração profissional (p. 945).

Conforme já destacado, nosso esforço aqui foi apresentar o conceito de gestão abordado na perspectiva da Administração Política a fim de contribuir para que os estudantes de administração e gestão pública possam ampliar sua visão sobre o conceito de gestão, associado às definições da área científica da administração, assim como manifestação dos aspectos gerenciais (técnicos). Com essa perspectiva crítica e ampliada é possível superar os limites impostos pela escola ortodoxa da administração científica, pautada em uma visão resumida e imposta pelo tecnicismo que insiste em manter a administração presa ou limitada ao pensamento e técnicas subordinadas à economia neoclássica.

Com base na discussão epistemológica e teórico-analítica trazida pelos estudos da Administração Política podemos entender que a gestão tem a responsabilidade não apenas de atender aos objetivos econômicos, comprometidos com a consolidação e reprodução do capitalismo, mas tem condições de assumir compromissos também em garantir a inclusão social, tomando como referência formas inovadoras e revolucionárias de fazer a gestão social desse sistema, a partir da distribuição de renda. Esse aspecto será tratado na próxima seção.

### **Uma aproximação ao conceito de “gestão social” à luz da Administração Política**

Conforme destacado, o tema gestão vem ganhando destaque na atualidade e passou a ser integrado como uma área padrão (como um núcleo

comum de diversos campos do conhecimento e de práticas sociais). Dentre essas manifestações merece destacar a denominação gestão social ou gestão do desenvolvimento socioterritorial como objeto de reflexão dessa seção, por ser um termo que vem sendo utilizado de forma genérica (e de certo modo vulgar) representando um modo particular de fazer gestão pública e/ou societal, assim como, por ser a área de formação de um dos autores.

Se aceitarmos como válido que a Administração Política responde científica e tecnicamente por definir um dado ‘modo/forma de gestão das relações sociais de produção’, pode-se considerar que gestão social representa uma percepção particular dessas relações sociais, tendo como base a inclusão dos atores sociais como participantes ativos do processo de coconstrução da agenda de políticas públicas. A esse movimento, que ganhou maior destaque nos países em desenvolvimento, especialmente nos latino-americanos, gerência social ou gestão social passou a significar os movimentos de mudanças advindas dos processos recentes de redemocratização no subcontinente. Alguns autores nacionais que tem avançado nos estudos sobre o tema, como Tenório (2008a, 2008b, 2010, 2011), França Filho (2003, 2008), Fischer (2002), Fischer & Melo (2003, 2006), Bouldosa (2009) e Bouldosa & Schommer (2008, 2009), revelam convergências com as bases críticas trazidas pela Administração Política, especialmente no que se refere aos contrapontos em relação à visão tecnicista adotada pelo campo tradicional da administração clássica.

Desse modo, ao se contrapor à perspectiva ortodoxa hegemônica dos estudos da administração e dos estudos organizacionais, pautados no utilitarismo das práticas administrativas, os estudos da gestão social vão priorizar abordagens críticas utilizando como referência os pressupostos teórico-analíticos oriundos de diversos outros campos do conhecimento, especialmente das ciências sociais, da ciência política, das teorias da administração pública, com ênfase nas teorias das políticas públicas. Apesar dos avanços e importantes contribuições que esses estudos trazem, ratifica-se com as críticas feitas pelos estudiosos da Administração Política ao ressaltarem que é preciso que os estudos da gestão social avancem nos aspectos epistemológicos e teórico-analíticos próprios do campo da ciência da administração, especialmente considerando-se a utilização do termo gestão para caracterizar um modo diferenciado de fazer administração, e a perspectiva dos interesses da sociedade.

Conforme destacado por França Filho (2008), o termo gestão social tem sido utilizado de forma inapropriada em todos os espaços, tanto dentro da academia como fora dela, pois nos dias atuais tudo o que não é gestão tradicional (tecnicista) passou a ser chamado de gestão social. Em decorrência dessa banalização do termo, considera-se que o autor converge com as críticas feitas pelos estudos da Administração Política ao consensurarem que se faz necessário ultrapassar a superficialidade da leitura sobre o conceito de gestão para superar o que falseadamente vem sendo chamada de gestão social. A ressalva do citado autor se deve ao fato de considerar que, em alguns espaços, apesar da existência de inúmeras práticas assim denominadas, uma observação mais criteriosa confirma que não condizem de fato com o que se busca classificar como gestão social. Muitas dessas experiências reforçam a ideologia da administração social, mas na realidade tem reproduzido os princípios da eficiência pautados pela gestão corporativa.

Para entender melhor a evolução desse conceito e prática no Brasil, merecem ser destacados os estudos pioneiros sobre o tema gestão social que emergiram na década de 1990, conforme aponta Cançado, Tenório & Pereira (2011). Os citados autores ressaltam que esses primeiros movimentos têm como principal referência as bases teóricas construídas por Guerreiro Ramos, Paulo Freire, Habermas, Tocqueville e Hannah Arendt. Apesar de reconhecerem a influência desses pensadores, destacam que o termo gestão social é genuinamente brasileiro, embora se encontrem contribuições em outros países. Nessa direção, citam como exemplos os cursos realizados nos Estados Unidos e na América Latina — a exemplo do Chile, Guatemala e Panamá — mas reafirmam que é no Brasil que esses estudos e pesquisas se potencializam. Citam como materialização da ascendência do Brasil no tema as diversas produções científicas, os periódicos especializados,<sup>7</sup> os eventos, as redes de pesquisadores e os centros de pesquisas espalhados no território nacional, com destaque para o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da EA-UFBA, além dos cursos de extensão em diversas universidades, curso de graduação e os diversos cursos de pós-graduação.

---

<sup>7</sup> Como os *Cadernos de Gestão Social* (CGS) e a *Revista Nau Social* da Escola de Administração da UFBA (EA-UFBA).

Desde seu surgimento, ainda que exista um debate intenso e expressivo sobre o conceito de gestão social, este é considerado pela maioria dos estudiosos da área como um conceito em construção (Boullosa, 2009; Boullosa; Schommer 2009; França Filho 2003; Fischer, 2006). Essa afirmação tem suscitado inúmeros e calorosos debates acadêmicos e não acadêmicos motivados pela complexidade que a definição desse conceito exige. Embora se considere que diversos estudiosos da área tenham contribuído significativamente para o aprofundamento e consolidação do conceito de gestão social, há um reconhecimento sobre a contribuição histórica trazida por Tenório. Como afirma Cançado (2013), este é considerado o autor que dará o primeiro passo para tentar conceituar esse campo. Como o objetivo desse estudo é apenas o de trazer uma aproximação entre os estudos da Administração Política e da gestão social, em torno do conceito de gestão, serão destacadas as contribuições de Tenório (1998), França Filho (2008) e Cançado (2011). Em outra oportunidade se aprofundará essa revisão, integrando diversos outros estudos que tem contribuído para qualificar a discussão.

Nesse sentido, Tenório (1998) inicia as bases da construção do referido conceito partindo da contraposição com o conceito de gestão estratégica. Para o autor esta é entendida como aquela perspectiva gestorial tradicional, oriunda da administração científica, que orienta as organizações empresariais. O autor realiza esse confronto à luz da Escola de Frankfurt de modo a estabelecer um contraponto entre essa teoria crítica e a teoria tradicional da administração clássica. Ao realizar esse confronto, em artigo intitulado *Gestão Social: uma perspectiva conceitual*, define pela primeira vez gestão social como um modelo de gestão que “[...] tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.” (1998, p. 16)

É possível observar que, ainda que o autor tenha se esforçado para conceituar gestão social estabelecendo um contraponto à visão tradicional, Tenório não diferencia as dimensões da gestão e da gerência, conforme propõe a Administração Política. Utilizando as categorias analíticas definidas por Santos, Ribeiro & Chagas (2009), é possível avaliar que, apesar do citado autor ressaltar as características dialógicas e a valorização da participação dos mais variados atores no processo decisório, como princípios fundantes da gestão social, Tenório perde a oportunidade de

aprofundar essa discussão rompendo com a visão tecnicista e avançando em direção a uma construção epistemológica e teórico-analítica própria do campo da administração. Ao tratar a gestão social como contraponto à gestão tecnicista induz o autor a tratar a gestão como um substantivo (ou substância), o que é rebatido por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) que classificam esse termo como um verbo, como uma ação.

Ao conceituar gestão social, França Filho (2008) faz, primeiramente, uma provocação ao questionar sobre a pergunta: *qual gestão não é social?* Na tentativa de responder à problemática, nota-se que o autor defende que a gestão social pode ser conceituada por sua finalidade que classifica de social. Outro ponto importante que o autor traz é considerar que qualquer gestão carrega em si a dimensão social, o que significa considerar que o caráter ou finalidade social que revela que as organizações contemporâneas — sobretudo as empresariais — vêm reconhecendo a “importância” das pessoas e suas relações entre si para produzir; em contraposição à “visão tradicional da gestão” que valorizava a capacidade técnica individual e não a interacional.

No entanto, tomando como base para esse debate as contribuições da Administração Política, este pensar contemporâneo da gestão social integrada em todas as esferas, embora não esteja ligado mais aos padrões clássicos da administração científica (taylorista-fordista), é um pano de fundo para que este padrão continue a acontecer, pois quanto mais as empresas “valorizam” essa dimensão do “social”, seu capital aumenta porque na verdade está primando pela eficiência. Vele destacar que para constatar essa afirmação basta observar os programas denominados de “valorização do profissional” dentro das corporações. Um olhar mais cuidadoso sobre esses fenômenos de inclusão da agenda social nos atuais padrões de gestão social empresarial revelam que, apesar desse discurso de inclusão e respeito aos direitos humanos e sociais, a valorização da dimensão social só se dá na dimensão do gerenciamento (no momento da execução das tarefas), sendo totalmente inexistente no processo de decisão, o que seria, para Santos (2009), o campo próprio da gestão.

Para França Filho (2008), e para outros estudiosos desse campo, a gestão social pode ser entendida como um “processo” no sentido de operar a gestão, como também, pode ser compreendida como um fim no sentido da clarificação dos objetivos que a gestão se propõe. No que se refere à gestão social como processo o autor classifica as “problemáticas de

sociedade”, ou seja, está relacionada à ‘gestão das demandas e necessidades sociais’ (grifos dos autores). Enquanto fim, a gestão social representa o *modus operandi*, ou seja, um padrão, um modelo de gestão organizacional.

Sobre esse segundo tipo, observa-se uma convergência dos argumentos do referido autor com a Administração Política ao destacar o “tipo-ideal de gestão” no qual a racionalidade técnica está a serviço do social, do político, do cultural e do ecológico, e não o inverso. Dessa forma, como mencionado acima, ao destacar a dimensão de “gestão social falseada”, o autor alerta que, mesmo no universo das organizações da sociedade civil, é possível se encontrar a racionalidade tecnicista acontecendo, ou seja, no caminho inverso daquilo que a Administração Política e a gestão social propõe que é transformar a realidade social com vistas a garantir melhores condições de vida à coletividade.

Com base nas críticas feitas às abordagens falseadas da gestão social, o autor conceitua gestão social como:

[...] modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originalmente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entrettenham, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, através de variadas formas de parcerias para consecução de projetos. Este é o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto, uma esfera pública de ação que não é estatal (França Filho, 2007, p. 5).

O autor conceitua gestão social enquanto modo de gestão próprio a um tipo de organização particular (social) que tem por finalidade não o lucro, a eficiência, mas construir bases para consolidar a autogestão, tendo como finalidade última o bem estar coletivo. Ressalta que, embora tais organizações precisem de sustentabilidade (no que se refere ao aspecto econômico) para atender às demandas coletivas a dimensão econômica não é seu fim último, mas um meio importante para se atingir o fim que é o bem-estar social. Resumidamente, o autor defende que a gestão social (autogestão) é a gestão das demandas sociais com a finalidade de atender aos interesses coletivos.

Corroborando com a análise feita por Pinto Júnior (2017), utilizando a abordagem da Administração Política, considera-se que França Filho, assim como Tenório (1998), não aprofundou o conceito de gestão

como objeto científico próprio da administração, reforçando tratar-se de um modo particular de administrar os interesses/demandas sociais para atender a finalidade da produção e apropriação pelo coletivo. Desse modo, utilizando as categorias conceituais e analíticas da Administração Política, poderíamos considerar que o conceito trazido por França Filho pode ser compreendido como um modo/forma de relações sociais de produção que não visa alcançar o rendimento ou lucro de forma privada, mas socializar os frutos do desenvolvimento socioeconômico produzidos pela coletividade.

Após a leitura dos conceitos trazidos por Tenório e França Filho identificou-se em Cançado (2011) uma definição mais clara e mais ampliada de gestão social, ainda que também se observe que não dedica esforços para se debruçar sobre o conceito epistemológico e teórico-analítico de gestão e suas implicações no conceito de gestão social. O autor integra elementos da ciência política e da filosofia da “ação comunicativa” de Habermas, definindo, assim, a gestão social como resultado de uma “[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (2011, p. 697).

Com base nessa definição, é possível reconhecer a definição e caracterização de categorias de análise mais ampliadas que avançam na definição de quatro (4) aspectos fundamentais: (a) a tomada de decisão coletiva; (b) a dialogicidade; (c) a transparência; e (d) a emancipação. Por tomada de decisão o autor define que se faz necessário que os espaços de deliberação sejam livres de qualquer tipo de coação, devendo ser baseada no entendimento entre os atores, sem nenhum tipo de negociação utilitarista, sustentado no princípio habermasiano da “ação comunicativa” como único caminho para a dialogicidade. Sobre a transparência vai destacar que, mesmo em espaços mais inclusivos, a exemplo das associações comunitárias, esta característica praticamente inexistente. Porém, reforça a necessidade dessa condição como essencial para que as demais características possam se consolidar, ressaltando que é através da total transparência que se viabiliza a tomada de decisão coletiva. Quanto à característica da emancipação, como fim último da gestão social, ressalta os princípios libertários defendidos por Paulo Freire como o exercício da cidadania, destacando

que os indivíduos devem se “libertar do opressor, porém, sem também ser opressor”.

Ao considerar os conceitos de gestão social trazidos pelos três autores à luz da Administração Política, é possível considerar que no modo de gestão há uma significativa convergência entre as abordagens defendidas por Tenório, França Filho & Cançado, na medida em que partem do pressuposto de que é fundamental se afastar da concepção de administração científica (positivista). O que significa concordar que as perspectivas clássicas da ciência administrativa não dão conta da perspectiva introduzida pela gestão social. Em síntese, afastar-se dos princípios e pressupostos orientadores da visão instrumentalista do campo da administração é um ponto de conciliação entre os autores.

Outro aspecto relevante é a defesa de todos os autores em relação ao alcance da finalidade social ou o bem-estar coletivo como objetivo primordial da gestão social. Nesse sentido, os estudiosos da gestão social poderiam se apropriar das proposições feitas por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) de inverter as bases teórico-metodológicas que orientam o capitalismo contemporâneo mediante a implantação do que classificaram de PQNR, que pode ser traduzido da seguinte forma: Para Qualquer Nível de Renda, a distribuição deve ser o parâmetro orientador das relações sociais de produção.

Outro ponto importante a se observar nas relações possíveis entre o conceito de Administração Política e gestão social é que priorizam como resultado de todo o processo de inovação da gestão a emancipação do homem enquanto cidadão. Com base nas aproximações das duas abordagens, pode-se inferir que a gestão social sob a perspectiva da Administração Política, pode ser considerada como um modo/forma de gestão diferenciada sustentada no protagonismo social e caracterizada por ações convergentes entre os interesses da sociedade e do Estado com vistas a construir as bases de uma sociedade mais justa, ética, igualitária e solidária.

### **Considerações preliminares**

Embora o esforço empreendido nessa pesquisa de realizar as aproximações conceituais fundamentais para melhor compreender o conceito, sentido e significado de gestão e gestão social, base para a formação de todo administrador (gestor público, nesse caso), nota-se que não foi

suficiente para preencher as lacunas existentes na formação acadêmica do pesquisador. Entretanto, seus resultados contribuíram, sobremaneira, tanto para diminuir as dúvidas sobre o objeto central da profissão (gestor público e social), como para instigar o interesse em dar continuidade a esse esforço investigativo. Reconhecer a identidade da profissão é, portanto, um dos principais ganhos desse trabalho, pois possibilitou dimensionar e reconhecer a estatura da responsabilidade que um gestor tem para melhorar a qualidade e garantir maior efetividade das ações ou projetos que irá ajudar a administrar.

Nesse sentido, foi essencial a aproximação aos estudos epistemológicos da Administração Política, por possibilitar ampliar a visão do conceito e do papel social da administração, especialmente da gestão pública, através do entendimento da administração como área de conhecimento, responsável, pelos atos de “pensar” e “agir”. O que significa admitir que a administração é conformada por duas dimensões integradas e indissociáveis: a gestão e o gerenciamento; a concepção e a ação administrativa.

Com base nessa nova leitura sobre a apreciação do significado e sentido da gestão, ficou mais fácil avançar na compreensão da definição de gestão social, conceito fundamental para a formação e atuação profissional do gestor público e militante social. Ao integrar as contribuições de Tenório, França Filho e Cansado, como representantes de uma gama ampla de estudiosos do campo da gestão social, foi possível observar que ainda falta um maior aprofundamento desse debate sobre o próprio conceito de gestão, antes de substantivá-lo ou adjetivá-lo de “social”. O que implica concordar com os argumentos defendidos por França Filho de que é necessário fazer uma distinção entre os padrões de gestão privada, voltados para a privatização da renda e riqueza produzidas socialmente, para, assim, avançar em um entendimento mais alargado sobre o significado e sentido da gestão social.

Como resultado dessa pesquisa foi possível reconhecer que os conceitos de administração, gestão e gestão social, sob a perspectiva da Administração Política, mostra o quanto os atos de “pensar” e “agir” refletem um mesmo processo de produção e apropriação de formas/modos de administrar uma dada sociedade ou organização. Esse reconhecimento nega, pois, a defesa que a literatura tradicional têm reafirmado de a administração ser uma técnica neutra. Ao contrário desse ideário, é possível observar que os “atos e fatos” administrativos estão carregados, historicamente, de

ideologia. O que implica que os estudantes de administração (para atuar no setor privado, público e/ou social) precisamos ser melhor formados para reconhecer que os administradores tem papel social, político e também técnico.

Nesse sentido, se considerarmos que a ação de um administrador (como gestor, gerente ou técnico) interfere, direta ou indiretamente, nas relações interpessoais, com impacto nas relações sociais, é preciso investir no desenvolvimento de competências tanto interpretativas (críticas) como também técnicas. O que significa admitir que a formação do administrador precisa avançar no entendimento sobre qual é, efetivamente, seu objeto central de conhecimento e de práticas sociais. Se admitir ser a gestão esse objeto, como defende a Administração Política, então, é necessário avançar no entendimento do que esse conceito significa. Mas, se for a organização esse objeto, como defendem os estudiosos das teorias das organizações, é necessário que também se invista nessa compreensão. O importante como demonstraram os resultados preliminares dessa pesquisa, é avançar na compreensão do que trata, afinal, a administração e qual o papel social, político e técnico desse profissional.

## Referências

- BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policyanalysis e da abordagem social da aprendizagem. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 11, 2009, Salvador. *Anais...*, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.
- BOULLOSA, R. F. & SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro. *Anais...*, Juazeiro: NIGS/UNIVASE, 2009. 1 CD-ROM.
- BOULLOSA, R. F.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C. & RIGO, A. S. *Os desafios da formação em gestão social*. Palmas: Provisão, 2008.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G. & PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, vol. 9, n.º 3, pp. 681-703, 2011.
- CANÇADO, A. C. Gestão social: um debate para a construção do campo. *NAU Social*, vol. 4, pp. 191-209, 2013.

- FAYOL, H. *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. Paris: H. Dunod et E. Pinat, 1916.
- FISCHER T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, pp. 12-32.
- FISCHER, T. & MELO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e interorganizações. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. *Anais...* Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD-ROM.
- FISCHER, T. & MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T. M. D.; ROESCH, S. & MELO, V. P. *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, pp.13-41, 2006.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão Social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9,2003, Salvador. *Anais...*, Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.
- FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004, pp. 19-143.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. & SCHOMMER, P. C. (orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: UFC, 2008, pp. 27-37.
- PINTO JÚNIOR, W. O. *Gestão Social e governança em rede de políticas públicas: Coproduzindo uma tecnologia em Gestão Social com o coletivo de mulheres do Calafate*. 2017. 100f. Mestrado interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA.
- SANTOS, R. S. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo/Salvador: Hucitec/Mandacaru, 2004.
- SANTOS, R. S. et al. A crise, o Estado e os equívocos da Administração Política do capitalismo contemporâneo. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n.º 4, pp. 1.011-34, 2016.
- SANTOS, R. S. *Em busca de um conceito para Administração Política*. In:

- SANTOS, R. S. *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A Administração Política brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, 1993.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases Teórico-Methodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Pública*, vol. 4, n.º 43, pp. 919-41, 2009.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M. & PINTO, F. L. B. Administração Política e Políticas Públicas: em busca de uma abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 15, n.º 4, Rio de Janeiro, out.-dez. 2017.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1986.
- TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. Trad. Arlindo Vieira Ramos. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- TENÓRIO, F. G. *Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento*, 2011 (no prelo).
- TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, vol. 32, pp. 7-23, out. 1998.
- TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C. & CANÇADO, A. C. *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF, 2010.
- TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração?* 3.<sup>a</sup> ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.
- TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado*. 3.<sup>a</sup> ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.