



VÂNIA APARECIDA REZENDE DE OLIVEIRA

**INTERESSE PÚBLICO, GESTÃO PÚBLICA E
GESTÃO SOCIAL: SIGNIFICADOS E CONEXÕES**

**LAVRAS – MG
2012**

VÂNIA APARECIDA REZENDE DE OLIVEIRA

**INTERESSE PÚBLICO, GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL:
SIGNIFICADOS E CONEXÕES**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Doutor.

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS – MG
2012**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca da UFLA**

Oliveira, Vânia Aparecida Rezende.

Interesse público, gestão pública e gestão social : significados e conexões / Vânia Aparecida Rezende Oliveira. – Lavras : UFLA, 2012.

140 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2012.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Interesse público. 2. Esfera pública. 3. Estatal. 4. Não estatal. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 350

VÂNIA APARECIDA REZENDE DE OLIVEIRA

**INTERESSE PÚBLICO, GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL:
SIGNIFICADOS E CONEXÕES**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Doutor.

APROVADO em 29 de fevereiro de 2012

Dra. Ana Alice Vilas Boas	UFLA
Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio	PUC-MG
Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral	PUC-SP
Dra. Sílvia Helena Rigatto	UFLA

Dr. José Roberto Pereira
Orientador

**LAVRAS – MG
2012**

Dedico este trabalho ao meu grande amor Égon Augusto Vieira de Oliveira (in memorian) e ao meu mestre e amigo Luiz Fernando de Carvalho (in memorian).

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me permitiu terminar este trabalho mesmo perante todas as dificuldades encontradas.

Agradeço a minha família, em especial aos meus pais, irmãos e famílias, mas com um carinho a mais pela minha irmã Márcia que esteve presente nos momentos mais difíceis.

Ao meu orientador, professor José Roberto Pereira, que desde o início do meu mestrado me orientou, acreditou e confiou no meu trabalho. Agradeço também ao professor Robson Amâncio que incondicionalmente me apoiou no sonho acadêmico e não mediu esforços para me ajudar.

Agradeço aos professores que ajudaram na minha formação, em especial ao professor e amigo Sálvio de Macedo.

Aos colegas de doutorado e mestrado minha eterna amizade e gratidão, com um carinho especial à amiga Cléria Lourenço que muito além do convívio acadêmico se tornou uma verdadeira amiga.

As minhas amigas Suzana, Maria Leopoldina, Aninha, Flávia, Alessandra, Vânia e Marina meu obrigada e minha fiel amizade.

Aos amigos Virgílio de Oliveira, Airton Caçado e Dany Tonelli agradeço pela grandiosidade e boa vontade de dividirem comigo seus conhecimentos tão preciosos que foram fundamentais para minha formação profissional.

Aos amigos Alexandre Reis Rosa e César Tureta, obrigada por todos os momentos juntos, em sua maioria de muita alegria.

Ao Professor Armindo dos Santos de Sousa Teodósio que com sua sabedoria e gentileza tanto contribuiu para a realização deste trabalho.

Às professoras Sílvia Rigatto, Ana Alice Vilas Boas e Eloisa Cabral por aceitarem participar da banca e pelas contribuições sobre o trabalho. Aos professores Marco Aurélio Marques Ferreira e Elias Rodrigues de Oliveira agradeço pela disponibilidade de terem sido suplentes.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração e Economia por proporcionarem as condições para minha formação entre mestrado e doutorado.

Ao Cnpq pela concessão da bolsa de estudos nos quatros anos de doutorado.

Enfim, aos aqui não citados, mas sempre presente na memória e coração, meus sinceros agradecimento por, de alguma forma, contribuir e participar desta conquista.

RESUMO

O objetivo geral desta tese, de natureza teórica, é revelar os significados e conexões entre interesse público, gestão pública e gestão social. A primeira parte apresentou uma contextualização sobre a fundamentação teórico-conceitual do estudo, além de descrever seu percurso teórico metodológico. O objetivo geral se desdobrou em três objetivos específicos, são eles: a) identificar e sistematizar os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público estatal na literatura científica, que possa contribuir para o entendimento da gestão pública; b) identificar e sistematizar os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público não estatal que possam contribuir para o entendimento da gestão social e c) discutir e demonstrar as convergências entre interesse público e gestão pública, de modo que seja possível elucidar e propor um novo sentido para a gestão social brasileira. A segunda parte da tese é apresentada sob a forma de quatro artigos, que embora independentes, possuem uma articulação e consistência entre si. O primeiro artigo teve como objetivo caracterizar, de forma geral, os significados de interesse público na literatura científica que possam contribuir para o entendimento de suas possíveis conexões com a gestão pública. Resgata-se a origem e significados do conceito de público em clássicos da filosofia como Hannah Arendt e Jürgen Habermas, além de recorrer a John Locke e Norberto Bobbio e tratou ainda do interesse público na sociedade contemporânea. Como considerações finais ressaltou-se a complexidade que cerceia o conceito de “público” e apontou para a necessidade de transcender a sua ideia clássica e jurídica e, assim, avançar nesse debate. O segundo artigo mostrou que a esfera pública e a “*res publica*” são o resultado do desenvolvimento do interesse público em um contexto democrático. Argumentou-se como a formação da *res publica* pode ser o resultado do desenvolvimento do interesse público bem compreendido (Tocqueville) e da esfera pública (Habermas). Como considerações finais ressaltou-se que a manifestação do “interesse público”, em um contexto democrático é condição *sine qua non* para a existência da esfera pública habermasiana e para a consolidação da *res publica*. O terceiro artigo abordou as aproximações teórico-conceituais entre gestão social e esfera pública no âmbito da sociedade brasileira. Ao tratar a esfera pública habermasiana o artigo caracterizou-a como um dos pilares teóricos e fundamento da gestão social. Como considerações finais ressaltou-se o crescimento da pesquisa e da prática da gestão social no Brasil, bem como a criação e a recriação de espaços públicos, onde a ação pública se torna possível. Finalizando a tese o quarto artigo identificou e sistematizou os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público estatal e do interesse público não estatal na delimitação dos campos da gestão pública e da gestão social, respectivamente, bem como mostrou que é possível uma convergência entre os

quatro conceitos. Ao propor uma discussão teórica entre esses conceitos, interesse público, gestão pública e gestão social, esta tese buscou contribuir para a delimitação e a interface entre eles, bem como para a construção dessas áreas e sua consolidação teórica.

Palavras-chave: Interesse público. Gestão pública. Gestão social.

ABSTRACT

The overall objective of this thesis, theoretical, is to reveal the meanings and connections between the public interest, public administration and social management. The first part presented a background on the theoretical-conceptual study, and describes its journey of theoretical-methodological. The overall objective was divided into two specific objectives, they are: a) to identify and systematize the theoretical and conceptual elements that structure the meaning of state public interest in the scientific literature, which may contribute to the understanding of public management; b) identify and systematize the theoretical and conceptual elements that structure the meaning of public interest non-state that may contribute to the understanding of social management and c) discuss and demonstrate the convergence between public interest and public management that it is possible to elucidate and to propose a new direction for the management of Brazilian social. The second part of the thesis is presented as a form of four articles, which although independent, have an articulation and consistency between them. The first article had as objective to characterize, in general, the meanings of public interest in the scientific literature that can contribute to understanding its possible connections with public management. Rescue is the origin and meaning of the public concept in classics of philosophy as Hannah Arendt and Jürgen Habermas, in addition to resort to John Locke and Norberto Bobbio, also dealt with the public interest in contemporary society. As closing remarks highlighted the complexity that restricts the concept of "public" and pointed to the need to transcend its classical idea and legal, and thus, advance this debate. The second article showed that the public sphere and the "*res publica*" are the result of the development of public interest in a democratic context. It has been argued as the formation of the *res publica* can be the result of the development of public interest well understood (Tocqueville) and the public sphere (Habermas). As final remarks emphasized that the manifestation of the "public interest" in a democratic context is a condition *sine qua non* for the existence of the Habermasian public sphere and the consolidation of the *res publica*. The third article discussed the theoretical-conceptual approaches between social management and public sphere in the context of Brazilian society. By treating the Habermasian the article featured as one of the theoretical pillars and foundation of social management. As closing remarks highlighted, the growth of research and practice of social management in Brazil, as well as the creation and recreation of public spaces where public action becomes possible. Finishing the thesis, the fourth article identified and systematized the theoretical and conceptual elements that structure the meaning of state public interest and public interest non-state in the delimitation in the fields of public and social management, respectively, as well as showed that is possible a convergence between the four concepts. In proposing a theoretical discussion

between these concepts, public interest, public and social management and this thesis sought to contribute to the delimitation and the interface between them, as well as for the construction of these areas and their theoretical consolidation.

Keywords: Public interest. Public management. Social management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

PRIMEIRA PARTE

Quadro 1	Índice do artigo “Interesse Público: significados e conexões” e suas principais referências bibliográficas	21
Quadro 2	Índice do artigo “Interesse Público e Democracia: os pilares da esfera pública e da <i>res publica</i> ” e principais referências bibliográficas	24
Quadro 3	Índice do artigo “Gestão Social e Esfera Pública: aproximações teórico-conceituais” e principais referências bibliográficas	25
Quadro 4	Índice do artigo “O público estatal e não estatal na gestão pública e na gestão social” e principais referências bibliográficas	30

ARTIGO 2

Quadro 5	Síntese dos fatores toquevillianos primordiais para uma sociedade democrática	84
----------	---	----

ARTIGO 4

Figura 1	Interações possíveis entre interesse público, gestão pública e gestão social	130
----------	--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS

ENANPAD	Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração
ENAPEGS	Encontro Nacional dos Pesquisadores em Gestão Social
ENAPG	Encontro Nacional de Administração Pública
ONGs	Organizações Não governamentais
TS	Terceiro Setor

SUMÁRIO

	PRIMEIRA PARTE	15
1	INTRODUÇÃO	16
2	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO	31
3	CONSIDERAÇÕES GERAIS	36
	REFERÊNCIAS	37
	SEGUNDA PARTE – ARTIGOS	40
	ARTIGO 1 INTERESSE PÚBLICO: significados e conexões	41
1	INTRODUÇÃO	42
2	O CONCEITO DE “PÚBLICO”: origem e significados	44
3	O INTERESSE PÚBLICO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	59
	ARTIGO 2 Interesse Público e Democracia: os pilares da Esfera Pública e da <i>Res Pública</i>	62
1	INTRODUÇÃO	63
2	FORMAÇÃO DA “RES PÚBLICA” A PARTIR DO INTERESSE PÚBLICO E DA ESFERA PÚBLICA	66
3	O DESENVOLVIMENTO DA ESFERA PÚBLICA EM UM CONTEXTO DEMOCRÁTICO	75
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	87
	ARTIGO 3 Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais	89
1	INTRODUÇÃO	90
2	A ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA	92

3	GESTÃO SOCIAL	99
4	A ESFERA PÚBLICA COMO FUNDAMENTO DA GESTÃO SOCIAL	110
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
	REFERÊNCIAS	115
	ARTIGO 4 O público estatal e não estatal na gestão pública e na gestão social	118
1	INTRODUÇÃO	119
2	A CARACTERIZAÇÃO DO PÚBLICO ESTATAL E DO PÚBLICO NÃO ESTATAL	124
3	GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL: entre o interesse público estatal e o interesse público não estatal	132
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
	REFERÊNCIAS	138

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de natureza teórica constitui uma tese de doutorado cujo pilar central são os significados e conexões entre “interesse público”, gestão pública e gestão social. O objetivo é apresentar uma sistematização conceitual a esse respeito pautada na literatura científica. Nesse sentido, faz-se necessário apresentar, de início e claramente, a distinção entre gestão pública e gestão empresarial, assim como entre gestão social e gestão estratégica.

Considera-se que o conceito que distingue ambos os pares de tipos de gestão é o “interesse público”, próprio das organizações públicas e das organizações sociais, que se contrapõe de imediato ao interesse privado, próprio das organizações inseridas no mercado capitalista, de caráter empresarial e estratégico. No entanto, o interesse público pode ser classificado em dois tipos: interesse público estatal e interesse público não estatal. Ao classificar o interesse público dessa forma tem-se o propósito de compreender o sentido da gestão pública, situada no âmbito, exclusivamente do Estado, e voltada para atender os seus fins que, por sua vez, se distingue da gestão social, situada no âmbito da sociedade e voltada para atender aos objetivos sociais que o Estado não alcança. Pode-se considerar, por isso, que a gestão pública e a gestão social são complementares entre si, mas, se opõem, teoricamente, à gestão empresarial ou estratégica. No entanto, sabe-se que a gestão pública gerencial ou a Nova Administração Pública (NAP), criada e desenvolvida a partir da reforma do Estado em vários países do mundo na década de 1990, inclusive no Brasil, possui o mesmo caráter que a gestão empresarial ou estratégica. Isso significa que, na atualidade brasileira e de outros países, a gestão pública se reveste do interesse público, mas se fundamenta nos princípios da gestão privada.

Além disso, deve-se considerar a distinção, também, entre administração pública e gestão pública. Embora muitas vezes vistas como sinônimos há uma

diferença em seus significados. Enquanto a administração pública trata de uma visão ampla da execução dos processos administrativos do Estado, fundamentada na Constituição do país, a gestão compreende os processos de formulação, de planejamento, de coordenação, de execução e/ou monitoramento das ações governamentais. Nessa perspectiva, administração pública corresponde, estritamente, a administração do Estado, enquanto que a gestão pública corresponde aos processos governamentais. Para Dario (2004) gestão pode ser caracterizada como gestão pública estatal, não estatal ou terceirizada. Por um lado, a administração pública pode ser entendida como uma articulação de órgãos governamentais responsáveis pelas funções administrativas do Estado. Por outro lado, gestão pública engloba os processos governamentais responsáveis pela implementação, controle e avaliação das políticas públicas. Assim, será utilizado nessa tese o termo “gestão pública”, tratando-a, comparativamente, à gestão social e à gestão empresarial ou estratégica.

Os aspectos até aqui ressaltados expressam a grande complexidade conceitual e teórica entre os temas do interesse público, gestão pública e gestão social. Ao constatar, pelo levantamento bibliográfico, a inexistência da articulação entre temas supracitados, surgiu a inquietação e o desejo de elucidar nessa tese as convergências possíveis entre tais conceitos. O trabalho de Cançado (2011) foi um ponto de partida de singular importância para a elaboração da questão abaixo descrita.

Nesse contexto, lança-se a seguinte questão norteadora desta tese: quais são os significados e conexões entre interesse público, gestão pública e gestão social na literatura acadêmica? Para responder a essa questão inicia-se o texto com a seguinte argumentação: apesar de constituir o ponto de partida tanto da gestão pública quanto da gestão social, o interesse público apresenta significados e conexões específicas para cada tipo de gestão, que podem colaborar na compreensão ou elucidação da interface e da delimitação desses campos de

conhecimento. Esse argumento adquire grande relevância científica ao se verificar a indistinção do uso desses conceitos e a incompreensão de seus significados na literatura acadêmica, e mesmo na prática dos gestores públicos e dos gestores sociais. Esses aspectos serão explorados ao longo dos artigos que compõem esta tese.

Para conseguir tal finalidade o trabalho será apresentado sob a forma de quatro artigos. Os artigos, embora independentes, possuem uma articulação e consistência entre si.

Sendo assim, o objetivo principal desta tese é revelar os significados e conexões entre interesse público, gestão pública e gestão social. Por conseguinte, o objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos, que visam detalhar melhor a pesquisa, são eles:

- a) identificar e sistematizar os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público estatal na literatura científica, que possa contribuir para o entendimento da gestão Pública;
- b) identificar e sistematizar os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público não estatal que possam contribuir para o entendimento da gestão social.
- c) Discutir e demonstrar as convergências entre interesse público gestão pública, de modo que, seja possível elucidar e propor um novo sentido para a gestão social brasileira.

A temática proposta, bem como seus objetivos, tem o intuito de contribuir com o desenvolvimento do atual debate, principalmente, a respeito da gestão social, no âmbito acadêmico, bem como, na sociedade civil, sobre possibilidades de uma nova realidade na gestão pública brasileira. A emergência

da gestão social como um novo “modelo” de gestão pública, identificada por diversos autores como Tenório (1998), Cançado (2011), Cançado, Tenório e Pereira (2011) e Fischer (2002), tem instigado um debate acerca das razões que levam grupos de indivíduos a se envolverem com questões de ordem pública não estatal.

A democratização pela qual o Brasil passou nas últimas décadas, especificamente a partir da década de 1980, ocasionou mudanças significativas no contexto social e político brasileiro. Os movimentos que ganharam força na década de 1990 culminaram em um modo diferente de pensar na relação Estado/Sociedade. Novos sujeitos sociais ganharam força no âmbito do debate sobre a elaboração e implementação de políticas públicas e sociais. Novos espaços públicos foram criados e delineados sob o prisma da participação da sociedade civil organizada. Dessa maneira, pode-se afirmar que a gestão pública no Brasil passa por uma pressão na tentativa de se repensar em um novo modelo ou paradigma.

Cidadania e participação social são temas recorrentes quando se debate o contexto da gestão pública brasileira. O país possui uma cultura onde seus valores democráticos e seus desdobramentos ainda são novidades e se deparam com práticas patrimonialistas. A gestão social e a gestão pública democrática podem contribuir, efetivamente, para a superação desse entrave e para a consolidação da democracia brasileira.

Ao se pensar na gestão pública como gestão do interesse público estatal e a gestão social como gestão do interesse público não estatal, entra-se em um campo complexo e fértil de pesquisa. Campo este que envolve a complexa relação entre Estado, Sociedade e Mercado, três grandes setores que apresentam interesses distintos e, por vezes, antagônicos. Além disso, pensar em interesse público remete-nos às bases do pensamento democrático moderno e seus desdobramentos. Portanto, ao buscar a compreensão dos significados e conexões

entre interesse público, gestão pública e gestão social busca-se contribuir no avanço deste debate no âmbito da gestão pública brasileira e da gestão social, bem como contribuir para a consolidação de um Estado democrático.

Assim, os quatro artigos que compõem esta tese buscam abordar todos esses aspectos mencionados acima, utilizando-se de um referencial teórico que parte dos clássicos da ciência política, da sociologia e da filosofia, passando pelas áreas da administração pública, do direito e da gestão social.

O primeiro artigo intitulado “Interesse Público: significados e conexões” é um ensaio teórico que tem como objetivo principal caracterizar, de forma geral, os significados de interesse público na literatura científica que possam contribuir para o entendimento de suas possíveis conexões com a gestão pública. Resgata-se os diversos significados de “público” e constata-se a existência de uma polissemia em torno do conceito na literatura. Nesse sentido, Paoliello (2007) mostra que a compreensão do público na atualidade significa o resultado dinâmico de um processo histórico.

Na primeira parte do artigo, ao tratar da origem e significados do conceito de público, busca-se esclarecer os múltiplos entendimentos que cerceiam o referido conceito, tais como, coletivo, popular, democrático ou como oposição ao que é privado, pautando-se nos estudos de autores clássicos da filosofia para tal empreendimento. Foram resgatados os seus significados em Hannah Arendt e Jürgen Habermas, ao tratarem, filosoficamente, da condição humana e das relações entre direito e democracia ao longo da história do mundo ocidental. Além disso, esse artigo explora os conceitos e as ideias de John Locke, ao tratar do significado do que é privado a partir de suas considerações a respeito da propriedade privada, a qual representa a vida, o trabalho, a liberdade e os bens, e, por outro lado, Norberto Bobbio, ao tratar da dicotomia entre público e privado, no sentido de elucidar seus significados e as possibilidades de constituir a base para delimitar campos científicos de investigação.

Ao tratar do interesse público na sociedade contemporânea, procurou-se, no artigo, resgatar as definições literais em dicionários de ciências sociais e os significados normativos do interesse público, no Brasil, com base na produção acadêmica de autores da área do direito administrativo, como pode ser observado no Quadro 1.

Como considerações finais deste artigo ressalta-se a complexidade que cerceia o conceito de “público” e aponta a falta de consenso na literatura estudada a respeito do que é público na contemporaneidade. Transcender à sua ideia clássica, onde o público era relacionado ao que é comum a todos, ou seja, à ideia de coletividade, é um caminho para avançar neste debate. Considera-se nesse artigo que o conceito de público deve ir além de uma percepção de coletividade e que transcenda a abordagem jurídica do Estado.

O Quadro 1 relaciona a estrutura do artigo e os principais autores utilizados.

Quadro 1 Índice do artigo “Interesse Público: significados e conexões” e suas principais referências bibliográficas

Introdução	Di Pietro (2010) e Paoliello (2007)
O Conceito de “Público”: origem e significados	Almeida (2006), Arendt (2010), Bobbio (2005), Habermas (2003), Locke (1978) e Paoliello (2007)
O Interesse Público na Sociedade Contemporânea	Bandeira de Mello (2009), Barroso (2009), Bobbio (1987), Borges (2007), Carvalho Filho (2010), Di Pietro (2010), França (2010), Gabardo e Hachem (2010), Harmon (1969), Matias Pereira (2010), Ribeiro (2010) e Sorauf (1957)
Considerações Finais	A autora

O segundo artigo intitulado “Interesse Público e Democracia: os pilares da Esfera Pública e da *Res Publica*” tem como objetivo mostrar que a esfera pública e a “*res publica*” são o resultado do desenvolvimento do interesse público em um contexto democrático.

Na introdução desse artigo o objetivo é contextualizado ao tratar dos conceitos de *Res Pública* e Esfera Pública por meio dos estudos de autores como Bobbio (2005), Frey (2000) e Ribeiro (2001).

Bobbio (2005) considera que a *res publica* representa a comunidade, que não deve ser confundida como uma simples coleção de indivíduos que apenas vivem em um dado território, mas se pauta no espírito de comunidade, de vínculos sociais fortes que sobrepõe os interesses particulares, ou mesmo, os vínculos jurídicos. Essa discussão remete ao conceito de interesse, bem compreendido de Tocqueville, que expressa, também, o bem comum, ou seja, o que eu desejo de melhor para mim eu também desejo para a sociedade como um todo. Corroborando com esse posicionamento Ribeiro (2001) resgata a ideia-chave de que na República busca-se a supremacia do bem comum, construído a partir do engajamento cívico dos indivíduos, da participação crítica, que se contrapõe ao individualismo, ao egoísmo, ao bem privado.

Na primeira parte do artigo busca-se argumentar como a formação da *res publica* pode ser o resultado do desenvolvimento do interesse público bem compreendido (Tocqueville) e da esfera pública. Em Tocqueville (1987) o interesse bem compreendido representa o sentimento republicano e, como tal, diz respeito ao associativismo, à capacidade de autogoverno, bem como expressa a expansão do interesse particular para o interesse público. Por isso, esse autor considera que esse conceito pressupõe uma democracia capaz de reconciliar a liberdade com a igualdade, no sentido de o interesse particular de fazer o bem comum.

O que era apenas uma observação isolada torna-se uma doutrina geral, e acredita-se afinal perceber que o homem, servindo aos seus semelhantes, serve a si mesmo, e seu interesse particular é fazer o bem (TOCQUEVILLE, 1987, p. 401).

Ribeiro (2008) considera que a origem da ideia do “bem compreendido” está em Thomas Hobbes, ao relacionar essa ideia com a ideia de um interesse racional nas relações sociais, justificando que tal racionalidade está acima das atribuições do Estado. Frey (2000) complementa esse raciocínio ao elucidar que a teoria tocquevilliana defende que no âmbito da sociedade está a solução para os conflitos entre interesses. Assim, constata-se que é na esfera pública que os cidadãos devem exercer a liberdade política sem as amarras do contrato social. Exercício que, segundo Jasmin (2000), é uma das maiores virtudes de uma sociedade, pois propicia a experiência do bem comum.

Essa primeira parte é encerrada com a contribuição de Vianna e Carvalho (2000), em que consideram a República como resultado de um caminho de democratização da esfera pública, onde o interesse bem compreendido encontra formas de reprodução.

A segunda parte do artigo trata, essencialmente, do desenvolvimento da esfera pública em um contexto democrático. O pensamento filosófico de Jürgen Habermas e Hannah Arendt, novamente foi referenciado. Em sua obra *A Condição Humana*, Arendt desenvolve o conceito de *vita activa* para explicar três atividades humanas fundamentais: trabalho, obra e ação. Esse conceito, à medida que a vida humana está ativamente voltada para uma ação política, expressa os domínios do público (*koinon*) e do privado (*oikos*). Nesse sentido, o resultado das relações entre o domínio do público e do privado diz respeito às atividades humanas desenvolvidas por meio de uma ação coletiva, o que remete, segundo Arendt, ao que ela denomina de “esfera social”.

Por sua vez, em Jürgen Habermas, buscou-se, o fundamento essencial para a discussão sobre esfera pública. Na visão habermasiana trata-se de uma esfera situada entre o Estado e a esfera privada. Para o autor, a esfera pública é delimitada pela participação da sociedade na reorganização política do poder do Estado. Na esteira desse argumento habermasiano, Nascimento e Correia (2008)

mostram que a esfera pública deve ser pensada como um espaço de existência da cultura cívica, capaz de transformar a relação entre Estado e sociedade no sentido de atribuir, mais poder à sociedade.

Como considerações finais desse artigo, ressalta-se que a manifestação do “interesse público”, em um contexto democrático é uma condição *sine qua non* para a existência da esfera pública habermasiana e para a emergência, desenvolvimento e consolidação da *res publica*. Dessa maneira a esfera pública é formada de ideias próprias da sociedade e independentes do Estado e do mercado. Portanto, para que a *Res Publica* seja dominante em um país, a sociedade deve ser autônoma e constituída de indivíduos autodeterminados, críticos e agirem como sujeitos políticos voltados para o bem comum. Todos os autores citados aqui sustentam o argumento a favor do objetivo desse artigo e podem ser vistos reunidos no Quadro 2.

Quadro 2 Índice do artigo “Interesse Público e Democracia: os pilares da esfera pública e da *res publica*” e principais referências bibliográficas

Introdução	Alcântara (2007), Bobbio (2005), Frey (2000), Gahyva (2006), Matos (2003), Ribeiro (2008) e Rousseau (1995)
Formação da “Res Pública” a partir do Interesse Público e da Esfera Pública	Alcântara (2007), Carvalho (1987), Frey (2000), Gahyva (2006), Jasmin (2000), Ribeiro (2008), Tocqueville (2005) e Vianna e Carvalho (2000)
O Desenvolvimento da Esfera Pública em um Contexto Democrático	Alcântara (2007), Arendt (2010), Avritzer e Costa (2004), Bobbio (2005), Habermas (2003), Nascimento e Correia (2008) e Tocqueville (1987)
Considerações Finais	Alcântara (2007), Marona (2009), Ribeiro (2008), Tocqueville (2005) e Vieira (1997)

O terceiro artigo intitulado “Gestão Social e Esfera Pública: aproximações teórico-conceituais”, foi apresentado no 3rd *Latin and European Meeting on Organization Studies (LAEMOS): 'Constructing and Disrupting Social Realities'*. Buenos Aires, 2010. Posteriormente, foi publicado nos **Cadernos Ebape**, v. 8, n. 4, p. 613-626, 2010.

Esse ensaio teórico, embasado, principalmente em Jürgen Habermas tem o objetivo de compreender e explicitar as aproximações teórico-conceituais entre gestão social e esfera pública no âmbito da sociedade brasileira e propor uma discussão sobre o conceito de gestão social.

Na introdução a gestão social foi tematizada como um tipo de gestão diferente ao modelo de gestão tradicional, apresentada como uma possibilidade promissora de campo de estudos. As premissas da gestão social abordam, dentre outros conceitos, a arcabouço teórico habermasiano como um dos seus fundamentos. Nesse artigo considera-se a esfera pública como um dos pilares teóricos da gestão social.

Na primeira parte do artigo “A esfera pública habermasiana”, esfera pública e ação pública são conceitos abordados no intuito de promover um esforço na teorização do conceito de gestão social. Tendo em vista que o conceito de gestão social, adotado nesse artigo, diz respeito a um processo dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, a exploração e o aprofundamento dos conceitos de esfera pública, espaço público e ação pública são considerados essenciais para a delimitação científica desse campo de conhecimento. Assim, o conceito de esfera pública habermasiana é utilizado com o intuito de sustentar, teoricamente, o campo da gestão social, pois constitui um espaço dialógico, sem coerção, em que são discutidos os negócios públicos no seio da sociedade. Da mesma forma é utilizado o conceito de ação pública, que diz respeito à capacidade da sociedade civil se organizar e agir em prol de um bem comum, que vai além de uma ação racional. Nesse sentido, Laville (2006) acrescenta ao conceito de esfera pública o pressuposto de que nessa esfera a ação pública deve privilegiar uma abordagem de solidariedade democrática que contrasta com caridade e filantropia, garantidas juridicamente.

Nessa mesma parte do artigo, Habermas (2003) é amplamente referenciado ao alertar para a existência de uma multiplicidade de visões diferentes para os significados de “público”. Esclarece que uma análise histórico-sociológica poderia canalizar as diversas denotações para os termos até chegar ao seu conceito sociológico. Ao tratar a Esfera Pública, historicamente, o autor destaca que o final do século XVIII é um período onde se desenvolveram as tendências de uma representatividade pública.

Pode-se afirmar que a visão de Habermas mostra que a sociedade civil passou a constituir um espaço público e usá-lo para pressionar o Estado a dividir o seu poder, ou seja, a “esfera pública burguesa” passou a constituir uma categoria da sociedade liberal que, por sua vez, passaria a influenciar o poder decisório sobre as políticas públicas da época, o que, na verdade, tem acontecido até hoje. É nesse sentido que a esfera pública contribui com a gestão social, ao proporcionar uma base de poder de decisão pública da sociedade.

Na segunda parte desse artigo, “Gestão Social”, aborda-se o conceito de gestão social e a origem do termo. É destacado no contexto brasileiro um grupo de pesquisadores que, ao longo de mais de uma década, promovem o debate no âmbito acadêmico acerca desse tema. Tais pesquisadores/autores encontram-se relacionados no Quadro 3. Nessa parte do artigo são apresentadas a origem, características e a evolução desse conceito, com base na literatura brasileira mais recente, bem como levanta uma série de críticas.

Na terceira parte, “A esfera pública como fundamento da gestão social”, procura-se, com base no estudo de Habermas sobre esfera pública, delimitar o conceito de gestão social. Analisando o conceito de opinião pública de Habermas fica claro que, dentro de uma esfera pública são necessários espaços onde, de fato, a sociedade civil possa manifestar sua opinião e que seja transformada em decisão política por meio de ação coletiva. Alguns conceitos utilizados no estudo de Habermas sobre esfera pública são destacados no artigo

como congruentes, com o conceito de gestão social e seu enfoque de uma gestão dialógica, quais sejam: a “liberdade de expressão”, a emancipação e opinião pública. Alguns exemplos de aplicação desses conceitos no Brasil foram referenciados nessa parte do artigo, destacando-se o orçamento participativo, os conselhos gestores, os fóruns temáticos, as organizações não governamentais e os movimentos sociais.

Como “considerações finais” desse artigo ressalta-se o visível crescimento da pesquisa e da prática da gestão social no país, bem como a criação e a recriação de espaços públicos, onde a ação pública se torna possível. Ao sinalizar que os espaços públicos constituem uma das bases para se compreender e consolidar o conceito de gestão social abre-se caminho para esta área do conhecimento científico.

Para uma visualização ampla dos autores que têm pesquisado a respeito desses temas, veja no Quadro 3 a representação da estrutura do artigo e os principais autores utilizados.

Quadro 3 Índice do artigo “Gestão Social e Esfera Pública: aproximações teórico-conceituais” e principais referências bibliográficas

Introdução	Aktouf (2004), Avritzer (2002), Guerreiro Ramos (1981) e Zimmermann (2009)
A Esfera Pública Habermasiana	Gaiger (2006), Gohn (2004), Habermas (2003), Lavelle (2006), Lubenow (2007), Nascimento (2006) e Silva (2001)
Gestão Social	Fischer (2002), França Filho (2008, 1996, 2001), Freire (1987), Pinho (2010), Tenório (2008a 2008b, 2008c, 2010), Vizeu (2005)
A Esfera Pública como Fundamento da Gestão Social	Gohn (2004) e Nascimento (2006)
Considerações Finais	Os autores ¹

¹ Este artigo foi publicado juntamente com os coautores: Airton Cardoso Cançado e José Roberto Pereira.

Após as discussões apresentadas nos artigos anteriores a respeito dos temas “interesse público, esfera pública e *res publica*”, em meio ao contexto da gestão pública e da gestão social, o quarto artigo intitulado “O público estatal e não estatal na gestão pública e na gestão social” teve como objetivo principal identificar e sistematizar os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público estatal e do interesse público não estatal na literatura científica, que possam contribuir para o entendimento e a delimitação dos campos da gestão pública e da gestão social, respectivamente.

Na introdução desse último artigo são retratadas as características autoritárias e excludentes do modelo patrimonial-burocrático do sistema público brasileiro. Por um lado, reportando-se ao estudo de Fedozzi (1999), destacam-se as raízes antidemocráticas na formação social e política do país e ressalta-se que a gestão pública situa-se, ainda, em um contexto de forte intervenção do Estado, apesar do predomínio do sistema democrático no Brasil. Por outro lado, o público não estatal é relatado como um espaço da democracia participativa que, direta ou indiretamente está relacionado à participação cidadã nos assuntos públicos. O terceiro setor é contextualizado, historicamente, como o público não estatal por meio de vários autores, como pode ser visto no Quadro 4.

Na primeira parte desse artigo “Caracterização do público estatal e do público não estatal” é abordado o processo histórico da formação do Estado para caracterizar o público estatal, utilizando-se desde autores clássicos a autores contemporâneos, como pode ser visto no Quadro 4. Mostra-se, nessa parte do artigo, que a formação do Estado brasileiro foi marcada pela dominação tradicional, sobressaindo as formas oligárquica e patrimonialista, em que o interesse público e o interesse privado se mesclavam nas práticas da gestão pública. Ribeiro (2009) analisa o interesse público pelo prisma do Estado de atuar diretamente na economia, poder esse atribuído pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1998). Para tratar a respeito do público não estatal recorre-se aos

estudos de Bresser Pereira e Grau (1999). Em uma recapitulação histórica, esses autores analisam a crise do modelo centralizado e patrimonialista do Estado e mostram que a reforma administrativa do Estado, em meados dos anos 1990, proporcionou a emergência das Organizações Não Governamentais (ONGs), que adquiriram papéis complementares às funções do Estado e caracterizadas como o público não estatal.

Na segunda parte do artigo “Gestão pública e gestão social: entre o interesse público estatal e o interesse público não estatal” mostra-se o delineamento do interesse público estatal dentro do contexto da gestão pública, bem como, a força do interesse público não estatal no contexto da gestão social. Essa discussão ganha força em Cabral (2012) quando acredita que os assuntos que afetam o interesse público interferem de forma autônoma e indistintamente na vida das pessoas, seja por meio da gestão pública, seja por meio da gestão social.

Ao atrelar o interesse público estatal aos princípios da administração pública mostra-se que esse tipo de interesse denota uma característica normativa estatal. Constata-se que o interesse público estatal condiciona e limita a gestão pública, além de não suprir na totalidade as necessidades da sociedade e do mercado. Tal constatação reforça a de que a gestão social se torna uma possibilidade promissora como forma de gestão.

Para argumentar essa posição o estudo relaciona o interesse público não estatal como uma das bases fundamentais para a estruturação e consolidação da gestão social. É indiscutível o crescimento do debate a respeito da gestão social no Brasil. Nessa linha de argumento do estudo Tenório e Saravia (2006) mostram que a gestão social tem como papel resgatar a função básica da gestão pública, qual seja: atender aos interesses da sociedade, ou seja, cumprir o interesse público tanto estatal quanto não estatal.

Como reflexões finais o artigo ressalta a que a emergência de um modelo novo de gestão pública tem sido exaltada na literatura acadêmica nacional. O Estado, como único provedor do bem público, é uma ideia que perde força na contemporaneidade quando as diversas esferas se mostram responsáveis na busca de um “interesse público” que seja de fato democrático. Assim, ao se buscar uma convergência de interesses entre os setores, estatal e não estatal, deve-se considerar que o interesse público deve ser operacionalizado nas suas duas formas e cada tipo de gestão deve ter seu papel e caráter público bem definido.

O Quadro 4 apresenta de forma sistematizada a estruturação do artigo e os principais autores utilizados.

Quadro 4 Índice do artigo “O público estatal e não estatal na gestão pública e na gestão social” e principais referências bibliográficas

Introdução	Ataliba (2004), Barbanti Júnior (2011), Cabral (2007), Falcão Martins (1998), Fedozzi (1999), Montano (2002), Monte (2007), Tocqueville (1987)
Caracterização do Público Estatal e do Público Não-Estatal	Bandeira de Mello (2005), Bresser Pereira e Grau (1999), Hobbes (1984), Matias Pereira (2010), Meirelles (2001), Monte (2007), Ribeiro (2009), Vieira (1997) e Weber (1999)
Gestão Pública e Gestão Social: entre o Interesse Público Estatal e o Interesse Público Não-Estatal	Cabral (2012), Caçado (2011), Dagnino (2002), Fischer (2002), França Filho (2008), Paes de Paula (2005), Oliveira, Caçado e Pereira (2010), Pinho (2010), Tenório (1998), Tenório (2006), Tenório (2008a) Tenório (2008b), Tenório (2009), Tenório (2010) e Tenório e Saravia (2006)
Considerações Finais	Schmidt (2010)

2 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Buscou-se imprimir nesta tese todo o rigor de cientificidade que um trabalho desta natureza requer, obedecendo aos critérios de uma pesquisa acadêmico-científica. Conforme Severino (2007) a tese de doutorado é considerada o tipo mais representativo do trabalho monográfico. Dentro dos parâmetros acadêmicos a tese pode ser teórica, de campo, documental, experimental, histórica ou filosófica. A elaboração de uma tese, segundo Eco (2010) é um processo onde um tema se transforma em um trabalho científico, útil aos outros, inserível em uma pesquisa mais ampla e indispensável. Eco (2010) esclarece que a tese teórica é um desses vários tipos mencionados acima e que se propõe a atacar um problema abstrato, que pode já ter sido ou não objeto de outras reflexões.

Para Severino (2007) a ciência, enquanto conteúdo de conhecimentos, só se processa como resultado da articulação do lógico com o real, da teoria com a realidade. Desta maneira, defende o autor,

Uma pesquisa geradora de conhecimento científico, e, conseqüentemente, uma tese destinada a relatá-la, deve superar necessariamente o simples levantamento de fatos e coleção de dados, buscando articulá-los no nível de uma interpretação teórica (SEVERINO, 2007, p. 219).

Eco (2010), em seu texto Como se faz uma tese, elucida que um trabalho desse tipo requer a exigência de um trabalho original de pesquisa o autor esclarece que deve haver um avanço e contribuição da pesquisa. Assim, alerta que:

(...) é necessário “descobrir” algo que ainda não foi dito por eles. Quando se fala em “descoberta, em especial no campo humanista, não cogitamos de invenções revolucionárias

como a descoberta da fissão do átomo, a teoria da relatividade ou uma vacina contra o câncer: podem ser descobertas mais modestas, considerando-se resultado “científico” até mesmo uma maneira nova de ler e entender um texto clássico, a identificação de um manuscrito que lança nova luz sobre a biografia de um autor, *uma reorganização e releitura de estudos precedentes que conduzem à maturação e sistematização de ideias que se encontravam dispersas em outros textos* (ECO, 2010, p. 2, grifo nosso).

A proposição de analisar o conceito de interesse público, seus significados e conexões com a gestão pública e a gestão social constitui uma tarefa científica relevante, pois a sistematização teórica e conceitual nessa direção ainda não foi realizada no Brasil com essa especificidade.

Dessa maneira, buscou-se no material bibliográfico selecionado de diversas áreas de conhecimento, como a filosofia, a ciência política, a sociologia, direito e administração pública uma sistematização teórica em torno do interesse público que pudesse esclarecer as distinções entre gestão pública e gestão empresarial, os significados desse conceito para a gestão social, bem como a sua contribuição para a delimitação desses campos de estudo.

Ao realizar a pesquisa bibliográfica em torno do tema “interesse público” foi observado que, do total dos trabalhos levantados, a maioria se referia à área do direito. Assim, acredita-se que esta tese contribuirá para o real avanço científico das áreas da gestão pública e da gestão social, tendo em vista que a tese de doutorado a respeito dos Fundamentos Teóricos da Gestão Social, defendida por Cançado (2011), sinaliza, claramente, para a relevância do desenvolvimento do conceito de interesse público para a gestão social e para a gestão pública. Segundo esse autor, o interesse público constitui o ponto de partida e o elemento diferenciador entre os tipos de gestão mencionados.

O levantamento bibliográfico incluiu uma busca por periódicos e principais congressos relevantes ao tema pesquisado. Em um recorte temporal

que englobou trabalhos de 2001 a 2011 foi realizada, no portal de periódicos da Capes uma busca na área de Ciências Humanas e Sociais usando o termo “interesse público”. Foram encontrados 21 artigos, entre nacionais e internacionais que utilizaram o termo pesquisado. Os artigos foram lidos e resenhados em busca de uma consonância aos objetivos da tese. Dentre os artigos encontrados somente dois abordam a necessidade e complexidade de definição do termo “interesse público”. Os outros artigos analisados abordam o termo como uma forma de regulamentação estatal e finalidade normativa da administração pública.

Dentre os eventos mais representativos das áreas em estudo, destacam-se: Encontro Nacional dos Programas em Pós-Graduação (Enanpad); Encontro Nacional de Administração Pública (Enapg); Encontro Nacional dos Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs). Foram identificadas e analisadas 16 publicações relacionadas ao Enanpad com base em um recorte temporal de 10 anos, ou seja, entre os anos de 2001 a 2011, utilizando-se o termo “interesse público”. No caso do Enapg foram pesquisadas as quatro últimas edições do evento que acontece de dois em dois anos, sendo os anos de 2004, 2006, 2008 e 2010. Foram encontrados 5 artigos utilizando o termo. No Enapegs nenhum artigo foi encontrado utilizando o termo pesquisado.

A busca realizada mostrou que a maioria dos artigos tratava de estudos de casos onde o termo foi abordado como uma forma de regulamentação estatal e finalidade da administração pública. Somente um artigo que resgata, teoricamente, o terceiro setor, abordou o termo “interesse público” de forma parcial.

O desenvolvimento desse estudo está associado à pesquisa qualitativa. Esse tipo de pesquisa tem demonstrado uma grande expansão em sua utilização. Para Flick (2009a) nos últimos anos, a pesquisa qualitativa tem vivido um período de crescimento e diversificação inéditos. O autor mostra que este tipo de

pesquisa tem apresentado uma proposta de pesquisa consolidada e respeitada em diversas disciplinas e contextos. Fenômeno chamado de “revolução qualitativa” por Denzin (2006).

Essa identificação do trabalho com a abordagem qualitativa é sustentada pelo posicionamento analítico de Gergen e Gergen (2006), de que o domínio da investigação qualitativa se ampliou e acolheu dezenas de estudiosos de diversas áreas do conhecimento que não se identificavam com o positivismo ou outras abordagens de pesquisa. Por outro lado, Flick (2009b) acredita que a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à complexidade e pluralização das esferas da vida na sociedade. Tal complexidade é observada ao se tratar dos significados e conexões entre interesse público, gestão social e gestão pública na sociedade brasileira, pois tais conceitos englobam e são englobados pelo mundo do trabalho, o mundo da vida pública, as interações sociais, os costumes ou tradições, a religião, dentre outras esferas da vida.

Nessa contextualização, os conceitos de interesse público, gestão pública e gestão social possuem um caráter transdisciplinar, porque é possível estabelecer a dialogicidade entre eles para além de suas especificidades, ou seja, seus significados e conexões são complementares entre si para o entendimento científico.

Além disso, é relevante considerar que a abordagem adotada nesse estudo se alinha ao pensamento da Teoria Crítica. Segundo Oliveira (1988) a teoria crítica defende uma postura epistemológica antipositivista e dialética, bem como, da não neutralidade dos indivíduos e da ciência. Para Kincheloe e McLaren (2006) a teoria crítica mesmo após 70 anos do seu desenvolvimento em Frankfurt, Alemanha, ainda possui a habilidade de romper com o *status quo*. Para esses autores, muitos acadêmicos da década de 1960 viram, na teoria crítica, um método de libertar o trabalho acadêmico dessas formas de poder. Ao

abordar a teoria crítica na contemporaneidade Kincheloe e McLaren (2006) destacam que os teóricos críticos precisaram de novas formas de pesquisar e de analisar a construção social da realidade dos indivíduos. Esta tese se fundamenta nessa postura científica para tratar os significados e conexões entre os referidos conceitos, na busca de um entendimento científico crítico e no rompimento de poder soberano do Estado por meio da contraposição de poder que a gestão social representa no seio da sociedade, bem como o comprometimento que esse tipo de gestão tem para com a emancipação social.

No campo dos estudos organizacionais, no contexto acadêmico brasileiro, a perspectiva crítica ganhou espaço a partir da década de 1970, no entanto, é na década de 1990 que ela se estabeleceu nesse campo, gerando questionamentos relacionados à racionalidade e os fins das teorias tradicionais, como argumentam Davel e Alcapadini (2003).

Para Freitas Júnior et al. (2008) os estudos críticos em administração constituem uma corrente emancipatória na Teoria Organizacional, sendo composta por diversas temáticas que procuram oferecer uma visão alternativa àquela construída pelo *mainstream* (ou corrente central), que historicamente, tem predominado no Brasil e no mundo.

Conforme Davel e Alcadipani (2003) esse movimento crítico refere-se a uma forma de atuação que favorece a reflexão, o questionamento e a renovação de situações e estruturas que impedem o desenvolvimento progressivo da autonomia e da responsabilidade social das pessoas. Para esses autores, no contexto brasileiro, alguns estudiosos críticos merecem destaque, tais como: Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta. Portanto, esse estudo se alinha ao pensamento desses autores, na perspectiva de contribuir para a delimitação científica da gestão social e, por conseguinte, estimular a formação de pesquisadores comprometidos com o engajamento cívico na sociedade brasileira.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Optar por uma tese de cunho teórico é um desafio que teve suas dificuldades ressaltadas desde a elaboração do projeto e suas ideias iniciais. A delimitação do tema a ser estudado se mostrou como um desafio, uma vez que seria necessário investigar um campo teórico de leituras complexas e densas, advindas das ciências sociais para serem convertidas às ciências sociais aplicadas, especificamente à gestão pública e social, o que tornou a sistematização teórica da tese um processo criterioso e complexo.

Outro desafio encontrado na elaboração desta tese foi estruturá-la no formato de uma coletânea de artigos científicos articulados entre si. Considera-se, esse formato de trabalho uma modalidade prática e objetiva que pode proporcionar, de forma mais rápida, a publicação e a valorização acadêmica do trabalho. Dessa maneira, tese e artigo, embora diferentes entre si, tem em comum o fato de apresentarem as mesmas exigências que visem o progresso do conhecimento científico.

Sendo a gestão pública e a gestão social, consideradas áreas de natureza transdisciplinar, essa tese busca contribuir no âmbito acadêmico e mesmo fora dele, para a construção dessas áreas e sua consolidação teórica. Ao propor essa discussão teórica entre esses conceitos esta tese busca contribuir para a delimitação e a interface entre gestão pública e gestão social. Pretende-se que esse estudo seja uma reflexão inicial que propicie ideias para o desenvolvimento de outras pesquisas, sejam elas, teóricas ou empíricas. Concorde-se com Eco (2010) quando mostra que uma das maneiras de fazer com que uma tese se torne útil após seu término é fazendo com que ela seja o princípio de uma pesquisa mais ampla que prosseguirá nos anos seguintes à sua finalização.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 500 p.
- CABRAL, E. H. S. Desenvolvimento e terceiro setor: possibilidades globais e escolhas locais. **Revista CIRIEC BRASIL**, Salvador, v. 1, n. 1, 2012.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.
- CANÇADO, A. C. ; TENÓRIO, F. G. ; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 681-703, 2011.
- DARIO, E. **Proposta de rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa de Santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. 1 CD ROM.
- DAVEL, E.; ALCADIPANI, R. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 4 p. 72-85, out./dez. 2003.
- DENZIN, N. K. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432 p.
- ECO, U. **Como fazer uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Fase/IPPUR, 1999. 256 p.
- FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.12-32.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009b. 405 p.
- FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009a. 196 p.

FREITAS JÚNIOR, D. B. et al. Os estudos críticos e sua inserção nas grades curriculares dos cursos de graduação em administração das instituições federais de ensino superior de Minas Gerais. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO DA FACULDADE ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO, UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 11., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 2008. 1 CD ROM.

FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, nov. 2000.

GERGEN, M. M.; GERGEN, K. J. Investigação qualitativa: tensões e transformações. In: DENZIN, N. K. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432 p.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.

JASMIN, M. G. Interesse bem compreendido e virtude em a democracia na América. In: BIGNOTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. 192 p.

KINCHELOE, J. L.; McLAREN, P. Repensando a teoria crítica e a pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432 p.

NASCIMENTO, M. M.; CORREIA, A. (Org.). **Hannah Arendt**: entre o passado e o presente. Juiz de Fora: UFJF, 2008. 149 p.

NASCIMENTO, R. M. F. A problemática da esfera pública no pensamento de Jürgen Habermas. **Política Hoje**, Recife, v. 1, p.89-105, 2006.

OLIVEIRA, L. Neutros e neutros. **Humanidades**, Brasília, v. 5, n. 10, p. 122-127, 1988.

OLIVEIRA, V. A. R.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

PAOLIELLO, M. C. **A construção da dimensão pública na escola estatal brasileira**. 2007. 260 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, M. C. A. Atividade econômica estatal, subsidiariedade e interesse público. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 64, p. 247-257, 2009.

RIBEIRO, R. J. **A Democracia**. São Paulo: Publifolha, 2001a.

RIBEIRO, R. J. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001b. v. 1, 89 p.

RIBEIRO, R. J. Sobre o conceito de interesse nacional. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 1, p. 76-85, 2008.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

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

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, H. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 340 p.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. República e civilização brasileira. In: BIGNOTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. 192 p.

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1 INTERESSE PÚBLICO: significados e conexões

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é caracterizar de forma geral os significados de interesse público na literatura científica, que possam contribuir para o entendimento de suas possíveis conexões com a gestão pública. Pensar no público remete a uma diversidade de pensamentos e de conceitos. Paoliello (2007) esclarece que, ao adentrar a discussão sobre as noções de espaço público e de vida pública pode-se relacioná-las aos preceitos que se originaram na Grécia e na Roma antigas, mas, que sofreram variações ao longo da história da humanidade.

O termo “público” denota uma diversidade conceitual, no entanto, ao afunilar sua ligação ao âmbito estatal pode-se afirmar que se trata do espaço destinado ao Estado, que pertence a ele. Essa ligação remete a ideia de que o conceito de Estado, concomitantemente, está relacionado com a realização do bem-comum. Paoliello (2007, p. 13) mostra que “o público se constitui como um processo de identificação de interesses comuns e compartilhados, em torno dos quais pessoas e organizações se comunicam”. Para a autora quando interesses afetam outras pessoas e organizações torna-se necessária a organização de um público. Além disso, ressalta que “diante da impossibilidade de existência de um único e totalizante interesse comum, vários públicos se constituem e se desfazem, sem se limitarem às fronteiras do Estado” (PAOLIELLO, 2007, p.13).

Não limitando às fronteiras do Estado e considerando que tempo e espaços diversos geram noções variadas de público, pode-se afirmar que as relações entre Estado, sociedade e mercado é uma das intercessões que proporcionam a construção do “público” e do “interesse público”.

A administração pública brasileira, a partir da Constituição Federal, tem seus princípios definidos, são eles: os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao pensar no “interesse público” dentro

desse contexto vem a tona uma dificuldade de situá-lo. A própria inserção do termo “interesse público” no âmbito da administração pública e seus princípios já mostra que defini-lo não é uma tarefa simples (BRASIL, 1998).

Conforme relata Berclaz (2011), a dificuldade em definir o conceito "interesse público", longe de representar abstração e esvaziamento semântico, é decorrência não só da amplitude do seu campo de ação, mas, sobretudo, fruto da errônea percepção, não raras vezes idealizada, de que é possível encontrar uma noção fixa e imutável para a definição dos termos. Especialmente, no que refere a este último aspecto, constata-se que "interesse público" é um conceito indeterminado, que necessariamente precisa ser contextualizado. Essa relatividade é apoiada por Di Pietro (2010) ao afirmar que o interesse público é um conceito que precisa ser recheado, ou seja, é preciso destrinchá-lo e dizer qual é, efetivamente, o interesse público em determinado caso ou contexto.

Essa contextualização do termo, bem como a caracterização dos diversos significados de “interesse público” e suas possíveis conexões com a gestão pública são elementos teóricos e conceituais discutidos nesse artigo.

2 O CONCEITO DE “PÚBLICO”: origem e significados

O termo “público” é caracterizado pelo fato de possuir uma diversidade conceitual ao longo da história. O uso do termo é, normalmente, designado ao que é estatal, ou seja, a ligação com o Estado é a primeira ideia recorrente. Essa ligação é entendida quando a origem do termo mostra que os verbos “publicar”, deriva do Latim *publicu*, ou seja, “tornar público” e de *publicus*, “relativo ao povo” além de *populus*, “povo”. Assim, sendo o Estado responsável, tradicionalmente, pelo bem-comum o termo normalmente está relacionado a ele.

No dicionário Aurélio da língua portuguesa, muitos são os significados atribuídos ao termo, dentre eles é válido destacar alguns: “do, ou relativo, ou pertencente ou destinado ao povo, à coletividade”... “relativo ou pertencente ao governo de um país”... “que é do uso de todos; comum”... “agregado ou conjunto instável de pessoas pertencentes a grupos sociais diversos, e dispersas sobre determinada área, que pensam e sentem modo semelhante a respeito de problemas, gostos e movimentos de opinião”.

Para Paoliello (2007) a compreensão do público na atualidade significa o resultado dinâmico de um processo histórico que produziu leituras diversas de contextos. Dessa maneira, se mesclam perspectivas que tratam o público como o coletivo, o popular, o democrático ou como uma esfera que se opõe à privada.

Em Arendt (2010) o termo público denota dois fenômenos, que, segunda a autora, são intimamente correlatos, mas não idênticos. Em primeiro lugar, significa que tudo o que aparece em público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Em segundo lugar, Arendt (2010) esclarece que o termo “público” significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferentes do lugar que possuímos nele. Nesse sentido, Arendt (2010) defende que o mundo ao mesmo tempo separa e relaciona os homens entre si. Assim, no domínio público, enquanto mundo comum, somos reunidos

na companhia uns dos outros, mas, ao mesmo tempo, separados entre si. Arendt (2010) acredita que o que torna a sociedade de massas tão difícil de ser suportada não é o número de pessoas envolvidas, ou ao menos não fundamentalmente, mas o fato de que o mundo entre elas perdeu seu poder de congregá-las, relacioná-las e separá-las.

Ainda nesse sentido, é importante elucidar a colocação de Arendt (2010) quando afirma que, historicamente, conhecemos somente um princípio concebido para manter unida uma comunidade de pessoas destituídas de interesse em um mundo comum e que já não se sentiam relacionadas e separadas por ele. Assim, encontrar um vínculo entre as pessoas suficientemente forte para substituir o mundo foi a principal tarefa política da filosofia cristã, afirma a autora: “Essa postura da comunidade cristã tem um caráter apolítico e não-público” (ARENDR, 2010, p. 65).

Ao entender a complexidade que cerceia o conceito de “público” adentra-se a maneira de como o desenvolvimento deste conceito se delineou no âmbito da gestão pública.

Jürgen Habermas, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, demonstra a estruturação da categoria “esfera pública burguesa”, o autor alerta que há uma multiplicidade de vozes diferentes para os significados de “público” e de “esfera pública”. Dessa maneira, esclarece que muitos são os sentidos emitidos quando se fala de “público”, assim, uma análise histórico-sociológica do rol de significados dos termos, público e privado, poderia canalizar as diversas camadas verbais históricas até seu conceito sociológico.

Habermas (2003) elucidada que as categorias “público” e “privado” são de origem grega e nos foram transmitidas ao longo da Idade Média, dentro dos preceitos do direito romano. Nesse viés histórico, as categorias de público e privado só passaram a ter uma efetiva aplicação processual jurídica com o surgimento do Estado moderno.

Dentro do contexto analisado, Habermas (2003) mostra que com o surgimento do capitalismo mercantil do século XIII, começa um processo de troca e movimentação de mercadorias e de informações que constitui o comércio capitalista da época. Neste âmbito a burguesia se constitui como uma classe consciente. Assim, os senhores feudais e sua representatividade pública, cederam espaço a essa esfera que emergia; a esfera do poder público. Essa esfera, no sentido moderno do termo, situa-se em um contexto onde público torna-se sinônimo de Estado, com um funcionamento regulamentado segundo competências de um aparelho. Em contraponto, perante a múltipla significação do domínio público, o termo “privado” tem significado, em sua acepção original, privativo (ARENDDT, 2010, p. 71).

Viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, estar privado de coisas essenciais a uma vida verdadeiramente humana: estar privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação “objetiva” com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida (ARENDDT, 2010, p. 71).

Para Locke (1998) o que é privado está relacionado intimamente com o caráter da propriedade individual, que começa com o a concepção de trabalho do corpo do homem e com a obra de suas mãos. Assim, para Locke (1998) a propriedade individual só existe por meio do trabalho, de qualquer tipo, no sentido de usufruir de seus benefícios. O caráter atribuído por Locke (1998, p. 413) à propriedade, pelo trabalho do homem, é ético desde que a propriedade não prejudique outro homem ou a coletividade. Para esse autor propriedade significa vida, liberdade e bens. Assim, para Locke (1998, p. 495) “o fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade”. Na concepção de

Locke (1998), portanto, o interesse público constitui uma derivação ou a expansão do interesse privado.

Para Locke (1998) no estado de natureza todos são iguais e providos das mesmas faculdades. Defende que o corpo é a primeira propriedade do homem. Para o autor, a propriedade comum a todos, pode ser por nós apropriada, tendo em vista nossas necessidades, sem nenhum pacto prévio expresso por membros da comunidade.

Para Almeida (2006) essa premissa do pensamento de Locke demonstra que a condição da propriedade passa a ser autorizada para usufruto individual. No entanto, para que haja uma autorização à apropriação privada das coisas, a condição *sine qua non*, é que a natureza seja transformada pelo trabalho. Segundo o autor, o que de fato funda a legitimidade da apropriação privada, em Locke, é o “trabalho”.

Público e privado são termos que merecem zelo em seu posicionamento teórico. Para Bobbio (2005) a dupla de termos se tornou uma das grandes dicotomias das quais várias disciplinas, inclusive as sociais servem-se para delimitar, representar, ordenar o campo de investigação. O autor mostra que os termos, público e privado, entraram para a história do pensamento político e social do Ocidente através de duas passagens de *Corpus iuris*². Para Bobbio (2005) pode-se falar de uma grande dicotomia quando encontra-se diante de uma distinção da qual se pode demonstrar a capacidade de dividir o universo em duas

² O Corpus Juris Civilis (Corpo de Lei Civil) é uma obra fundamental da jurisprudência, publicada por ordem do imperador bizantino Justiniano I. O livro é composto por 4 partes: o Código de Justiniano, que continha toda a legislação romana revisada desde o século 2; o Digesto ou Pandectas, composto pela jurisprudência romana; Institutos, os princípios fundamentais do direito; e as Novelas ou Autênticas, com leis formuladas por Justiniano.

Fonte: Justiniano. **Corpus Juris Civilis**: o direito romano. Istambul: [s. n.], 2005. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/cotidiano/corpus-juris-civilis-direito-romano-445936.shtml>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

esferas mutuamente excludentes ou de estabelecer uma divisão que ao mesmo tempo é total e inclui outras dicotomias que se tornam secundárias.

Dentro de uma visão dicotômica os termos público e privado têm sua definição pautada em um condicionamento recíproco, no sentido de que se reclama continuamente um ao outro. Em contraste Bobbio (2005) alerta que independente das origens desta distinção, a dicotomia público e privado reflete a situação de um grupo social no qual já ocorreu a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto coletividade e ao que pertence aos membros singulares.

Conforme afirma Bobbio (2005), mesmo perante a mudança de significados, público e privado constitui uma das categorias fundamentais para a sua compreensão histórica no campo percorrido pelas teorias da sociedade e do Estado. Fato que reafirma a importância de pensar no público e no privado além de uma ideia limitada que se relaciona com o individual e o coletivo. Dessa maneira, começa-se a delimitar a importância para o entendimento do conceito de “interesse público”.

3 O INTERESSE PÚBLICO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Compreender o conceito de interesse público é um exercício que, automaticamente, é remetido aos fundamentos do Direito. Para Gabardo e Hachem (2010) a noção de interesse público está radicada nas bases do Direito Administrativo moderno. Nessa mesma linha, Borges (2007), afirma que a supremacia do interesse público é um dos pilares do Direito Administrativo e do Estado Democrático de Direito, para esse autor trata-se de um conceito indeterminado, plurissignificativo e, por isso, de difícil definição, mas não impossível.

No dicionário de ciências sociais (1987) é possível obter interessantes definições do termo. O conceito foi objeto de debates entre a ciência política e a gestão pública sem que se tenha alcançado um consenso. No entanto, este debate tem sido útil para iluminar dimensões importantes da responsabilidade pública de todos os segmentos do Estado.

Idealmente, interesse público seria o princípio geral pelo qual se orientaria o processo de escolhas de políticas públicas em uma sociedade democrática; o critério pelo qual se julgaria o “acerto” ético e moral das referências traduzidas numa opção de política pública; o parâmetro principal pelo qual o desempenho de um governo seria julgado. Em outras palavras, presume-se que o objetivo da administração pública é executar políticas que atendam ao interesse público, mas não se dispõe de uma definição operacional de interesse público e reconhece-se a dificuldade advinda de uma série de valores conflitantes relacionados à questão (DICIONÁRIO..., 1987, p. 629).

Essa dificuldade ou relatividade de definição do conceito é retratada pelo dicionário supracitado ao recorrer a Sorauf (1957)³. Para o autor a definição

³ SORAUF, F. J. The public interest reconsidered. In: **Journal of Politics**, Austin, v. 19, n. 4, p. 616-39, Nov. 1957.

de interesse público vai sempre depender de quem a define. São apresentados então quatro tipos de definições, consideradas relevantes para o estudo.

a) interesse público significa um conjunto de interesses ou valores amplamente compartilhados que refletem moralidade, eficiência, justiça, tradição ou o bem-estar e sobrevivência do Estado; b) o interesse público é um interesse que, pela indiscutível desejabilidade e pela sabedoria que lhe são atribuídas, recebe prioridade sobre todos os outros interesses. Dentro dessa definição seriam do interesse público a conservação dos recursos naturais, a erradicação de favelas, a construção de escolas etc.; c) o interesse público está associado aos padrões morais que orientam as ações públicas e individuais. Assim, seria do interesse público a busca de altos padrões éticos como liberdade, justiça, direito de propriedade, equidade; d) o interesse público não tem conteúdo definido: é produto da competição, acomodação e compromisso entre grupos diferentes. Reconhece Sorauf que cada tipo de definição tem sérias limitações e conclui que a expressão carece de definição intelectual reconhecidamente válida (DICIONÁRIO..., 1987 apud SORAUF, 1957, p. 629).

Ainda na busca da conceituação de interesse público outra posição que interessa ao objetivo deste trabalho está dentro da concepção de Harmon (1969)⁴ também citado pelo Dicionário de Ciências Sociais (1987). Nesta concepção interesse público é definido como o resultado cambiante da atividade política de indivíduos e grupos dentro de um sistema político democrático. Assim, Harmon (1969) identifica o interesse público através do processo de formulação-execução de políticas públicas, mais do que pela sua substância.

Essa posição é importante, porque relaciona o interesse público diretamente à atuação da comunidade. Como ressalta o próprio autor, seria resultado da competição entre uma pluralidade de grupos com interesses múltiplos. Nessa visão Harmon (1969) admite que o que resultará como

⁴ Harmon, M. M. Administrative policy formulation and the public interest. **Public Administration Review**, Washington, v. 29, n. 5, p. 483-91, Sept./Oct. 1969.

interesse público dependerá dos mecanismos de representação e articulação disponíveis do sistema político e do nível de participação que se permita no processo decisório de formulação de políticas.

Bobbio (1987) em *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política, mostra que a ideia do primado público configura a derrota do Estado mínimo para a nova concepção liberal do Estado se fundando sobre a contraposição do interesse coletivo ao interesse individual. Para Di Pietro (2010), o autor supracitado, ensina que a ideia do primado público pode assumir diversas formas, ou seja, depende do modo pelo qual é entendido o coletivo, a nação, a classe e a comunidade do povo onde o indivíduo deve renunciar à própria autonomia. Desta maneira, para que os indivíduos consigam viver bem na *polis* é preciso que se alcance o interesse comum em conjunto ou por intermédio do Estado.

Em meio ao seu nascimento na França, o Direito Administrativo influenciou o Direito Italiano, o Alemão e o Anglo-americano. No caso brasileiro, o Direito também sofreu influências francesas, mas na essência, o sistema constitucional brasileiro foi moldado e inspirado no Direito Constitucional norte-americano.

As bases históricas do Direito Administrativo brasileiro e, concomitantemente, a noção de interesse público tem sido ligadas a um caráter autoritário. Para Gabardo e Hachem (2010) as possíveis origens autoritárias do Direito Brasileiro e o uso e abuso do interesse público como fundamento retórico da legitimação do poder estão na própria história personalista e carente de um espírito republicano. Esse processo conturbado redundou na construção de um espaço público. No entanto, ao se reconhecer formalmente um novo Direito Administrativo que se submete à Lei e não ao soberano ou ao tradicionalismo, reconhece-se este ramo do Direito como um instrumento de libertação e não somente de dominação (GABARDO; HACHEM, 2010, p. 17).

Para Carvalho Filho (2010) a noção de interesse público adquiri papel expressivo a partir da constituição do Estado de Direito. O autor mostra que na antiguidade, dentro de uma visão clássica, não havia espaço para definir espaço público, no entanto, no direito romano já se podia encontrar certos axiomas que se relacionavam ao interesse do Estado. Nesse sentido, o trecho seguinte elucida a ideia do autor nesta constituição histórica do interesse público.

Quase que de forma instintiva, a interpretação do interesse público levava em consideração dois vetores: um relativo ao interesse do próprio Estado e outro pertencente à coletividade, com representação do Estado. Seja direta, seja indiretamente, o Estado sempre polarizou o interesse público e desempenhou o papel de árbitro para identificá-lo no âmbito das relações sociais, políticas e econômicas (CARVALHO FILHO, 2010, p. 69).

Ainda analisando a vertente clássica, Carvalho Filho (2010) esclarece que, mesmo em tempos mais próximos o interesse público veio associado à própria noção de Estado, ideia perfeitamente compreensível na visão do autor, uma vez que, “seria inimaginável que o Estado se preordenasse a fins e interesses privados, refugindo à sua missão fundamental de organizar a coletividade e prestar-lhe a devida satisfação quanto ao seu bem-estar” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 70). Essa visão clássica da noção de interesse público esteve sempre atrelada à ideia de Estado, de poder e de finalidade de sua atuação.

Ainda Carvalho Filho (2010, p. 71), esclarecendo a visão moderna de interesse público, mostra que com a criação do Estado de Direito e a elevação dos direitos e interesses da coletividade começou a sobressair a ideia de que o Estado só se justificava em função dos interesses da sociedade. Dessa maneira, o Direito Administrativo passou a realçar a finalidade nas atividades administrativas “o fim último do Estado é o interesse público”.

Ao se alinhar a esse raciocínio, Carvalho Filho (2010) elucida que, associando o interesse público à finalidade do Estado, surgiu a figura que marcava uma dissociação entre as ideias defendidas na visão clássica, era o desvio de finalidade, ou seja, a administração do Estado perseguindo outro fim legal que não o estabelecido no direito, ou seja, o do interesse público.

Ao pensar na sociedade como grupos sociais que tem anseios e interesses, pensa-se o Estado como provedor da administração, assim, a ideia que o interesse público antagoniza com a ideia do isolacionismo e do egocentrismo ganha força.

O interesse público não é o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, busca o bem comum (CARVALHO FILHO, 2010, p. 73).

Para Carvalho Filho (2010, p. 73) o princípio da supremacia do interesse público passa por um raciocínio que inclui a seguinte lógica: “se o interesse é público tem que ponderar sobre o interesse privado quando estiverem em rota de colisão”. Segundo o autor, da mesma maneira nos grupos sociais as demandas gerais devem suplantar as individuais.

Ressalta-se aqui que este princípio não significa o desrespeito ao direito privado, uma vez que, a “Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito” como ressalta Carvalho Filho (2010, p. 75). O autor esclarece que este princípio aparece nos fins do século XIX quando a busca pela justiça social tomou força e o Estado teve que adquirir uma nova postura de maior interferência resguardando os interesses públicos, ou seja, defendendo a supremacia dos interesses públicos sobre os individuais.

Para Carvalho Filho (2010) analisar os sofismas do interesse público significa suscitar contra-argumentos que fragilizam ou desnaturam as bases

desse pensamento. Para o autor os pensadores que contra-argumentam em prol do sepultamento deste princípio apresentam ideias despidas de rigor lógico e sequer o ameaçam. Assim, a contemporaneidade precisa pensar em uma reconstrução do princípio mediante a adequação e incorporação de novos elementos da modernidade, busca-se ajustá-lo para que os interesses se harmonizem e os confrontos sejam evitados ou superados.

Carvalho Filho (2010) ressalta que a prevalência do interesse público é indissociável do direito público do qual emerge a relação entre Estado e sociedade. O autor reforça que do ponto de vista sociológico o Estado é um subsistema da sociedade personificado por uma ordem normativa, no entanto, é necessário pensar na importância de tal princípio estar aberto às adequações das transformações sociais.

Neste mesmo sentido, Di Pietro (2010) mostra que muitas são as críticas feitas ao princípio da supremacia do interesse público, entre elas destaca: o fato que ele seja indeterminado, de que conflita com os direitos fundamentais e de que não existe supremacia do interesse público sobre o particular e sim uma ponderação de interesses. Para a autora o princípio do interesse público está na base de todas as funções do Estado e não somente da função administrativa, por tal motivo ele constitui fundamento essencial de todos os ramos do direito público. Defende que, o princípio da supremacia do interesse público convive com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco. Esse princípio encontra fundamento em vários dispositivos da Constituição.

Essa remodelação a qual se discute sobre o interesse público perpassa outros pontos relevantes a serem discutidos. Ribeiro (2010) alerta para a necessidade de se repensar no fato de que nas sociedades contemporâneas os grupos econômicos são defensores de seus interesses e utilizam o Estado como instrumento de ação para fazer prevalecê-los. Dessa maneira passa a ser visto não mais como aquele que tem o monopólio do interesse geral, mas começa a

ser percebido como uma ameaça aos interesses dos indivíduos. Para Barroso (2009) essa questão leva a uma redefinição do perfil do Estado que passa a considerar a formação de blocos econômicos, aliada a esta ideia há ainda uma perda da soberania e esvaziamento do poder.

A gestão pública é pautada nos princípios democráticos que defendem a vontade da maioria respeitando os direitos fundamentais dos indivíduos. É possível pensar no conceito de “interesse público” desde uma perspectiva legal, onde pela Constituição Federal são definidos seus princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, até considerando o fato de vivermos em uma sociedade contemporânea que alerta para novas demandas em meio à sua realidade democrática.

Pode-se interligar e pensar nas concepções sobre interesse público onde os interesses dos indivíduos, enquanto membros de uma sociedade são condensados em uma visão maior que gera a ideia do todo, e o Estado recebe o papel de provedor e administrador. Conforme Bandeira de Mello (2009), o Estado, ao exteriorizar sua atuação manifesta uma superioridade administrativa que lhe confere e assegura direito a todos, ao mesmo tempo em que, impõe obrigações. Neste mesmo sentido, França (2010) afirma que, na condição de administrador, o Estado passa a deter poderes/deveres de organizar, fiscalizar, punir, dentre outros.

Nesse sentido, afirma França (2010) que a gestão pública deve ter prerrogativas que lhe garantam a autoridade necessária para a consecução do interesse público e o cidadão tenha garantias de seus direitos. Corroborando com esta posição Matias Pereira (2010), ao recorrer à Bobbio (1998), mostra que os diversos conceitos atribuídos à definição de administração pública interligam as ideias acima discutidas, em um sentido mais amplo. O autor esclarece que se trata de um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução das tarefas consideradas de interesse público.

Na história da administração brasileira é recorrente o debate sobre sua composição no que tange sua formação marcada por práticas patrimonialistas. A máquina pública implantada no Brasil deixou heranças ainda sentidas dentro do âmbito público contemporâneo. Ao pensar no Estado como responsável pelo interesse público defende-se que o mesmo deve organizar e estruturar suas ações em busca do bem comum ou do bem-estar social, no entanto, as práticas patrimoniais herdadas ainda são empecilhos neste dever.

Na percepção de França (2010) o advento da Constituição Federal de 1988 foi um marco na gestão pública brasileira. Tal acontecimento proporcionou uma releitura do princípio do interesse público e sua supremacia sobre o interesse privado. Nessa ótica de análise, a Constituição Cidadã que “tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político” (FRANÇA, 2010, p. 157) revela um Estado que, busca romper com sua formação antidemocrática e avançar para uma gestão pública de fato pautada nos princípios democráticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por um conceito de interesse público operacionalizável e reconhecido pela comunidade científica ainda tem um longo caminho a percorrer. Nesse sentido, este artigo buscou sistematizar o que se tem discutido a esse respeito e lançar ao debate uma singela contribuição.

O interesse público aqui abordado, cuja definição não possui um consenso, deve ser parte do objetivo maior da gestão pública de uma forma geral. O Estado, ao executar políticas que visam atender ao interesse público deve subtender que o povo deve participar deste processo. Desta forma, na contemporaneidade o que se busca é um conceito que não abarque a ideia de um Estado totalitário e sim um sistema que considere as diversas esferas e suas ramificações.

Conceber um conceito de “público” articulado com o conceito de interesse público pode ser mais que um desafio intelectual. Pode representar um esforço de incluir na vontade estatal o direito do cidadão de realmente fazer parte das questões de interesse comum. É inconcebível que um Estado, que se denomina um Estado Democrático de Direito se enclausure em uma redoma que onde o espaço público impeça os setores interessados e os movimentos sociais, por meio da participação da sociedade, de serem sujeitos no contexto da gestão pública brasileira.

Pela complexidade que cerceia o conceito de “público”, já demonstrada no artigo, se delinea aqui o desafio de conceituar público na contemporaneidade. Partindo de sua definição clássica, onde o público está relacionado ao que é comum a todos, ou seja, à ideia de coletividade, pode-se pensar aqui em um conceito que transcende a esta conexão.

Defende-se que trata-se de um conceito que vai além de uma percepção de coletividade. O “público” aqui defendido, ou desejado, diz respeito a um

espaço onde indivíduos se organizam na busca de um bem maior, ou seja, do bem comum, do interesse público. Para tal, os princípios de uma visão associativista devem ser a base desse processo que tem na dialogicidade seu elemento crucial, processo que, somente é possível ao ter o Estado como aliado.

O “público” deve ter como pressuposto um espaço que proporcione condições para a formação de opinião que definitivamente tenha voz perante o Estado. Dessa maneira, é possível pensar em uma representação da sociedade que supere as deficiências relacionais. Esse tipo de relação, aqui almejada, deve começar a existir não somente nas emergências que surgem a partir de novas demandas, mas que seja um processo que faça parte da vida de qualquer indivíduo no seu mais simples cotidiano.

Essa ideia de representação pensada juntamente com o conceito de interesse público remete ao fato de que, nesse tipo de espaço, deve prevalecer a formação de uma opinião que vise à evolução e o progresso societal. Esse engajamento delinearía uma concepção de interesse que vai além de suas concepções originais, mas um interesse público que inspire, na sociedade, um espírito cívico. Compor um “público” e um pensar no “interesse público” significa que esse espírito de cidadania e civilidade aconteça de forma espontânea e dialógica. Ideia em consonância com os princípios defendidos na gestão social.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. A exata medida do humano: o direito à propriedade privada. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 10, p. 28-34, mar. 2006.
- ARENDT, H. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BERCLAZ, M. S. **Princípio do interesse público**. Disponível em: <<http://www.algossobre.com.br/direito-administrativo/principio-do-interesse-publico.html>>. Acesso em: 7 nov. 2011.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasilienses, 1998.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BORGES, A. G. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada e divulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2011.
- CARVALHO FILHO, J. S. Interesse público: verdades e sofismos. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DICIONÁRIO de ciências sociais. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

DI PIETRO, M. S. Z. O Princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

FRANÇA, M. A. C. Supremacia do interesse público versus supremacia dos direitos individuais. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

GABARDO, E.; HACHEM, D. W. O Suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.

JUSTINIANO. **Corpus Juris Civilis**: o direito romano. Istambul: [s. n.], 2005. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/cotidiano/corpus-juris-civilis-direito-romano-445936.shtml>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1998. (Coleção Pensadores).

MATIAS PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PAOLIELLO, M. C. **A construção da dimensão pública na escola estatal brasileira**. 2007. 260 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RIBEIRO, C. V. A. Interesse público: um conceito jurídico determinável. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

SORAU, F. J. The public interest reconsidered. In: **Journal of Politics**, Austin, v. 19, n. 4, p. 616-39, Nov. 1957.

ARTIGO 2 Interesse Público e Democracia: os pilares da Esfera Pública e da *Res Pública*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é mostrar que a esfera pública e a “*res publica*” são o resultado do desenvolvimento do interesse público em um contexto democrático. Dentro deste propósito é importante entender que o termo república passou ao longo da história por várias definições, que de forma geral, foi utilizado para determinar e classificar os tipos de Estado.

Segundo Cancian (2011) as origens históricas do termo remontam à Roma antiga por meio do pensador político romano Marco Túlio Cícero (106-43 a.C.) quem pela primeira vez formulou o conceito de *res publica*. De acordo com o conceito ciceroniano, *res publica* indica uma comunidade que habita um território comum em prol do bem comum. Nesse sentido, o bem comum representa o que é público, ou seja, pertencente a todos em comum, em contraposição aos interesses particulares próprios da vida privada ou doméstica.

Bobbio (2005, p. 15) mostra que dentro da célebre definição ciceroniana *res publica* que significa “coisa do povo” e pelo povo, deve-se entender que não se trata de uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, união que vai além de um vínculo jurídico, mas se pauta no espírito de comunidade. Para Ribeiro (2001) *res publica* que originou o conceito de República é um conceito romano que significa “coisa pública” onde o poder está a serviço do bem comum, de algo coletivo ou público.

Retomando uma linha de pensamento histórica Ribeiro (2001) mostra que república sempre foi antagônica à monarquia, no entanto, deve-se ressaltar o importante fato de que, mesmo definindo república como ao que é público, não se pode deixar de mencionar que monarquias também asseguram este mesmo respeito. Ainda Ribeiro (2001) mostra que a maior força antagônica da república é, na contemporaneidade, a usurpação da coisa pública por interesses particulares. Ribeiro (2001) esclarece, dentro de uma visão rousseauiana e o

seu Contrato Social, que a ideia do bem comum não coincide com o bem de muitos nem com o bem de todos, e que, na República, bem comum é um bem público que não se confunde com o bem privado. Esta afirmativa é a chave, segundo Ribeiro (2001) para entender que na república não se busca a vantagem de um ou de poucos, mas a do coletivo.

Para Rousseau (1995) a pessoa pública, formada pela união de todas as outras, tem o nome de cidade, e hoje, tem o nome de república ou corpo político. Em relação ao que Rousseau chama de “associados”, adquirem coletivamente o nome de povo, e se chamam particularmente cidadãos, na qualidade de participantes na autoridade soberana.

Na visão rousseauiana, no Contrato Social, quando o povo se reúne em assembleia constitui o poder soberano e após as deliberações, ao fazer com que o povo cumpra o que ele mesmo decidiu, o corpo político assume a forma de Estado. Soberano e Estado assumem a forma de poder quando se comparam com seus semelhantes, outros Estados. O corpo político é constituído de cidadãos e súditos: cidadãos enquanto participantes da atividade soberana (ativos); súditos enquanto submetidos às Leis do Estado (passivos).

Partindo desta visão geral sobre República e levando para o contexto brasileiro, pode-se afirmar que os desdobramentos da história política brasileira levaram em 1889 à proclamação da República e em 1891 acontece a aprovação da primeira Constituição Republicana brasileira. Na modernidade, o termo república ganhou novos contornos, podendo ser presidencialista ou parlamentarista, onde o poder político se dilui entre três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Matos (2003) esclarece que é usual reunir a experiência republicana e democrática à modernidade política, considerada esta como um conjunto de indivíduos reconhecidos como cidadãos. Essa autora alerta que a qualidade de uma democracia não depende dos vícios ou virtudes dos governantes, mas da

qualidade de suas instituições. Assim, deve-se observar as interseções da dimensão política, social, econômica, jurídica, moral e psíquica da coesão social. Pode-se afirmar que a república democrática tem a marca da autonomia.

Autonomia esta que implica na discussão sobre o bem comum, ou seja, o bem compreendido. Para Frey (2000) a concepção utópica tocquevilliana de uma democracia capaz de reconciliar a liberdade com a igualdade, assegurada pelo predomínio do interesse bem compreendido no processo político, pressupõe a vigência de uma correspondente cultura política, impulsionada por uma nova prática de ação política e social dentro da própria sociedade civil.

Para Gahyva (2006) o grande temor de Tocqueville era que a busca por interesses privados prevalecesse sobre a vocação cívica, fato que afastaria a população das questões de natureza política. Assim:

Os indivíduos abririam mão espontaneamente de seu papel decisório nos conflitos comuns em troca de um Estado que garantisse a tranquilidade e a consecução dos negócios privados de cada um. Em outras palavras, haveria a substituição do interesse bem compreendido pelo individualismo egoísta (GAHYVA, 2006, p.11).

O apoio teórico buscado em Tocqueville, a ser explorado no próximo tópico, justifica-se ao considera que sua obra tem sido resgatada e sua teoria tem sido elucidativa para as discussões sobre contextos democráticos. O principal conceito utilizado desse autor é o interesse bem compreendido, conforme acredita Alcântara (2007), interesse é uma característica do regime democrático.

2 FORMAÇÃO DA “RES PUBLICA” A PARTIR DO INTERESSE BEM COMPREENDIDO E DA ESFERA PÚBLICA

O Brasil é usualmente referenciado com uma nação que teve a consolidação de uma República marcada pela ausência da participação popular. O processo de formação do Estado brasileiro é marcado por três formas de administração pública, são elas: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Nesse contexto de formação do Estado e da gestão pública, busca-se aqui, além de resgatar o sentido da palavra República em sua concepção original entender seu delineamento no Brasil tendo a esfera pública como pano de fundo. Para Carvalho (1987) no início da República brasileira nasceram ou se desenvolveram várias concepções de cidadania, nem sempre compatíveis entre si. Para o autor a efervescência ideológica dos primeiros anos de República e as conflitantes propostas de cidadania indicavam a insatisfação com o passado e a incerteza de um futuro para a nação.

Essa efervescência a qual se refere o autor trouxe a tona as primeiras ideias de coletividade e do bem comum, preceitos que compõem concepção do conceito de interesse público bem compreendido.

Ao adentrar na discussão de “interesse bem compreendido” faz-se necessário entender o que esse conceito apresenta em relação à sua origem e significado. Ribeiro (2008) aborda essa discussão e levanta a questão sobre se o termo seria um conceito ou uma noção. O autor mostra que, para quem vem da filosofia, o conceito é quase sempre preferível à noção, ou seja, o conceito é preciso e a noção, imprecisa. Nesse artigo, ele será tratado como conceito.

Recorre-se à Ribeiro (2008) para elucidar a origem e a forma em que o interesse bem compreendido foi construído dentro do pensamento político. O autor esclarece que o substantivo “interesse” desempenha papel decisivo na construção do pensamento político moderno, ao resgatar seu viés histórico

Ribeiro (2008) mostra que no século XIX o termo já foi utilizado por vários autores, inclusive Alexis de Tocqueville.

A democracia moderna tem em *A Democracia na América* de Alexis Tocqueville (1803-1859) uma grande referência. Sua obra, ainda reeditada e lida na contemporaneidade mostra sua importância e tem seu pensamento, muitas vezes interligado com a *praxis* política. O aristocrata francês ressalta que em sua permanência na América sua atenção se voltou, principalmente, para a “igualdade das condições”. Para o autor, à medida que estudava “a sociedade americana, via cada vez mais, na igualdade das condições, o fato gerador de que cada fato particular parecia decorrer e deparava incessantemente com ele como um ponto central” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 7).

Ao descrever a sociedade estadunidense, Alexis de Tocqueville mostra que um Estado democrático de fato é constituído pela vontade da maioria, no entanto, alerta que é preciso cuidado para que essa vontade da maioria não se transforme em uma ditadura. Para que isso não ocorra a sociedade civil deve ser politizada e não perder o prazer pela liberdade, dessa maneira deve sempre, por meio de associações, continuar participando de decisões que se refiram ao interesse coletivo. Gahyva (2006) defende que, os dois volumes - *A Democracia na América* - representam um duplo esforço: particularizar a formação social americana e apontar, para além do específico, o efeito da democracia sobre os sentimentos e as opiniões daqueles que vivem segundo as determinações da igualdade.

Tocqueville (2005) apresenta o conceito de interesse bem compreendido para descrever o contexto democrático que ele encontrou nos Estados Unidos. Em sua ótica o interesse particular ao encontrar-se com o interesse geral e confundir-se com ele, lança luz para uma doutrina, ou seja, “acredita-se afinal perceber que o homem, servindo aos seus semelhantes, serve a si mesmo, e seu interesse particular é fazer o bem” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 401).

A doutrina do interesse bem compreendido não produz grandes dedicações, mas sugere a cada dia pequenos sacrifícios; por si mesma, não seria capaz de tornar um homem virtuoso; mas forma uma multidão de cidadãos corretos, temperantes, moderados, providentes, senhores de si mesmos; e, se é verdade que não conduz diretamente à virtude, pela vontade, aproxima-se dela insensivelmente pelos hábitos. Se a doutrina do interesse bem compreendido viesse a dominar inteiramente o mundo moral, as virtudes extraordinárias seriam, sem dúvida, mais raras. Mas também penso que, então, as grosseiras depravações seriam menos comuns. A doutrina do interesse individual talvez impeça alguns homens de mostrar-se muito acima do nível ordinário da humanidade; mas grande número de outros que ficavam abaixo a encontram e se conservam nele. Quando consideramos alguns, indivíduos, ela os abaixa. Quando encaramos a espécie, ela a eleva (TOCQUEVILLE, 1987, p. 402).

Para Tocqueville (1987) a doutrina do interesse bem compreendido lhe parece ser, dentre todas as teorias filosóficas, a mais apropriada às necessidades dos homens de nosso tempo. O trecho supracitado mostra o encantamento do francês com esta doutrina.

Alcântara (2007) mostra que o interesse bem compreendido diz respeito ao associativismo, à capacidade de autogoverno e à prática de buscar soluções para problemas coletivos, o que implica numa expansão do privado para o público. Por outro lado, o interesse mal compreendido trata da indiferença com o que é público, no sentido da não participação exaustiva, além disso, a liberdade não aparece em um nível capaz de sustentar uma prática de autogoverno porque é exacerbada pelos indivíduos.

Para Ribeiro (2008), possivelmente a origem da ideia do “bem compreendido” está em Thomas Hobbes, mesmo que nessa primeira concepção não tenha tido tal denominação. Ao mostrar que o pensamento hobbesiano sustenta uma série de condutas como a liberdade individual, o anseio de ter sua

voz ouvida nas coisas políticas e outras reivindicações análogas, Ribeiro (2008) identifica as semelhanças com a ideia tocquevilliana.

Dentro desta visão de Hobbes, Ribeiro (2008) mostra que o interesse é a forma de introduzir racionalidade no convívio em sociedade onde são fortes os laços e relações de família. Assim, o Estado não poderia passar acima de relações, como as de afeto e, sobretudo as do cuidado, que a paternidade, a maternidade, a filiação e a irmandade que são mais permanentes que o Estado e o partido. Desse modo, a modernidade construiu, além da família, que é invenção muito mais antiga, um artefato adicional para conservar os laços sociais – e este é o interesse bem compreendido.

Ribeiro (2008) defende que “bem compreendido” é quase uma redundância. Ao se reportar à teoria hobbesiana o autor entende que, se defendemos o interesse, é porque o compreendemos, conhecemo-lo, no entanto, o interesse é racionalmente estabelecido. Na interpretação de Ribeiro (2008) Thomas Hobbes defende que o Estado não muda a natureza humana, mas a regula, essa é a lógica do pensamento hobbesiano em favor do Estado, ele tem o papel de prever o que o ser humano fará em termos do que prejudica a vida em sociedade.

Ribeiro (2008) mostra que, ao longo do século XVIII, outra ótica passou a delinear o conceito de interesse, um século que, pautado no capitalismo, passou a mensurar o interesse. Esse novo sistema permitiu à sociedade medir e ponderar o ganhar e perder, dessa maneira, a sociedade passou a comparar os ganhos e perdas.

Outro fator fundamental na concepção de interesse, na visão de Ribeiro (2008), é a forma como um país concebe sua nacionalidade. Nesse sentido, o autor adjetiva o conceito e forma o termo interesse nacional. O interesse nacional, como conceito, pode ser entendido como a promoção do interesse de um Estado independente pelos seus cidadãos ou governantes. Assim, “a

discussão sobre o interesse nacional supõe então uma racionalidade, uma lógica, de modo que, mesmo quando se torne aquecida, antagônica, as diversas partes estejam apelando a uma razão que, supõe-se, compartilham” (RIBEIRO, 2008). É válido ressaltar que, o acordo sobre essas palavras não implica um consenso sobre o que elas significam.

Ribeiro (2008) entende que ao buscar definir um conceito de interesse deve-se pensar que há uma procura por uma interlocução, ou seja, deve-se partir do interesse nacional como conceito que seja o ponto de partida para o desenvolvimento de diversas concepções a seu respeito. Dessa maneira, é melhor unir o rigor que o conceito exige e a liberdade que as noções permitem. Pode-se afirmar que o interesse não dá conta de tudo o que um Estado independente quer ou deseja, ou seja, corre-se o risco de pensar tudo dentro de uma racionalidade limitadora, no entanto, promover o interesse do nosso Estado vale a pena, afirma Ribeiro (2008).

A teoria do interesse bem compreendido de Tocqueville referida acima visa o estabelecimento de uma ordem social baseada e sustentada por uma nova cultura política da liberdade, impulsionada pela própria sociedade civil, segundo Frey (2000). Dentro desta perspectiva tocquevilliana Gahyva (2006) mostra que os norte-americanos conseguiram manter sua tradição associativista em um mundo cada vez mais marcado pelo individualismo em função do interesse bem compreendido. Para a autora, inseparável da descentralização administrativa, esse conceito representa um sentimento comum segundo o qual a promoção do bem-estar coletivo refletirá na promoção do bem-estar individual.

Para Gahyva (2006) Alexis de Tocqueville pretendia evidenciar como a herança cultural americana, expressa através dos costumes, contribuía para a politização do interesse, determinando o exercício da cultura cívica. Na perspectiva tocquevilliana os costumes são compreendidos como todo o estado moral e intelectual de um povo, portanto, fundamentais na manutenção das

instituições políticas. Dessa maneira, a lógica do interesse bem compreendido permitia que se destinasse aos cidadãos a responsabilidade pela administração de uma série de problemas locais, estimulando a participação política via ação conjunta e reforçando os laços de interdependência entre os indivíduos.

Para Frey (2000) Tocqueville reconhece a diversidade de interesses, mas não aceita as soluções contratualistas, que de certo modo sacrificam a liberdade individual em nome da pacificação dos conflitos de interesses, por meio de um Estado sobreposto à sociedade. O pensamento tocquevilliano defende que a solução para os conflitos entre interesses está dentro da própria sociedade.

Essa discussão remete ao debate que engloba as esferas pública e privada. Para Frey (2000) deve-se fomentar dentro da sociedade o anseio de alcançar a liberdade, para tal, os cidadãos necessitam identificar e buscar o exercício da liberdade política na esfera pública pautados em seus próprios interesses privados. Como enfrentar a cisão entre as esferas pública e privada? Para Frey (2000) esse é um dilema que Tocqueville se depara. Em busca de uma resposta o francês opta pela conciliação das duas esferas, que, por sua vez, só pode ser alcançada por meio de uma prática social educadora. Esse processo levaria à transformação do egoísmo a um “interesse bem compreendido.”

Frey (2000) mostra que Tocqueville conclui que só pode se esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política no caso de a prática pública integrar-se ao mundo dos interesses privados. Assim, na busca por um fundamento em comum da ordem social, Tocqueville não aposta nos interesses que as pessoas têm em comum, o jurista mostra-se preocupado com o estabelecimento de uma ordem que seja firmemente ancorada no pensar, no agir e nos costumes dos cidadãos.

Para Jasmin (2000) a experiência de Tocqueville proporcionou ao jovem francês a descoberta fantástica e histórica sobre a conciliação entre igualdade e liberdade, fator que lhe proporcionaria os instrumentos para pensar na

democracia moderna como problema teórico universal. A leitura da obra de Tocqueville estimula pensar em formas políticas contemporâneas, os fenômenos do isolamento e da solidão social, a apatia cívica e o desinteresse dos cidadãos pela coisa pública.

Jasmim (2000) reafirma a importância de revisitar a obra tocquevilliana no intuito de reforçar que uma sociedade igualitária de massas provoca consequências temíveis para a política. Ainda, embasados nos preceitos defendidos por Tocqueville, Jasmim (2000) apoia a causa de que, uma sociedade que não pratica o exercício da política aniquila uma das suas maiores faculdades, a experiência do bem comum.

Para Jasmin (2000) a cultura individualista nos Estados contemporâneos fomenta a distância entre os governos e seus súditos, alimentando a impotência destes frente às decisões do Estado. Para o autor há indícios que se insinua uma ideologia da debilidade cívica e uma prática da indiferença para as quais a única alternativa parece ser a salvação divina. Assim, sua obra proporciona a reflexão de que, apesar de fundamental ela não concludente. Sua grande contribuição faz atentar para a necessidade de continuá-la e repensá-la perante às relações complexas entre virtude e interesse, alerta Jasmin (2000).

Pensar no interesse público e esfera pública como elementos constituintes da *res publica* é um exercício que remete a um esforço além do conceitual. Para Vianna e Carvalho (2000) o tema da república remete a uma construção histórico-processual percebida como um resultado de um longo caminho de democratização da esfera pública.

Para Vianna e Carvalho (2000) uma sociedade de fato democrática privilegia práticas de cooperação social advindas da esfera privada que visam o “público”. Desta maneira, os autores ressaltam que:

(...) o interesse bem compreendido, longe de ter as possibilidades de fundamentação desenraizadas pela dinâmica do capitalismo moderno e pelas transformações operadas nas estruturas demográfica, ocupacional e do mundo do trabalho, vem encontrando formas de reprodução a partir da própria sociabilidade, para o que os novos direitos – quer os referentes às questões ambientais, quer os relativos às mulheres e aos diferentes grupos étnicos – jogam um papel fundamental, reforçando, inclusive, a luta pela preservação e ampliação dos direitos clássicos, como os civis, os sociais e os políticos (VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 132).

A república no contexto contemporâneo tende para um cenário em que ela se configura como resultado de uma história acumulativa onde foi naturalizada pelas instituições, sendo o Estado democrático de direito a sua expressão contemporânea (VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 133). Tal Estado democrático é palco onde a esfera pública se manifesta. Conforme alertam os autores, nas sociedades urbano-industriais de massa, o Estado democrático de direito é republicano na medida em que se apresenta como o resultado das ações virtuosas das gerações precedentes e das suas criações institucionais.

Nesta ótica Viana e Carvalho (2000) alertam que a república não se converte em uma máscara institucional meramente declaratória de direitos abstratos, mas, em um espaço de sociabilidade que encontra os meios e modos, institucionais e extrainstitucionais, para se manifestar com incidência afirmativa sobre a esfera pública. Isto configura e fundamenta uma vida republicana em permanente transformação institucional, aberta a novos “jogadores” (VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 133).

Pensar na *res publica* no contexto contemporâneo remete à afirmação de Vianna e Carvalho (2000) ao recorrer ao argumento de Norbert Elias. A república contemporânea supõe um processo de individuação que extrai o indivíduo de comunidades exclusivas e autorreferidas, integrando-o numa vasta cadeia

humana e de divisão de funções, que o tornam mais exposto à interação social. (VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 135).

Acredita-se que, a democracia política é o campo, por excelência, em que os interesses podem livremente se expressar, e em que se efetiva o processo de socialização para uma cidadania ativa. Essa visão de Vianna e Carvalho (2000) defende que o papel civilizatório desse contexto está em propiciar a passagem do interesse egoísta para o interesse bem compreendido. Para que tal passagem aconteça é necessário a deliberação e a agregação de vontade, traduzindo-se na intenção de criar o direito como obra continuada de todos. Para os autores, desde sempre, soube-se que, no Brasil, triunfar sobre a fragmentação e a ausência de solidariedade social dependia de uma construção política. No entanto, o que nunca havia sido experimentado era o fato de conceder liberdade de movimentos, no contexto de uma institucionalidade democrática, às grandes maiorias.

3 O DESENVOLVIMENTO DA ESFERA PÚBLICA EM UM CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Habermas (2003) é um autor referenciado quando se discute esfera pública. Ao analisar o contexto da Alemanha do século XVIII mostra que os poderes feudais, representados pela Igreja, a realeza e a nobreza (os representantes públicos) se esfacelaram, fato que levou a um processo de polarização que resultou na distinção entre elementos públicos e elementos privados. Nesse contexto, delineou-se a esfera da sociedade burguesa que se contrapõe ao Estado como setor da autonomia privada. Avritzer e Costa (2004) afirmam que o trabalho de Habermas (2003) partiu de uma análise do desenvolvimento do capitalismo mercantil na Europa para mostrar que este desenvolvimento provocou a emergência de um espaço entre a esfera privada e o Estado.

Habermas (2003) ressalta que a produção capitalista, ao tomar o lugar do velho modo de produzir faz com que a sociedade civil burguesa seja constituída. As atividades até então confinadas ao âmbito da economia doméstica surgem à luz da esfera pública. O autor destaca que neste contexto em reestruturação surge a “esfera pública burguesa”, constituindo uma categoria da sociedade liberal que passaria a influenciar o poder decisório sobre as políticas públicas da época.

A separação radical entre ambas as esferas, na qual se fundamenta a esfera pública burguesa, significa o dismantelamento dos momentos de reprodução social e de poder político e suas formas de dominação advindas da Idade Média. Ele observa que com o avanço da economia e suas formas de relações de mercado surge a esfera do “social”, que faz com que novas formas de autoridade surjam e se libertem da autoridade pública. A nova configuração que Habermas (2003) demonstra faz com que surja uma esfera social politizada,

uma esfera pública que assume uma institucionalizada promessa de possibilidade de acesso de classes excluídas.

Avritzer e Costa (2004) resgatam a importância do surgimento do conceito de esfera pública, que representou um elemento central no processo de reconstrução da teoria crítica na segunda metade do século. Para os autores o conceito significou a continuação de uma tradição crítica sobre a cultura de massas iniciada pela Escola de Frankfurt e abre-se, assim, espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação.

Ao revisitar obras mais recentes do alemão, Avritzer e Costa (2004) alertam que a descrição da emergência de uma esfera pública na modernidade, a qual se referiu Habermas, não constitui uma ruptura com a Escola de Frankfurt, mas sim tem seu argumento relacionado com a ideia da decadência do moderno em virtude da maneira como se tematiza a separação entre o público e o privado.

O surgimento da esfera pública, em seu sentido moderno, é inseparável do processo de constituição dos Estados-nação e da formação das comunidades nacionais como um público integrado que, em geral, fala o mesmo idioma – há obviamente a exceção das nações multilíngües – e compartilha, em alguma medida, um cotidiano ou mundo da vida comum e uma cultura política construída coletivamente. À construção institucional do Estado-nação corresponde, portanto, no plano cultural, a formação das esferas públicas nacionais, no interior das quais são produzidos e reproduzidos os signos identitários que definem a nação (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 714).

Para Habermas (2003), o conceito de “público” pode girar em torno de dois significados, seja quanto à publicidade no exercício do poder político e social ou como uma instância receptora na relação com a publicidade. Habermas (2003) mostra que a opinião pública tem um lado subjetivo que a deixa condicionada a acontecimentos e fatos.

Desta maneira, dois caminhos se apresentam para definir o conceito de opinião pública. Um conduz de volta a posições do liberalismo onde um círculo de representantes, no âmbito público, são os formuladores de opinião, ou seja, um público pensante no meio de um público aclamativo. O outro caminho seria um conceito de uma opinião pública que se forma de acordo com a concepção dominante do governo. Assim, a opinião pública mostra ao governo suas aspirações e o governo a retransmite na sua política. Dessa maneira, “a opinião pública reina, mas não governa” (Habermas, 2003, p. 277). No entanto, nas duas alternativas, esse autor alerta que a opinião raramente mantém alguma função politicamente relevante.

Ao afirmar que um conceito teoricamente claro e empiricamente aplicável só pode ser ganho a partir da mudança estrutural da esfera pública e a partir da dimensão do seu desenvolvimento, a visão habermasiana nos permite subsídios para entender, dentro do âmbito contemporâneo, como o conceito de “público” vem se delineando. Habermas (2003), nesse sentido, defende que, para que a formação de uma verdadeira opinião pública aconteça deve haver liberdade de expressão, um direito do cidadão a ser garantido pelo poder público. Acrescenta, ainda, que a opinião pública é uma forma de legitimar o poder político quando ela se origina de um processo crítico de comunicação.

Uma das fontes teóricas que Habermas (2003) recorre é ao pensamento de Hannah Arendt. *A Condição Humana* - publicada em 1958 é uma das principais obras da filósofa alemã, a discussão que segue tem nesse trabalho um aporte teórico.

A autora analisa a condição do homem como ser existente na Terra. Arendt (2010) usa a expressão *vita activa* para designar três atividades humanas fundamentais, sendo: trabalho, obra e ação. Defende que são fundamentais, porque cada uma delas corresponde uma das condições básicas sob as quais a vida foi dada ao homem na Terra. *Vita Activa*, ou seja, a vida humana na medida

em que está ativamente empenhada em fazer algo é um conceito diretamente ligado aos domínios do público e do privado. Para a autora nenhuma vida humana é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos.

Quanto ao termo *vita activa*, Arendt afirma que ele é tão velho quanto nossa tradição de pensamento político, a autora resgata sua origem no pensamento de Sócrates, Aristóteles, Marx e Agostinho. Alerta que, com o passar da história, *vita activa* perdeu seu significado especificamente político e passou a denotar todo tipo de engajamento ativo nas coisas deste mundo.

Para Arendt (2010) todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos. Ao questionar o homem como animal social ou político a autora adverte que a capacidade humana de organização política é diferente e opostora à capacidade de associação natural. Desta maneira alerta que, com o surgimento da Cidade/Estado o homem recebeu, além de sua vida privada uma vida política. Assim, cada cidadão pertence ao que lhe é próprio (*idion*) e o que lhe é comum (*koinon*).

Estas duas facetas e condições da existência humana, ou seja, a social e a política, abordadas por Arendt (2010) podem ser percebidas já no pensamento pré-socrático. A sua dificuldade de compreensão e seu equacionamento se agravaram no seu uso moderno e na moderna concepção da sociedade.

Para Hannah Arendt (2010) a distinção entre as esferas privada e pública da vida corresponde aos domínios da família e da política, que existiram como entidades diferentes e separadas. Para a autora há uma eclosão de uma esfera que situa, não necessariamente, nem na esfera pública nem na esfera privada. Trata-se da esfera social. Arendt mostra que se trata de um “fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com a eclosão da era moderna e que encontrou sua forma política no Estado-nação” (ARENDR, 2010, p. 33).

Essa divisão dos domínios, público e privado, ou na concepção arendtiana, entre as esferas da *polis* e a esfera do lar, é uma divisão cuja linha divisória é difusa. Para a autora povos e comunidades políticas são vistos como uma família cujos assuntos diários devem ser zelados por uma gigantesca administração doméstica de âmbito nacional.

O aparecimento da sociedade, nas palavras de Arendt (2010) turvou a antiga fronteira entre o privado e o político e alterou o significado e a importância dos dois termos para a vida do indivíduo e do cidadão. Este advento social, como a autora denomina esse surgimento da sociedade, coincidiu com a transformação do interesse privado pela propriedade privada em uma preocupação pública. A sociedade ao ingressar no domínio público exigiu dele proteção para o acúmulo de riqueza.

O domínio público, o que Arendt denomina de “o comum” tem no termo público sua explicação. Para a autora o termo denota dois fenômenos: significa que tudo o que aparece em público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível e significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferentes do lugar que possuímos nele. Por sua vez, o domínio privado chamado por Arendt (2010) de “propriedade” está relacionado ao fato de viver uma vida inteiramente privada de coisas essenciais a uma vida verdadeiramente humana. Para a autora isto significa estar privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros.

Arendt (2010) esclarece que a esfera privada consiste na esfera da casa (*oikos*), da família e daquilo que é próprio (*idion*) ao homem. Baseia-se em relações de parentesco como a *phratría* (irmandade) e a *phyle* (amizade). Trata-se de um reino de violência em que só o chefe da família exercia o poder despótico sobre os seus subordinados (a sua mulher, filhos e escravos). Não existia qualquer discussão livre e racional. Os homens viviam juntos subordinados por necessidades e carências biológicas. Na esfera privada, existia

a mais pura desigualdade: o chefe da família comandava e os outros membros da família eram comandados. O chefe da família não era limitado por qualquer lei ou justiça. Assegurando a manutenção da ordem doméstica, exercia um poder totalitário sobre a vida e a morte. Na esfera privada, o homem encontrava-se privado da mais importante das capacidades - a ação política. O homem só era inteiramente humano se ultrapassasse o domínio instintivo e natural da vida privada.

Já a esfera pública é a esfera do comum. Arendt (2010) entende que é a esfera que nos reúne na companhia um dos outros. Esse domínio do público é caracterizado por uma transcendência à imortalidade terrena. Esse aspecto, na visão arendtiana, se explica quando a autora defende que o espaço de domínio público deve retratar uma ideia de permanência, ou seja, uma comunidade deve estabelecer uma relação que não pode se reduzir a uma geração, mas precisa se articular para transcender a duração da vida.

Arendt (2010) mostra que no contexto da esfera pública só o homem que tivesse resolvido todos os assuntos da casa e da família teria disponibilidade para participar de um reino de liberdade e igualdade sem qualquer coação. Desta maneira, deixar o lar e a família manifestava a mais importante virtude política, a coragem. No *oikos*, o homem defendia a sua sobrevivência biológica. Na *polis*, o homem tinha de ter coragem para arriscar a própria vida libertando-se do servilismo do amor à vida.

Ainda analisando o público e privado e retomando Habermas (2003) é importante ressaltar que na Grécia antiga havia uma separação entre as esferas pública e privada e que, nesse contexto, os membros das famílias viviam submetidos ao patriarca. Este, por sua vez, podia exercer sua liberdade na outra esfera, a esfera pública, onde era permitido aos homens serem livres e deliberativos.

Habermas (2003) mostra que ambas as esferas representavam a emanção de um único poder. A análise habermasiana avança para a sociedade feudal, mostrando que nela a esfera pública não podia ser comprovada segundo critérios institucionais quanto à sua separação da esfera privada. O autor explica que o detentor do status de senhor fundiário apresentava-se como a corporificação de um poder superior que gerava uma representatividade ligada à figura do senhor que representava sua autoridade. A representatividade, segundo Habermas (2003) está diretamente relacionada aos atributos pessoais, ou, a um rígido código de comportamento “nobre”, que precisa ser representada publicamente.

Para Bobbio (2005) o público e privado delimitam espaços reciprocamente, ou seja, a esfera do público chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa. O autor mostra que para cada uma das situações a que convém o uso da dicotomia, as duas respectivas esferas podem ser diversas, cada uma delas ora maior ora menor. Assim, reafirma:

Um dos lugares-comuns do secular debate sobre a relação entre a esfera do público e a do privado é que, aumentando a esfera do público, diminui a do privado, e aumentando a esfera do privado diminui a do público; uma constatação que é geralmente acompanhada e complicada por juízos de valor contrapostos (BOBBIO, 2005, p. 14).

Pensar no desenvolvimento da esfera pública em um contexto democrático e especificamente contemporâneo é um desafio que pode correr o risco de ser relacionado ao tipo ideal weberiano. O próprio Tocqueville ao retratar a democracia na América idealiza um tipo perfeito e até utópico de democracia. No entanto, para esse trabalho o conceito do bem compreendido tocquevilliano é uma grande contribuição para avançar no desenvolvimento da esfera pública. Corroborando com Alcântara (2007), quando afirma que, quando

as minorias são respeitadas, os interesses privados se harmonizam frente aos interesses públicos, defende-se aqui o “interesse público” dentro de um contexto que abriga a democracia como sistema político pode ser repensado como os verdadeiros pilares da esfera pública e da *res publica*.

Segundo Nascimento e Correia (2008) há um aumento nos estudos sobre o tema da esfera pública no Brasil. Para a autora esse processo ocorre em consequência da democratização e seus desafios pelos quais o país passa, tal fato sinaliza uma mudança no eixo teórico do conceito.

As reflexões advindas sobre a esfera pública são originárias da Filosofia ou da Ciência Política e têm em comum o fato de apontarem este espaço como constitutivo da democracia, ou seja, repensar em uma democracia que abarque a complexidade da sociedade a partir da presença do sujeito político.

Para Nascimento e Correia (2008, p. 55) a democracia, nestes termos, é concebida como a ordem fundada na ação – compreendida como a movimentação de homens que interagem por meio da fala, capazes de se entender e influenciar o sistema político. Assim, na perspectiva da democracia participativa deve-se pensar num referencial teórico da esfera pública no sentido de que ela não pode se reduzir à questão do funcionamento adequado das instituições, nem tampouco à eficácia das políticas públicas e da movimentação da demanda social. Para Nascimento e Correia (2008) a esfera pública deve estar relacionada à existência de uma cultura cívica capaz de transformar a relação Estado e sociedade civil. A autora alerta que, falta uma definição clara de esfera pública no contexto da democracia, pensada e desejada como a forma de participação da sociedade civil. Corrobora com as críticas de que os estudos feitos sobre a esfera pública e o Estado (salvo poucas exceções) prendem-se a estudos descritivos de casos específicos, desta forma, poucos são analíticos e conceituais.

Ao pensar na esfera pública dentro dos preceitos que defende a gestão social, vista como um desdobramento da gestão pública, acredita-se que é preciso haver uma modificação da forma centralizada de poder. Como observou Tocqueville (1987), um dos conceitos importantes destacados no estudo do governo democrático é o de poder local. Ao ressaltar o contexto estadunidense pela ótica da descentralização, Tocqueville (1987) demonstra e fortalece a ideia de que o processo democrático, que não privilegia o poder centralizado, é possível e passível de sucesso no âmbito de uma nação geograficamente extensa.

Hannah Arendt ao mostrar a importância da discussão sobre as esferas pública e privada e relacioná-las à sua teoria da *vita activa*, acrescenta teoricamente à reflexão desse estudo. Na percepção da filósofa as respectivas esferas são os espaços onde a atividade humana, dentro de sua concepção de trabalho, obra e ação se desenvolvem. Ainda, como contribuição da teoria arendtiana para entender a esfera pública na democracia contemporânea está a constatação da emergência de uma nova esfera que transcende a pública e a privada. Seria esta a esfera social que perante a evolução da sociedade se mostrou necessária para entender os limites e convergências das duas esferas já historicamente delineadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrar como o interesse público e a esfera pública formam os pilares da *Res Publica* é o objetivo deste artigo. Dentro dessa proposta acredita-se que a sociedade torna-se uma "esfera social-pública" constituída a partir de ideias próprias e independentes do Estado e do mercado. Essa nova esfera é não estatal e não mercantil, pois escapa ao domínio do Estado e à lógica de lucro do mercado. Neste mesmo sentido, Ribeiro (2008) mostra que o interesse não consegue tudo o que um Estado independente quer ou deseja. O autor demonstra que o risco de pensar em termos de interesse para os Estados, como aliás para todas as pessoas, individuais ou coletivas, físicas ou jurídicas, é que delas se exija uma racionalidade que pode ser limitadora.

O esforço teórico de Tocqueville ao propor o conceito do interesse bem compreendido é ponto de partida para a discussão que engloba os interesses públicos: estatal e não estatal. Os fatores primordiais, segundo o pensamento tocquevilliano, para a instituição de uma sociedade democrática de fato são demonstrados no Quadro 5.

Quadro 5 Síntese dos fatores tocquevillianos primordiais para uma sociedade democrática

Mobilidade social (poder de associação)
Ascensão na hierarquia social (escola e vida social)
Igualdade de oportunidades (dar direitos ao cidadão)
Condições de se chegar ao poder (sufrágio)
Poder descentralizado

Fonte: Adaptado de Tocqueville (2005)

Um dos pontos altos da obra de Tocqueville está no fato de ressaltar a importância da (des)centralização do poder. Alcântara (2007) defende que, em consonância com a teoria tocquevilliana, deve haver um movimento e um esforço para o fortalecimento das instituições comunais e da organização

federativa. À descentralização de poder deve-se seguir o estímulo ao associativismo tal qual observado por Tocqueville.

Pode-se afirmar que o conceito de esfera pública habermasiano é histórico e atemporal. Suscita a ideia de como a ação política no contexto da teoria política contemporânea pode ser um instrumento para a sociedade moderna estruturar e legitimar seu processo democrático.

Para Marona (2009) a tradição liberal, que reconhece no Estado o aparato da administração pública, orientado no interesse da sociedade, foi, sem dúvida, a responsável pela definição de cidadania a partir dos direitos que cada um tem perante o Estado. Dessa maneira, afirma a autora, o cidadão foi identificado como sujeito de direitos subjetivos protegidos pelo Estado.

Essa ideia é defendida pela teoria de Habermas, quando elucida a separação entre o público e privado e atribui à esfera pública a qualidade de um espaço comunicativo. Marona (2009) reafirma a ideia habermasiana ao mostrar que a importância da esfera pública está no seu potencial de se transformar em um modelo de integração social baseado na comunicação, que se apresenta, então, como uma alternativa ao dinheiro e ao poder, atributos do mercado e do Estado, respectivamente.

O processo democrático brasileiro ainda é considerado como um fenômeno jovem que busca seu amadurecimento e consolidação. Ao ser comparado com nações democráticas de longa tradição percebe-se que muitos desafios enfrentados no Brasil, na atualidade, são originários deste aspecto temporal. O avanço democrático e legitimação da participação da sociedade no processo político, proporcionado pela promulgação da Constituição de 1988, é um fato crucial para a gestão pública brasileira. Pode-se considerar que esse marco democrático brasileiro avançou para uma futura consolidação de uma esfera pública. Pensar em uma esfera pública (Habermas) ou em uma esfera

social (Arendt) é pensar em um processo dialógico onde a participação política, tão almejada, seja o pilar do desenvolvimento do espírito cívico.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, F. H. C. **Os clássicos no cotidiano**: Augusto Comte, Karl Marx, Alexis de Tocqueville, Émile Durkeim e Max Weber. São Paulo: Arte & Ciência, 2007, p. 224.

ARENDT, H. **A condição humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia, e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasilienses, 2005.

CANCIAN. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/filosofia/formas-de-poder-republica-deve-garantir-o-bem-comum.jhtm>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

CARVALHO, J. M. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, nov. 2000.

GAHYVA, H. Tocqueville e Gobineau no mundo dos iguais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 553-582, 2006.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.

JASMIN, M. G. Interesse bem compreendido e virtude em a democracia na América. In: BIGNOTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. 192 p.

MARONA, M. C. Contribuições de Hannah Arendt e Habermas para a teoria democrática contemporânea. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 45-60, jan./jun. 2009.

MATOS, O. Modernidade: república em estado de exceção. **Revista USP**, São Paulo, n. 59, p. 46-53, set./nov. 2003.

NASCIMENTO, M. M.; CORREIA, A. (Org.). **Hannah Arendt**: entre o passado e o presente. Juiz de Fora: UFJF, 2008. 149 p.

RIBEIRO, R. J. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001a. v. 1, 89 p.

RIBEIRO, R. J. Sobre o conceito de interesse nacional. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 1, p. 76-85, 2008.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 1995.

SORAU, F. J. The public interest reconsidered. **Journal of Politics**, Austin, v. 19, n. 4, p. 616-39, Nov. 1957.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. República e civilização brasileira. In: BIGNOTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. 192 p.

ARTIGO 3 Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais

1 INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico tem o objetivo de realizar aproximações teórico-conceituais entre Esfera Pública e Gestão Social no contexto da sociedade brasileira, no intuito de propor um aprofundamento do conceito de gestão social.

Pensar em uma gestão diferente (não necessariamente antagonica) do modelo tradicional, que, em termos teóricos e empíricos, pode ser considerado hegemônico traz inúmeros desafios (AKTOUF, 2004; GUERREIRO RAMOS, 1981). Neste sentido a exploração teórico-conceitual de esfera pública, espaço público, ação pública e opinião pública podem contribuir, significativamente, para a elaboração de um conceito de gestão social. Assim, para conduzir as reflexões neste texto foram levantadas as seguintes questões: como pode se dar a gestão do espaço público? Qual ou quais as possibilidades e limites da participação neste contexto? A gestão social tem possibilidade de convergir com este contexto?

Dentro dessa ótica de análise corrobora-se com a posição de Zimmermann (2009, p. 15) quando afirma,

[...] a pressuposição de uma sociedade civil heterogênea implica também a reflexão em torno das desigualdades socioeconômicas presentes no contexto brasileiro, que seguramente influenciam os espaços públicos e o diálogo sociedade civil-Estado. Nesse sentido parece ser fundamental reflexões em torno da participação da sociedade civil nos espaços públicos, quais entidades compõem os espaços públicos, quais os critérios que definem as escolhas de representantes nas entidades e como se dá a relação das entidades da sociedade civil e dos governos.

Como exemplo de pesquisadores Leonardo Avritzer, Boaventura de Souza Santos, Fernando Guilherme Tenório, Maria da Glória Gohn, Luciana

Tatagiba, Evelina Dagnino, dentre outros, muitos autores utilizam o arcabouço teórico habermasiano para embasar estudos empíricos sobre experiências participativas no contexto brasileiro, experiências estas que estão em consonância com as premissas da gestão social. Apesar das críticas diversas à obra de Habermas é por meio delas que se torna possível o avanço teórico na proposição de um novo modelo de esfera pública, a exemplo de Avritzer (2002). Zimmermann (2009) citando Avritzer (2002) mostra que o autor a partir da esfera pública de Habermas,

Propõe um modelo de esfera pública alicerçada em três idéias: i) a idéia de espaço de interação face-a-face no qual os indivíduos se engajam ativamente na discussão de fundações morais de políticas; ii) a idéia que esta esfera é independente do Estado, embora tenha debates conectados com este; iii) e a idéia de que esta esfera pode fornecer um campo político com atores e processos deliberativos de democratização somados às práticas políticas (ZIMMERMANN, 2009, p. 5).

Considera-se que as proposições teóricas a respeito de “público” e da esfera pública habermasiana constituem os pilares para se compreender, delimitar e propor um conceito de gestão social. Neste sentido, este ensaio teórico está estruturado em cinco seções. Além desta introdução, na segunda seção são apresentadas as proposições teóricas a respeito da esfera pública habermasiana. Na terceira seção são apresentados os conceitos de gestão social que perpassam pelas proposições teóricas da esfera pública. Na quarta seção procurou-se realizar as aproximações teóricas entre esfera pública e gestão social. Na última seção são apresentadas as considerações finais.

2 A ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA

A diversidade de conceitos pode, por um lado, confundir mais do que elucidar um determinado tema, mas por outro lado, pode mostrar uma rica complexidade a ser explorada. Este é o caso ao se tratar dos conceitos de espaço público, esfera pública e ação pública. De acordo com Gohn (2004, p. 10),

A temática da *Esfera Pública* auxilia-nos a entender a importância da sociedade civil organizada, pois ela é um dos atores fundamentais do Poder Local. A Esfera Pública adentra nos *espaços públicos*, dialogando com os seus grupos organizados e realizando parcerias em *ações* conjuntas com os mesmos (grifo nosso).

O modelo da Esfera Pública burguesa habermasiano pode ser considerado como uma referência em sociedades democráticas. Habermas (2003) permite uma articulação conceitual sobre os temas supracitados ao analisar as tensões e transformações culturais consequentes do capitalismo. Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* o autor ressalta a dificuldade de disciplinar a análise de seu objeto de estudo, ou seja, a Esfera Pública burguesa. Dessa maneira, ao considerar tal objeto como modelo liberal, o autor destaca a importância de tratá-lo como uma categoria sociológica e histórica. Para Silva (2001) a preocupação de Habermas em torno da complexidade de seu objeto de estudo, não somente constitui uma fonte de ambigüidades, como também visa comprovar a hipótese da continuidade e da evolução do seu pensamento.

Para Laville (2006) quando se refere à esfera pública e seus preceitos vêm à tona a ideia de uma ação pública no contexto da democracia moderna que contempla uma articulação entre diversos vieses, dentre os quais destacam-se o político e o econômico. Assim, para Laville (2006), no que concerne ao processo de constituição do Espaço Público, as ações cidadãs que dele participam não são

apenas frutos de uma ação racional, pois as forças emocionais ou afetivas são igualmente mobilizadas para tornar públicas questões que eram da ordem privada. Do ponto de vista desse autor a ação pública privilegia uma abordagem de solidariedade democrática que busca contrastar com caridade e filantropia, garantida juridicamente. A citação abaixo ilustra esse ponto de vista de Laville.

O Espaço Público constitui simbolicamente a matriz da comunidade política, mas ele é, também, nas formas de expressão concretas através das quais se manifesta uma arena de significações contestadas. Diferentes públicos buscam nele se fazer ouvir e se opõem em controvérsias que não excluem nem os comportamentos estratégicos, nem as tentativas de eliminação dos outros pontos de vista (LAVILLE, 2006, p. 26).

O estudo de Habermas (2003) alerta para a existência de uma multiplicidade de visões diferentes para os significados de “público” e “Esfera Pública”. Para o autor muitos são os sentidos emitidos quando se fala de algo “público”. O autor esclarece que uma análise histórico-sociológica poderia canalizar as diversas denotações para os termos até chegar ao seu conceito sociológico. Auxiliando na compreensão da evolução dos termos o autor esclarece que somente com o surgimento do Estado moderno é que as categorias de público e privado passam a ter uma efetiva aplicação processual jurídica, sendo assim, esse momento é um marco onde o conceito de Esfera Pública passa a representar uma possibilidade de sistematização da sociedade a partir de uma de suas categorias centrais.

Ao tratar a Esfera Pública historicamente, Habermas (2003) destaca que o final do século XVIII é um período onde se desenrolam as tendências de uma representatividade pública. Nesse contexto, os poderes feudais, a Igreja, realeza e a nobreza (representantes públicos) decompõem-se, afluindo a distinção e polarização entre elementos públicos e elementos privados. Segundo esse autor é

neste ambiente que delinea-se a esfera da sociedade burguesa como setor da autonomia privada que se contrapõe ao Estado.

De acordo com Habermas (2003), foi no contexto do capitalismo mercantil do século XVIII que se deu a origem da Esfera Pública burguesa. As atividades até então confinadas no âmbito da economia doméstica surgem à luz da Esfera Pública.

Nesse sentido, o autor mostra que a sociedade civil passou a constituir um espaço público e usá-lo para pressionar o Estado, ou seja, a “Esfera Pública burguesa” passa a constituir uma categoria da sociedade liberal que passaria a influenciar o poder decisório sobre as políticas públicas da época. A visão habermasiana sobre a esfera pública burguesa a define como esfera de pessoas privadas reunidas em um espaço que discutem com os detentores do poder público e da autoridade local, questões até então confinadas a uma elite dominadora.

Neste contexto, emerge do âmago da pequena família uma atenção especial a subjetividade individual onde a intimidade era discutida em literatura de um largo público leitor, denominada de “Esfera Pública literária”. Essa classe não era necessariamente burguesa, no entanto, ela surge na cidade, seio da atividade econômica e cultural, onde o palco de manifestação desse segmento acontecia, especialmente, nos salões e nos cafés (HABERMAS, 2003). Silva (2001) ressalta que esse processo era uma transformação cultural em uma forma de mercadoria, ou seja, há uma abertura a uma forma de participação pública e os assuntos discutidos nos cafés, salões e sociedades culturais assumiam um caráter universal, não somente em seu significado e validade, mas também em sua acessibilidade.

Segundo Habermas (2003), a discussão sobre a ideia e ideologia da Esfera Pública burguesa mostra que esse conceito está interligado à opinião pública e encontrou sua formulação clássica na doutrina kantiana do Direito. O

autor esclarece ainda que o conceito seja levado à sua problemática por Hegel e Marx e reconhece na teoria política do liberalismo a sua ambivalência de ideia e ideologia. Além disso, revela as diversidades conceituais de opinião e resgata, dentre outras, as concepções hobbesiana, lockeana e rousseauiana sobre opinião.

Das concepções sobre opinião até seu sentido de opinião pública, Habermas (2003) mostra que o termo passou a designar a posição de um público pensante que tinha poder de reflexão e discussão pública. Esse conceito em todas as concepções que o circundam remete à ideia que opinião, por meio de uma discussão crítica na Esfera Pública é purificada numa opinião verdadeira superando a antítese *opinion* e *critique*.

A respeito da configuração teórica da ideia de Esfera Pública burguesa, Habermas (2003) esclarece que o processo crítico adquirido contra a dominação absolutista leva a opinião pública a racionalizar a política em nome da moral. Habermas (2003) alega que para Kant a verdadeira política não pode estar desvinculada da moral, a Esfera Pública deveria mediar as funções políticas entre Estado e sociedade e a publicidade deveria ser o princípio a garantir o acordo da política com a moral. Ainda segundo Habermas (2003), Kant, dentro de uma visão iluminista concebe o uso público da razão, ou seja, a discussão ocorre no seio do povo afim de que o mesmo seja induzido a se servir de sua própria razão.

Ao abordar a dialética da Esfera Pública pelas óticas hegeliana e marxista, Habermas (2003) esclarece que em Hegel opinião pública representa “a universalidade empírica dos pontos de vista e dos pensamentos de muitos”, mas ressalta que a ciência fica fora desse âmbito. Habermas (2003) mostra que em Hegel as verdadeiras ciências não devem se encontrar no campo da opinião pública e dos pontos de vista subjetivos, a ciência deve postar-se com sua visão inequívoca e definida. Essa posição forma a opinião de Hegel sobre sociedade

burguesa que a vê como um sistema de desigualdades, em que a opinião pública pode representar uma visão subjetiva de muitos. Por outro lado, segundo Habermas (2003), para Marx a esfera burguesa não pode ser reduzida a mediadora entre Estado e sociedade, pois o Estado capitalista é formado pela própria classe burguesa. Desta forma, segundo Habermas (2003), Marx levanta uma crítica a concepção hegeliana de Estado e destaca as contradições existentes entre as condições sociais. Marx denuncia a opinião pública como falsa consciência, onde esconde de si mesma o verdadeiro interesse da classe burguesa. Há uma crítica também em relação ao processo de acumulação do capital que leva a sociedade burguesa a constituir novas relações de poder, como por exemplo, a relação proprietário e assalariado. Marx vê no sufrágio eleitoral um processo de constitucionalização da Esfera Pública e mostra uma interpretação democrática da mudança da esfera burguesa (HABERMAS, 2003).

Para Nascimento (2006), no pensamento habermasiano encontra-se uma postura teórica que demonstra uma crença nas possibilidades de uma reorganização dos espaços destinados a discussão pública e a construção da democracia em sua fonte mais genuína: a sociedade.

Nesse mesmo sentido Gaiger (2006, p. 232) defende a ótica de que

[...] o Espaço Público não pode ser um mero prolongamento de grupos organizados ou de setores dotados de poder, senão estaria condenado a reproduzir mecanismos de distribuição seletiva dos bens públicos, privados de regras universais e de princípios realmente democráticos.

A visão habermasiana busca mostrar que a separação radical entre ambas as esferas pública e privada, na qual se fundamenta a Esfera Pública burguesa, significa o desmantelamento dos momentos de reprodução social e de poder político e suas formas de dominação na Idade Média. Com o avanço da

economia e suas formas de relações de mercado surge a esfera do “social” que faz com que novas formas de autoridades surjam e se liberte da autoridade pública.

A relação Estado/sociedade debatida na administração pública e gestão social tem um aporte no pensamento de Habermas (2003, p. 170), no que diz respeito à mudança na estrutura social da Esfera Pública: “somente essa dialética de uma socialização do Estado que se impõe, simultaneamente com a estatização progressiva da sociedade, é que pouco a pouco destrói a base da Esfera Pública burguesa”. Habermas (2003) mostra que há uma polarização entre esfera íntima e esfera social. A separação das esferas provocou uma mudança estrutural da família, não sendo mais responsável por si mesma, ou seja, desprivatizada através de garantias públicas, o Estado passa a ser o provedor de garantias sociais.

Habermas (2003) defende que uma Esfera Pública e sua consolidação, bem como sua efetivação por meio de participação política dependem de qualificação e institucionalização da opinião pública. Para esse autor, o conceito de opinião pública está relacionado à publicidade do poder político e social.

O autor acredita que dois caminhos se apresentam para definir o conceito de opinião pública: um está localizado no âmbito do liberalismo onde representantes, no âmbito público, são os formuladores de opinião, ou seja, um público pensante no meio de um público aclamativo; o outro caminho seria um conceito de uma opinião pública que se forma de acordo com a concepção dominante do governo, ou seja, a opinião pública mostra ao governo suas aspirações e o governo as transmite na sua política, de forma que, - a opinião pública reina, mas não governa. Entretanto, nas duas alternativas o autor alerta que a opinião raramente mantém alguma função politicamente relevante (HABERMAS, 2003).

Como bem sintetiza Lubenow (2007) a Esfera Pública surgiu como um Espaço Público de discussão e exercício da crítica cujo resultado aparece articulado na forma de opinião pública. Para o autor é importante ressaltar que essa concepção crítica de opinião pública é reorientada para a publicidade na qual a opinião pública é trabalhada com fins manipulativos. Silva (2001) defende que o estatuto teórico do conceito de Esfera Pública foi se transformando dentro do processo de evolução do pensamento habermasiano. Habermas (2003) acredita que uma opinião rigorosamente pública só pode ser estabelecida à medida que os setores, formal e informal da comunicação passam a ser intermediados pela “publicidade crítica”, assim, para que uma verdadeira opinião pública se forme deve haver liberdade de expressão e o poder público deve garantir aos cidadãos o acesso a tais direitos.

Como os aspectos levantados, ao abordar o conceito de esfera pública, estão relacionados ao conceito de gestão social? Alguns aspectos podem ser destacados, tais como: dialogicidade entre sociedade e Estado; formação da opinião pública pela sociedade civil organizada e espaços públicos compartilhados entre sociedade e Estado, com poder de decisão sobre os “negócios públicos”.

Pode-se considerar que a organização desses espaços e a coordenação para tomada de decisão coletiva, envolvendo organizações e instituições, constituem condição fundamental para se compreender o conceito de gestão social.

3 GESTÃO SOCIAL

A literatura brasileira, na área de administração pública e gestão social, mostra que autores diversos concordam que o conceito de gestão social é um processo ainda em construção. Segundo Tenório (2010), a origem do termo gestão social acontece em 1992, durante o Seminário Ibero-americano de Desarrollo de Profesores em gerencia Social, que aconteceu em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia.

No Brasil, o termo Gestão Social encontra-se ainda em fase de construção (FISCHER, 2002). Por outro lado, a Gestão Social tem se consolidado enquanto prática, sem ainda o consenso sobre o conceito (PINHO, 2010).

França Filho (2008, p. 26) adverte que a Gestão Social “parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos midiáticos”. Esta situação traz alguns problemas segundo o autor, um deles seria sua banalização, pois “tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social”.

A gestão social, segundo Tenório (2008a, p. 158), tem sido mais associada à gestão de políticas sociais ou até ambientais, “do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo”. O texto de Kliksberg (1994) apresenta esta perspectiva e é “provavelmente o primeiro texto na América a Latina que procurava tratar de forma sistematizada o tema *Gestão Social*” (TENÓRIO, 2010, grifo nosso).

Fischer (2002, p. 29) apresenta a gestão social como “gestão do desenvolvimento social”, definido pela autora como um espaço “reflexivo das práticas e do conhecimento constituído por múltiplas disciplinas”. A gestão

social, no ponto de vista da autora, seria ainda uma “proposta pré-paradigmática” que vem recebendo a atenção de muitos centros de pesquisa no Brasil⁵ e no exterior.

França Filho (2008) enfatiza a distinção entre gestão pública, gestão privada (ou gestão estratégica) e gestão social, por meio de uma comparação, aproximando e distanciando os conceitos para compreendê-los. Neste sentido, a gestão social é entendida pelo autor em duas perspectivas, como processo e como fim. Enquanto problemática de sociedade, ou seja, a gestão social enquanto fim (nível macro) se aproximaria da gestão pública, pois ambas buscam atender às demandas e necessidades da sociedade. Entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Por outro lado, a gestão social enquanto processo, vista como uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) busca “subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada/estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 30).

⁵ O primeiro centro foi criado na então Escola Brasileira de Administração Pública Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV), em 1990, por meio do Programa de Estudos em Gestão Social - PEGS (TENÓRIO, 2008c). Em 1998 é criado o NIPETS - Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – NIPETS/UFRGS (CNPQ, 2009). No ano seguinte, na Universidade Federal da Bahia, é criado o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS/UFBA (FISCHER; MELO, 2002). Nos anos seguintes, o número de centros de pesquisa se amplia, culminando em 2007 com a realização do I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – I ENAPEGS em Juazeiro do Norte (SILVA JÚNIOR et al., 2008). Cabe ressaltar que a ampliação dos centros de estudo em Gestão Social acontece também em instituições recém criadas, algumas delas responsáveis pela realização do evento. O I ENAPEGS é organizado pelo Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social do Campus Cariri da Universidade Federal do Ceará – LIEGS/UFC-Cariri. O Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins – NESol/UFT organiza a segunda edição do evento no ano seguinte. Em 2009 é a vez da Universidade Federal do Vale do São Francisco, que realiza o III ENAPEGS. Neste contexto é criada a Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS (mais informações no site: <www.rgs.wiki.br>).

A abordagem de Tenório (2008a, 2008b), parte de uma inquietação relacionada ao *status quo* da administração, despertada segundo o autor pela leitura da obra de Guerreiro Ramos⁶. Segundo Tenório, a gestão social poderia ser considerada como uma “linha de fuga” em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade utilitária do pensamento administrativo. O autor, baseado em Guerreiro Ramos e na Escola de Frankfurt (Horkheimer, Marcuse, Adorno) e, posteriormente, na “segunda geração” com Jürgen Habermas constrói seu conceito de gestão social.

A construção do conceito acontece inicialmente pela análise dos pares de palavras⁷ Estado-sociedade e capital-trabalho, que são invertidas na sua ordem para sociedade-Estado e trabalho-capital, ressaltando a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas destas relações. Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras sociedade-mercado, que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, onde também a sociedade deve ser protagonista (TENÓRIO, 2008a; 2008b)

Este autor propõe que a cidadania deliberativa deve intermediar a relação entre estes pares de palavras, e “[...] significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008a, p. 160). A cidadania deliberativa “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação” e “[...] une os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético” (TENÓRIO, 2008b, p. 167).

Neste contexto, a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o

⁶ Autor também citado por Fischer (2002) e França Filho (2008).

⁷ Tenório assinala os pares de palavras em itálico, optou-se por manter este padrão no texto.

processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes (TENÓRIO, 2008a; 2008b) e “o procedimento da prática da *cidadania deliberativa* na *Esfera Pública é a participação*” (TENÓRIO, 2008b, p. 171).

Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a Esfera Pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008b, p. 162).

Outra definição essencial para a construção do conceito de gestão social de Tenório é o agir comunicativo de Habermas. Para o autor a gestão social se baseia no entendimento, estreitamente vinculado com a linguagem, pois, “no processo de gestão social [...] a verdade é a promessa de consenso racional, [...] não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva”. (TENÓRIO, 2008b, p. 27).

O contraponto entre gestão social e gestão estratégica, explorado por Tenório para delimitar o campo da gestão social, baseia-se nos conceitos de racionalidade substantiva e racionalidade utilitária de Guerreiro Ramos, respectivamente. Para esse autor uma “possível saída” seria a racionalidade comunicativa de Habermas (TENÓRIO, 2008a). Nesse sentido, Tenório (2008b) mostra a hegemonia da racionalidade instrumental como empecilho para a emancipação do homem e de sua autonomia social, pois esta racionalidade já ultrapassa o ambiente de trabalho e invade todas as esferas da vida (GUEREIRO; RAMOS, 1981). A gestão social seria o caminho para esta emancipação, pois incita a um “gerenciamento mais participativo, dialógico, no

qual o processo decisório é exercido, por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 2008b, p. 25-26).

Assim, para Tenório (2008b, p. 158) a gestão social é entendida

Como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (grifo nosso).

Segundo Tenório (2010), o processo de construção conceitual de gestão social se daria por meio de um processo dialético negativo, sem pretensão de síntese conceitual, pois o termo ainda precisa transcender o espectro da gestão estratégica. Este marco conceitual “tem a pretensão somente de enfatizar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuar sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado” (TENÓRIO, 2010, p. 57). Esta perspectiva seria compartilhada, segundo o autor, pela Escola de Frankfurt e pelo pensamento de Guerreiro Ramos.

Por outro lado, Pinho (2010) faz uma crítica contundente à construção do conceito de gestão social e às possibilidades da cidadania deliberativa. Segundo Pinho (2010, p. 25) o termo “gestão emancipadora” seria mais apropriado que gestão social, pois “o termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambigüidades e pode ser aproveitado oportunisticamente”. Em relação à proposta de Tenório, discutida anteriormente, Pinho (2010, p. 30) acredita que “gestão solidária” seria o termo mais conveniente, pois, “o social é um termo muito fraco, indefinido, abrangente,

ambíguo e anódino para conter a força e pretensão da proposta formulada por Tenório”.

Nesse contexto da discussão conceitual, Pinho (2010, p. 32) classifica a participação como “[...] como seminal para apresentar a gestão social [...]”. Porém, o autor argumenta que nosso contexto é diferente do europeu, onde o sucesso da participação está baseado nas “suas instituições sólidas e estáveis, além de nível de vida elevado, baixa disparidade sócio-econômica e as reconfortantes virtudes cívicas de solidariedade e de moderação” (BENEVIDES, 1999, p. 20 apud PINHO, 2010, p. 33), pois “[...] a Alemanha de Habermas não é definitivamente aqui! Todas as condições requeridas pelo referencial habermasiano nos faltam, ainda que estejam em (lenta) construção” (PINHO, 2010, p. 33).

Ainda tendo como referência o trabalho de Benevides, Pinho argumenta que a democracia direta tem diversas desvantagens, entre elas “[...] a incapacidade do povo para atuar, com racionalidade e eficiência, no processo legislativo” e “[...] a provável supremacia dos grupos de pressão” (BENEVIDES, 1999, p. 46-47 apud PINHO, 2010, p. 34).

Outro aporte teórico de sustentação da crítica de Pinho (2010) é o trabalho de Dagnino, que mostra que a sociedade civil organizada seria incapaz de assumir o papel de “[...] demiurgo do aprofundamento democrático”, e ainda que a estrutura estatal mantém um “desenho autoritário e largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (DAGNINO, 2002, p. 279 apud PINHO, 2010, p. 35). Outro problema apresentado pelo autor é a dificuldade da partilha do poder pelo Estado e a não qualificação técnica e política da sociedade civil para participar da elaboração e implantação de políticas públicas.

Em relação a experiências práticas, Pinho (2010) cita os problemas de funcionamento dos Conselhos Gestores baseado em Tatagiba (obrigatoriedade dos conselhos levando à participação por decreto, incapacidade dos conselheiros

de representar suas instituições, desprestígio do Estado em relação a estas instâncias, dentre outras), concluindo que seria praticamente impossível que eles funcionem como se deseja nas atuais condições ou mesmo em situações ótimas: “[...] seria muito difícil, mesmo para o mais bem-intencionado dos governos, ou para a mais participativa das comunidades, fazer-se representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos hoje em funcionamento” (TATAGIBA, 2002, p. 68 apud PINHO, 2010, p. 39).

O autor reconhece, entretanto, que estas dificuldades são advindas de sua própria novidade, pois

[...] o Estado estaria aprendendo, ou tendo que aprender, a se abrir para a sociedade bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado, o que representa, em ambos os casos, quebrar uma tradição historicamente constituída (PINHO, 2010, p. 41).

Em síntese, uma das principais críticas aos Conselhos Gestores seria a tensão entre interesse individual/grupo e interesse coletivo/comunidade, que segundo sua visão seria difíceis de separar e provavelmente incompatíveis. A implantação de um ambiente participativo e dialógico seria perigosa nestas condições, pois “há um risco elevado” da hegemonia da elite presente, que estaria mais preparada (PINHO, 2010, p. 46).

A crítica de Pinho (2010) e suas sugestões estão centradas na educação, pois, segundo o autor, para haver a tomada de decisão coletiva sem coerção, seria necessário que houvesse participação e a participação aconteceria apenas por meio da educação, o que não é uma realidade no Brasil ainda.

Mais especificamente, entendemos a questão da educação como chave. Se existe alguma participação essencial esta reside na participação, no saber, não desmerecendo o saber popular, mas consciente de que a entrada no mundo moderno e contemporâneo exige uma série de

conhecimentos básicos e amplos, sem as quais o cidadão (ou candidato à) fica à margem (PINHO, 2010, p. 44).

O que pode parecer à primeira vista “um balde de água fria” na discussão sobre gestão social, pode também ser interpretado como um incentivo a um aprimoramento teórico da discussão. A crítica de Pinho (2010) e outras que por ventura aconteçam são essenciais para preencher os “vazios teóricos e estruturais” de um campo em construção. Sem a pretensão de “revidar” ou mesmo “refutar” estas críticas serão expostas algumas considerações sobre elas.

No que tange a nomenclatura gestão social, concorda-se com a imprecisão do termo social, que reflete justamente o seu caráter ainda impreciso. A academia tem por costume sistematizar seu conhecimento e então surgem os termos/expressões que muitas vezes não são tão precisos. Porém, como se está ainda no caminho e não se visualizou nada mais concreto, continua-se com o termo, por enquanto, mas mantendo a atenção para outras possibilidades.

Em relação às (im)possibilidades e perigos da participação ampliada à população, a posição defendida aqui é que a participação pode e deve ser (re)construída no Espaço Público. Concorda-se com Freire (1987, 1996, 2001) que a educação dialógica (respeito aos saberes e competências existentes) é um caminho longo e difícil, mas possível, neste sentido. Desta forma, a proposta seria a construção da participação/cidadania durante o processo e não depois de uma educação ampla, como propõe Pinho (2010). O próprio processo de deliberação coletiva, com todos os seus erros e acertos, dificuldades e até utopias, é parte do processo de educação. Se não fosse assim poderia se pensar na “ditadura do saber” que naturaliza estruturas burocráticas (MOTTA, 1981; MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988).

Desta forma, mesmo que o Brasil não seja a Alemanha, a perspectiva de Tenório (2008a; 2008b; 2010) de ação comunicativa é um interessante instrumento de análise para a gestão social, mesmo considerado como tipo ideal,

conforme será discutido. Pensar em gestão social no Brasil implica em pensar em diferenças, significa pensar em diálogo, em entendimento.

Talvez, a mais importante contribuição de Pinho (2010) nesta crítica seja a de chamar a atenção às promessas que muitas vezes são feitas em nome da gestão social. Deve haver seriedade e responsabilidade com o termo, porém, deve-se ressaltar que, uma boa parte dos pesquisadores em gestão social realiza ações concretas (de ensino, de pesquisa e de extensão) relacionadas à economia solidária, educação popular, organizações da sociedade civil, etc. Estes pesquisadores sentem na prática diária as dificuldades relacionadas a estes entraves apresentados, o que é muito importante para a construção do campo, mas continuam a formar cidadãos.

Os argumentos e dados utilizados por Pinho (2010) são fortes e seguem uma linha de raciocínio coerente, o que valoriza suas críticas. Por outro lado, a crítica é coerente com a administração tradicional, tanto pública, quanto privada (ou estratégica, como prefere Tenório) e apesar de citar brevemente, desconsidera várias experiências e instituições que têm mostrado que outras relações de consumo, poder, produção, convivência, etc. são possíveis e reais. Além disso, existe uma série de autores, que têm professado sua insatisfação com o *status quo* da administração como Chanlat e Aktouf, Guerreiro Ramos, Tragtenberg, Prestes Motta, Fischer, França Filho e Tenório. Não há espaço aqui para descrever o pensamento de cada um, mas ele converge para repensar na administração tradicional, notadamente em uma perspectiva baseada na participação social. A gestão social (emancipadora ou solidária) é um caminho, apesar de não ser o único, neste sentido.

Pode-se agora apresentar algumas características da gestão social, enquanto conceito. Estas características denotam uma primeira aproximação para uma caracterização do conceito, baseada na literatura consultada. Ainda não nos sentimos à vontade para elaborar um conceito, mesmo que provisório, dada

a intensidade do “espectro da gestão estratégica” (TENÓRIO, 2008b), que poderia levar a uma dicotomia que não é pretendida neste trabalho.

A primeira característica, baseada em Tenório (2008a; 2008b), é a tomada de decisão coletiva, livre de coerção, onde todos têm liberdade de manifestar o que pensam. Além disso, a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo. Esta primeira característica, justamente por estar baseada em Tenório (2008a, 2008b) vai ao encontro à ação comunicativa habermasiana. Estas condições são interdependentes, pois, se a decisão é coletiva efetivamente, a coerção é estranha ao processo e o entendimento (e não a negociação) deve ser seu caminho.

Outra característica da gestão social é a transparência, pois, se o processo decisório passa pelo entendimento, pela utilização da linguagem e comunicação entre as pessoas as informações devem estar disponíveis a todos, o segredo e a assimetria de informações também são estranhos a este processo. Para que isto aconteça, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes. Mais uma vez aproxima-se da ação comunicativa de Habermas. Segundo Vizeu (2005) a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas pressupõe crítica e fundamentação a partir: 1) da verdade proposicional (o que eu falo e faço é racional porque é baseado em uma verdade factual); 2) da sinceridade (quando expresso minha subjetividade estou sendo sincero e, por isso, verdadeiro), 3) da retidão (quando o que faço ou falo pressupõe fundamentação moral) e 4) da inteligibilidade (o que faço e falo somente pode ser criticado e passível de fundamentação se meu discurso for compreensível ao ouvinte).

Por fim, tem-se a emancipação como o próprio resultado da gestão social enquanto processo baseado na cidadania deliberativa. A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores (FREIRE, 1987, 1996, 2001), que ampliam sua visão de mundo

enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública.

Cabe ressaltar que estas características discutidas: tomada de decisão coletiva, livre de coerção e baseada no entendimento, transparência e linguagem inteligível, podem ser consideradas como um tipo ideal weberiano, pois as relações de poder, desigualdades sociais e culturais podem facilmente levar a crer que estas características são impossíveis de se verificar na prática. O próprio processo de gestão social, por meio da sua potencialidade iminente de emancipação, tende a aumentar as possibilidades destas características se apresentarem. Em outras palavras, a gestão social enquanto prática, norteadas por estas características, ao ampliar as possibilidades de emancipação, tende a reforçá-las.

Entende-se assim, que as características apresentadas acima estão intimamente relacionadas com as características de esfera pública de Habermas e servem de base ou de fundamento teórico para delinear o conceito de gestão social, o que será discutido na próxima seção.

4 A ESFERA PÚBLICA COMO FUNDAMENTO DA GESTÃO SOCIAL

Dentro de uma perspectiva conceitual pode-se pensar em aspectos da esfera pública habermasiana como fundamento para o conceito de gestão social. Analisando o conceito de opinião pública de Habermas fica claro que, dentro de uma esfera pública são necessários espaços onde de fato a sociedade civil possa manifestar sua opinião e que seja transformada em decisão política por meio de ação coletiva.

A expressão habermasiana “liberdade de expressão” é um aspecto defendido pelo autor dentro de sua ótica de esfera pública que é congruente com o conceito de gestão social e seu enfoque de uma gestão dialógica. Ressalta-se que é preciso certa precaução para que não haja interpretações equivocadas e que certa ingenuidade não seja disseminada nesse sentido.

O trecho seguinte confirma a questão da emancipação como uma característica forte no trabalho de Habermas.

Outra característica importante em Habermas é a presença de uma proposta de emancipação. Pode-se notar já em seus primeiros trabalhos a existência do interesse na definição de uma proposta teórica que complete uma análise reconstrutiva baseada na crença da evolução da sociedade através da auto-reflexão e do interesse emancipatório, isto pode ser observado no prefácio de *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio* ou nos recentes textos como em *Facticidad y Validez*. É em especial em *Conhecimento e Interesse*, dos finais da década de 1960, que a esta preocupação vai ser tematizada profundamente (NASCIMENTO, 2006, p. 91, grifo nosso).

Dentro dessa linha de pensamento, onde a emancipação é um resultado esperado dentro da gestão social, a seguinte citação ilustra a posição defendida pelos autores deste trabalho: “a ampliação da Esfera Pública contribui para a formação de consensos alcançados argumentativamente, numa Gestão Social

compartilhada, gestada a partir de exercícios públicos deliberativos” (GOHN, 2004, p. 10).

Nascimento (2006) defende que, em Habermas, encontra-se uma postura teórica que demonstra uma crença nas possibilidades de uma reorganização dos espaços destinados a discussão pública. Para a autora estes espaços permitem a construção da democracia em sua fonte mais genuína, ou seja, a sociedade. Ainda elucida que o debate habermasiano discorre sobre o papel da sociedade civil, da esfera pública e da opinião pública e insere esta discussão dentro do processo político e dos empecilhos para a realização das democracias modernas. Argumenta que, dentre os teóricos sociais dos últimos vinte anos, é sem dúvida um dos mais comentados e mais representativos.

Mesmo considerando o momento e contexto em que a obra foi escrita pode-se afirmar que ainda hoje ela representa uma das bases do debate político na democracia contemporânea. A evolução de seu pensamento mostra as diferentes fases de Habermas e nos alerta como se deve criteriosamente interpretar sua leitura. Habermas faz uma releitura de sua obra nos início dos anos 90 e admite limitações de sua teoria, no entanto, mesmo dentro desse pensamento evolutivo pode-se notar que algumas preocupações sempre se destacaram e continuaram como foco de análise.

Assim, Nascimento (2006, p. 16) defende

O que se observa tanto nos escritos da juventude como nos trabalhos maduros de Habermas é essa constante preocupação com o esclarecimento, com a formação da vontade e com o alargamento das possibilidades do consenso democrático. Da primeira tentativa de reabilitar a função normativa da opinião pública para uma teoria social da racionalidade e da ação comunicativa, pôde ser observado o intento de explicar os mecanismos de coesão e integração social a partir da construção, no seio da própria sociedade, de relações normativas provenientes do consenso e da comunicação aberta e irrestrita.

Em torno dessa relevância destacada perante o edifício teórico de Habermas esse trabalho buscou fazer um paralelo conceitual sobre quais aspectos da esfera pública servem de fundamento para o conceito de gestão social e sua aplicação. Na busca de um aporte conceitual da gestão social pode-se afirmar que o Brasil tem uma recente história de conquista democrática nesse sentido. A Constituição de 1988 é um marco desse processo, onde a sociedade civil avança quando se trata da constituição de uma esfera pública, os últimos anos de governo federal têm mostrado conquistas importantes, mas também alerta para a forma em que essa democratização tem acontecido.

Inúmeros trabalhos acadêmicos enfatizam a importância de novas instâncias de participação e a mobilização da sociedade civil na concretização de um Estado democrático. Espaços públicos como o orçamento participativo, conselhos gestores, fóruns temáticos, organizações não governamentais e movimentos sociais, entre outros, são preciosos exemplos do avanço da sociedade civil e do Estado para uma esfera pública nos moldes habermasianos (não considerando seu modelo genuíno apenas). No entanto, as fragilidades desses mecanismos que vem sendo demonstradas na literatura ainda mostram que é preciso um esforço maior, seja ele, conceitual ou empírico para que esse espaço seja efetivamente legitimado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou ampliar a discussão sobre a construção do conceito de gestão social, por meio da perspectiva habermasiana da esfera pública. Uma primeira inferência leva a perceber que os caminhos são longos, tanto o da construção do conceito de gestão social, como da escolha de referenciais que apoiem esta construção.

O crescimento da pesquisa e da prática da gestão social no país, mesmo sem sedimentação teórica do campo mostra mais uma vez que a sociedade está participando da resolução dos seus problemas, mesmo que de forma incipiente. Esta mudança de uma postura passiva, que espera do Estado a solução dos problemas, para outra que age e exige a participação deste Estado pode ser claramente percebida nos últimos anos. Um exemplo bastante interessante é o movimento da economia solidária, cuja existência foi pleiteada/exigida por esta sociedade civil.

Este contexto mostra que a esfera pública brasileira tem (re)criado espaços públicos, onde a ação pública se torna possível. Por mais críticas que possam ser realizadas aos conselhos, fóruns, orçamentos participativos e toda uma gama destes novos espaços públicos que vêm tomando forma no país, para que eles se desenvolvam, devem primeiro existir. A gestão social pode ser uma construção teórica que contribua para a organização e funcionamento destes espaços. Não basta dizer que o espaço é democrático, onde todos têm direito a voz e voto, é necessário que a decisão seja coletiva, livre de coerção e que busque o entendimento, com processos baseados na transparência pública. Se entende-se a gestão social como uma possibilidade para estes espaços (mas não restrita a eles) abre-se caminho para avançar no conceito, pois tem assim, novas referências, novos caminhos teórico-empíricos a percorrer.

Mesmo que não seja gestão social a terminologia correta e que surjam outras mais aderentes e/ou coerentes, mesmo que ainda faltem diversas lacunas na construção do conceito, a sua convergência com esfera pública, mais especificamente nos espaços públicos, abre uma promissora agenda de pesquisa para o campo. Pode-se afirmar que as características apontadas para a gestão social são convergentes com as práticas esperadas nos espaços públicos, o que leva a outras questões: como se dá a gestão social dos espaços públicos? Quais os seus desafios e possibilidades? A construção da opinião pública estaria restrita à manipulação (meios de comunicação de massa, elites, etc.), ou poderia ser (re)construída pela prática da gestão social em espaços públicos?

Estas questões abrem um debate para futuras pesquisas e investigações para o mundo acadêmico. Ao se pensar em uma contemporaneidade permeada por tensões entre sociedade civil e Estado, onde a crise mundial vivenciada recentemente refletiu em diversos setores da sociedade, este trabalho buscou contribuir oferecendo uma reflexão à luz dos conceitos habermasianos.

REFERÊNCIAS

AKTOUF, O. **Pós-Globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome do avestruz**. São Paulo: Atlas, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Diretórios de grupo de Pesquisa**. NIPETS - Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor. Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0192602DVCEEKO>>. Acesso em: 30 out. 2009.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. 170 p.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.12-32.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987. 186p.

GAIGER, L. I. G. Economia solidária e o espaço público: algumas observações sobre o papel dos agentes mediadores. In: FRANÇA FILHO, G. et al. (Org.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. 326 p.

GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.

KLIKSBERG, B. Gerência social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: KLIKSBERG, B. (Org.). **Pobreza**: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.

LAVILLE, J. J. Ação pública e economia: um quadro de análise. In: FRANÇA FILHO, G. et al. (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 21-37.

LUBENOW, J. A. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MOTTA, F. C. P. **Burocracia e autogestão**: a proposta de Proudhon. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NASCIMENTO, M. M.; CORREIA, A. (Org.). **Hannah Arendt**: entre o passado e o presente. Juiz de Fora: UFJF, 2008. 149 p.

NASCIMENTO, R. M. F. A problemática da esfera pública no pensamento de Jürgen Habermas. **Política Hoje**, Recife, v. 1, p.89-105, 2006.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

SILVA, F. C. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma idéia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 35, p.117-138, 2001.

SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de estudos em Gestão Social (PEGS). In: SILVA JÚNIOR et al. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008b.

VIZEU, F. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 5, n. 44, p. 10-25, 2005.

ZIMMERMANN, S. A. Espaço público e democracia no Brasil : limites a partir da esfera de Habermas. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s. n.], 2009. 1 CD ROM.

ARTIGO 4 O público estatal e não estatal na gestão pública e na gestão social

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é identificar e sistematizar os elementos teóricos e conceituais que estruturam o sentido do interesse público estatal e o interesse público não estatal na literatura científica, que possam contribuir para o entendimento e para a delimitação do campo científico da gestão pública e da gestão social.

No Brasil contemporâneo, a democracia ainda está em processo de consolidação, o que afeta direta e indiretamente o desempenho da gestão pública e da gestão social. Admite-se que a democracia e, especialmente, uma democracia participativa e/ou deliberativa é crucial para o estabelecimento e desenvolvimento da gestão pública e social. Todavia, encontram-se presentes, ainda, no âmbito do Estado e da gestão pública no Brasil traços do patrimonialismo herdados de sua história cultural. Nesse sentido, alerta Fedozzi (1999), as características autoritárias e excludentes do modelo de dominação patrimonialista-burocrático brasileiro representam raízes antidemocráticas da formação social e política do país. Para esse autor a marginalização popular em relação aos espaços públicos é uma característica histórica de sua formação social e política.

Nesse contexto do processo de consolidação da democracia, levantar a discussão a respeito do interesse público é relevante para mudanças necessárias e significativas da gestão pública e para o entendimento e consolidação da gestão social no Brasil. Pode-se considerar que a reforma do Estado e a introdução do gerencialismo na administração pública brasileira não ocorreu com base em uma discussão a respeito do interesse público, em que a sociedade pudesse participar e compreender os seus significados. O gerencialismo introduziu uma mentalidade de eficiência na gestão pública, mas ficou desprovida de sentido, ou seja, o que se espera de uma gestão pública? O sentido

que falta está diretamente relacionado aos significados de interesse público. Afinal, o que deveria motivar a ação pública, a gestão pública e a gestão social é o interesse público bem compreendido, assim como foi identificado por Tocqueville (1987) a situação nos Estados Unidos, nos meados do século XIX.

No Brasil, a discussão e a prática do interesse público ficaram à margem da democracia e da própria gestão pública. Este é o caso do terceiro setor ou setor público não estatal, amplamente difundido nos anos 1990, recebeu do Estado várias responsabilidades sem, no entanto, estar preparado para cumpri-las. Uma das razões pode ser encontrada na falta de compreensão dos significados de interesse público, nesse caso, o interesse público não estatal.

Para Montano (2002) o terceiro setor tem seu papel ideológico ao participar da implementação das políticas neoliberais pós anos 1970. Para o autor, o “terceiro setor” pode parecer um espaço de participação da sociedade, mas representa a fragmentação das políticas sociais e, por conseguinte, das lutas dos movimentos sociais. Em sua visão, o “terceiro setor” é colocado num patamar de “corresponsabilização” das questões públicas junto ao Estado. Contudo, tal responsabilização manteve-se desprovida de sentido voltado, verdadeiramente, para o interesse público, pois muitas vezes as organizações não governamentais cumprem metas estabelecidas pelo Estado sem o correspondente engajamento cívico necessário, que daria tonalidade ao interesse bem compreendido.

Cabral (2012) mostra que, na contemporaneidade no Brasil, o terceiro setor é uma construção social que ganhou visibilidade e que congrega uma multiplicidade de atores. Para essa autora, o terceiro setor representa a expansão do interesse privado para o interesse público, no sentido da complementaridade às funções do Estado. Contudo, considera que é um modo de organização social que não se confunde com o Estado, com o mercado, ou com as comunidades. Ao agregar iniciativas privadas, formais ou informais o terceiro setor, como

construção social, propicia ações e manifestações diversas que visam à qualidade de vida, ao progresso econômico e ao desenvolvimento humano. Adquire, também, segundo Cabral (2012), várias designações, tais como: sociedade civil, economia social, dentre outras. Além disso, considera que essa construção social, na atualidade, reveste-se de uma propositura de identidade transnacional e convergem na valorização do interesse público.

De acordo com Cabral (2012) o terceiro setor, orientado pelo interesse público não estatal e como construção social, desencadeia ações que, apesar de pautarem em questões locais adquirem identidade global. Portanto, para essa autora, interesse público significa

o atributo, ou valor, gerador de atitudes e comportamentos sociais que proporcionam o compartilhamento explícito das representações dos indivíduos acerca de seu bem-estar e da reprodução coletiva local desse bem-estar. O interesse público está infundido em bens que podem ser qualificados como públicos à medida que seu consumo ou apropriação é um ato de fruição local que propicia a coesão e a inclusão sociais. Os assuntos que afetam o interesse público interferem autônoma e indistintamente na vida das pessoas, atingindo-as direta ou indiretamente, como fato atual ou potencialidade na perspectiva de alterar, a despeito das reações ou motivações do indivíduo, a sua relação com o ambiente, com outros indivíduos, com o trabalho, ou com os produtos da vida social (CABRAL, 2012, p. 4).

Por outro lado, Monte (2007, p. 6) considera que o terceiro setor é um conjunto de entidades da sociedade civil organizada, com interesse comum de gerar “produto social” em forma de bens e serviços privados e públicos. Para essa autora o objetivo desse setor permeia a esfera “social” e os esforços concentram-se na viabilização de projetos e ações que revertam em benefícios de uma comunidade ou de um grupo.

O terceiro setor, de acordo com Cabral (2007), foi delineado como um espaço relacional onde lógicas diversas, discursos e racionalidades são

prospectadas em busca de propósito comum, que se traduz como interesse público não estatal. É um espaço que engloba as esferas do Estado, da Sociedade e do Mercado. Para Cabral (2007) é preciso superar a identificação do terceiro setor apenas como uma expressão da sociedade civil. Pode-se completar a ideia dessa autora de que falta ao terceiro setor o devido engajamento cívico que daria sentido ao interesse público não estatal, tendo em vista que faz parte do entendimento comum, como observa Falcão Martins (1998), a ideia de que o terceiro setor detém a lógica alternativa à do lucro, formado por agentes privados orientados para o interesse público, cujo atendimento, via produção de bens e serviços, não se destina a gerar patrimônio particular.

Montano (2002) faz uma separação entre as ONGs que buscam suas parcerias com os movimentos sociais e as que, pelas suas práticas, procuram substituí-los. Barbanti Júnior (2011) mostra que, como já comprovado em outros contextos internacionais, deve-se ter claro que as ONGs não substituem o poder público. Fato que, não quer dizer que não tenham um papel relevante e necessário. Para esse autor, deve-se considerar que os papéis que as ONGs melhor desempenham são o de fiscalização do próprio Estado, de representação social nos processos decisórios e de atuação em condições nas quais o Estado não consegue estar presente.

Tomando-se como base essas considerações apresentadas acima, pode-se dizer que o interesse público não estatal não se limita apenas ao terceiro setor, mas a uma construção social mais ampla, como ressalta o estudo de Cabral (2012). Nesse sentido, tal interesse constitui um dos elementos teóricos que sustentam a gestão social como uma ação gerencial dialógica, compartilhada, que se desenvolve em uma esfera pública com espírito republicano e que almeja a emancipação social.

Ao tecer tais considerações a respeito do interesse público, da gestão pública e da gestão social, torna-se necessário proceder às diferenciações entre interesse público estatal e interesse público não estatal, o que será feito a seguir.

2 A CARACTERIZAÇÃO DO PÚBLICO ESTATAL E DO PÚBLICO NÃO ESTATAL

A formação do Estado é um processo histórico. Os homens, desde suas primeiras formas de agrupamento tinham nas leis naturais os primeiros pilares de sustentação para uma vida coletiva. Essa primeira ideia de formação de um bem comum pode ser encontrada em Hobbes (1984). Ao esclarecer as leis naturais, como por exemplo, a justiça e a equidade, constata-se que essas leis mostraram a necessidade de legitimação de um poder. O bem comum desejado, mesmo em épocas primitivas já denotavam a necessidade de constituição de um Estado. O termo, por sua própria origem, já demonstra a ideia do coletivo, do latim *civitas*, o termo significa a multidão unida em uma só pessoa.

Segundo Matias Pereira (2010) antes do surgimento do Estado moderno haviam outras formas de Estado, sendo: a sociedade nômade, o Estado-cidade, o império burocrático e o Estado feudal. Pode-se afirmar que o Estado instituído (HOBBS, 1984), preparou as bases conceituais para se compreender o conceito de Estado Moderno que surgiu pelo movimento efetuado pela burguesia desde o século XVII, no intuito de conter o poder feudal. Weber (1999), em sua teoria do poder e do Estado moderno ou racional defende que essa instituição veio em reforço ao capitalismo que necessitaria de um direito previsível (formal), que permitisse seu desenvolvimento como o funcionamento de uma máquina, fortalecendo a aliança entre o Estado e a jurisprudência formal. O termo Estado foi empregado pela primeira vez por Maquiavel e tem uma aproximação conceitual com o Estado Moderno, assim definido por Weber (1999, p. 529):

uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham,

por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.

Derivado desse Estado moderno é que emergiu a administração pública moderna, fundamentada na racionalidade instrumental e no interesse público do Estado, caracterizados pelo seu poder de coação legítima.

No contexto brasileiro a formação do Estado se fundamentou no tipo de dominação tradicional (oligárquica e patrimonialista). No patrimonialismo inexistente a diferenciação entre o que é público do que é privado na vida política, pois aquilo que deveria ser público é apropriado pelo interesse particular de quem detém o poder ou de quem governa. A separação entre público e privado é uma das características quando se defende uma gestão democrática do Estado. No entanto, no Brasil ainda predomina traços do patrimonialismo no Estado e na gestão pública, mesmo em um contexto democrático.

Ao se pensar no Estado como o responsável pelo bem de todos e na gestão pública como meio para isso, tendo o interesse público como orientação de valor, ressalta-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Segundo Rocha (2011) o princípio da supremacia do interesse público determina que todos os atos administrativos devem perseguir sua finalidade única. Para a autora a gestão pública deve agir em favor do interesse dos seus administrados como coletividade. Afirma e ressalta que o interesse público é o interesse do povo, da sociedade, da coletividade como um todo. Nesse sentido, o surgimento do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) teve como objetivo primordial atender ao interesse público, afirma Rocha (2011). Dessa maneira, caso as relações sociais causassem eventual conflito entre o interesse público e o interesse privado, deveria sempre prevalecer o primeiro. Para Ribeiro (2009) manteve-se a grande ingerência estatal sobre a economia, ou seja, a centralidade da ideia de “justiça social” legitimou a maior ingerência do ente político na atividade econômica, passando a figurar como produtor de bens

e prestador de serviços. Ribeiro (2009, p. 4) demonstra que a Constituição brasileira de 1988 atribui ao Estado a faculdade de atuar diretamente na economia:

a atuação direta do Estado no domínio econômico, tanto nas atividades monopolizadas quanto nas exercidas em ambiente concorrencial, é claramente subsidiária à iniciativa econômica privada, seja por expressa previsão constitucional, no primeiro caso, seja por motivo de interesse público definido em lei, neste último.

Ao se pensar no interesse público pelo prisma da atividade estatal pode-se pensar na gestão pública como um espaço onde tal interesse deva ser legitimado. O interesse público deve ser a base do fundamento da atividade da gestão pública.

Sendo a finalidade por excelência da própria existência da Administração Pública, a persecução do interesse público, com efeito, fundamenta a atividade econômica do ente estatal, legitimando sua atuação, desde que restrita aos moldes delimitados pelo legislador. Não é demais dizer, portanto, que a atividade econômica estatal, como, de resto, toda a atuação da Administração Pública, se justifica pela sua necessidade para a persecução do interesse público (RIBEIRO, 2009, p. 9).

A atuação estatal deve ser pautada pela busca do interesse geral. Meirelles (2001) defende que a gestão pública não pode dispor do interesse público nem renunciar a poderes que a lei lhe conferiu para a sua tutela. O autor esclarece que a *gestão* pública não é titular do interesse público, seu titular é o Estado. Dessa maneira, somente o Estado poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia do interesse público, sempre mediante Lei. Em apoio a esta definição de papéis, Bandeira de Mello (2005) acredita que a gestão pública está legalmente vinculada ao cumprimento de certas finalidades e ressalta a

obrigatoriedade de que ela aja em nome do interesse público dentro dos preceitos legislativos.

Bresser Pereira e Grau (1999), em uma recapitulação histórica, mostram que nos anos 70, o modelo de Estado social-burocrático, ineficiente e capturado por interesses particulares, entrou em crise. A exigência de novas modalidades, mais eficientes, de gestão pública, fez emergir a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não estatais. Para os autores, o setor produtivo público não estatal é, também, conhecido por “terceiro setor”, “setor não governamental”, ou “setor sem fins lucrativos”. Não se restringindo aos termos mencionados, os autores ressaltam que o espaço público não estatal é, também, o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos.

Para Bresser Pereira e Grau (1999) a expressão “público não estatal” significa:

(...) organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral; são “não-estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16).

Bresser Pereira e Grau (1999) consideram a existência de quatro esferas ou formas de propriedades relevantes no capitalismo contemporâneo. São elas: a propriedade pública estatal, a pública não estatal, a corporativa, e a privada. O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado, reafirmam os autores. Os autores, a mais de uma década atrás, presumiram que o século XXI seria o século onde o público não estatal poderá constituir-se em uma dimensão-chave da vida social. Para

elucidar o público não estatal os autores apresentam as características diferenciadoras de quatro tipos de propriedade, a saber:

A pública estatal detêm o poder de Estado e/ou é subordinada ao aparato do Estado; a pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que sendo regida pelo Direito privado; a corporativa também não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada para o lucro ou o consumo privado. (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 17).

Bresser Pereira e Grau (1999) mostram que ao abordar os espaços onde a racionalidade comunicativa age, a sociedade civil pode criar um amplo universo de práticas sociais que satisfazem necessidades públicas e/ou representam interesses públicos. Assim sendo, os autores analisam que:

(...) pode deduzir-se que um dos nós críticos para a transformação social é o deslocamento do foco de análise, desde espaços predeterminados à práticas sociais, partindo de duas premissas. Primeiro, a democratização das instituições políticas e da sociedade são processos interdependentes nos quais é chave a ampliação das possibilidades de realização do que concerne a todos e interessa a todos, o público. Segundo, o Estado não monopoliza nem necessariamente realiza o *interesse público*, mas a sociedade em abstrato tampouco. A construção de viabilidade ao desenvolvimento de círculos virtuosos entre Estado, mercado e sociedade, obriga na atualidade a revisar os modos de definir e realizar os interesses públicos. Colocar-se em termos do público não-estatal se orienta nessa direção, insinuando que a sociedade "civil" não é equivalente ao público tanto como que o Estado não o esgota, mas sim que é precisamente na ruptura desta dicotomia onde pode encontrar-se uma das maiores potencialidades para a mudança social (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 20, grifo nosso).

Bresser Pereira e Grau (1999) defendem que a noção do público não estatal contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder político. No entanto, ressaltam que o tema do público não estatal também se vincula à atribuição, por parte da sociedade, de uma responsabilidade na satisfação de necessidades coletivas. Essa afirmação demonstra que tampouco nesse campo o Estado e o mercado são as únicas opções válidas. Dessa maneira, há uma vinculação com o tema do interesse público onde se ressalta que o mesmo deve ser uma ambição de todos, seja do Estado, da sociedade civil ou do mercado.

Vieira (1997) considera que os espaços públicos não estatais são arenas de negociação entre as instituições políticas e as demandas coletivas, interligando as funções de governo e a representação de conflitos. Assim, como Bresser Pereira e Grau (1999) acreditam que o setor público não estatal aumenta as possibilidades de introduzir a diversidade nas formas de produção social. Complementando, Vieira (1997) defende que os espaços públicos requerem mecanismos de representação e participação, sendo ambos, necessários para a existência da democracia nas sociedades e para o controle democrático do Estado pela sociedade. Essa postura, segundo Vieira (1997), garante a expressão da vontade política dos cidadãos, e não apenas o interesse do mercador ou o desejo do príncipe.

Pode-se afirmar que o advento do fenômeno do público não estatal faz parte de um esforço para a consolidação da cidadania. Os preceitos republicanos se reforçam e o cidadão comum passa a ter voz. Como afirmam e relembram Bresser Pereira e Grau (1999), o público não estatal é, simultaneamente, econômico e político. No entanto, requer um Estado disposto a reconhecer sua responsabilidade sobre o bem-estar geral.

A discussão até aqui promovida mostra a força do público não estatal dentro do contexto da gestão pública. Ao assumir responsabilidades que sempre

foram designadas a outros setores, o público não estatal adquire legitimidade e uma forma de poder junto ao Estado. Esse caráter não governamental, mas, ao mesmo tempo, pautado na legitimidade pública, confere a esse setor um potencial de atuação em atividades, até então, historicamente, destinada ao Estado. A Figura 1 ilustra uma sistematização dos conceitos acima discutidos.

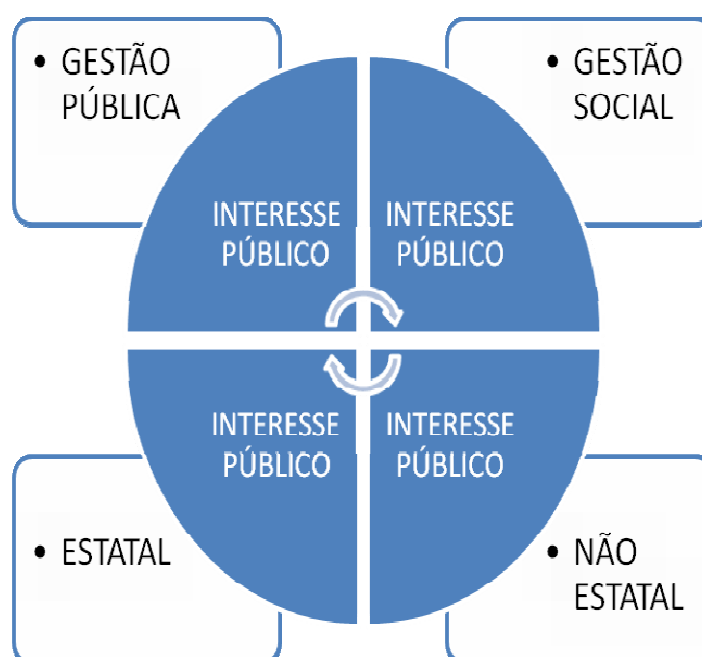


Figura 1 Interações possíveis entre interesse público, gestão pública e gestão social

As conexões e significados entre interesse público, gestão pública e gestão social podem ser interpretadas a partir da Figura 1, onde se observam os espaços onde tais conceitos se integram e se interagem. O interesse público perpassa pela gestão pública, como parte integrante do Estado, bem como, a gestão social como parte integrante da sociedade e associada ao público não estatal. Dessa forma, por um lado, pode-se considerar que a gestão pública é o

meio pelo qual o Estado exerce a coerção sobre a sociedade e sobre o mercado, possui caráter normativo expresso nas leis, opera por meio de políticas públicas e por mecanismos burocráticos de caráter hierárquico. Por outro lado, a gestão social expressa o poder de organização da sociedade frente ao Estado e ao mercado, utilizando-se da ação pública caracterizada pela iniciativa voluntária de pessoas, organizações e de movimentos sociais, sem coerção, tendo por base uma burocracia flexibilizada, representada pela igualdade de classes no exercício de poder da sociedade.

3 GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL: entre o interesse público estatal e o interesse público não estatal

Cabral (2012) acredita que os assuntos que afetam o interesse público interferem de forma autônoma e indistintamente na vida das pessoas, seja por meio da gestão pública, seja por meio da gestão social.

Por um lado, o interesse público estatal está atrelado aos princípios constitucionais da administração pública que afetam diretamente a vida dos indivíduos em sociedade, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, o interesse público estatal denota sua característica normativa e, sobretudo, coercitiva em relação à sociedade e ao mercado, dando sustentação às intervenções do Estado, mesmo considerando o contexto democrático de atuação. Nessa linha de raciocínio, o interesse público estatal é operacionalizado por meio de políticas públicas e por mecanismos burocráticos de gestão, estabelecendo-se normas de participação da sociedade e do mercado, o que, eventualmente, poderá restringir ou limitar o acesso do cidadão aos benefícios oferecidos pelo próprio Estado. Exemplo disso é a política pública de habitação do governo federal, “minha casa, minha vida”, em que o Estado quer oferecer o benefício da moradia àqueles que mais necessitam, porém, os possíveis beneficiados encontram barreiras burocráticas para alcançar o direito ao financiamento da casa própria, como garantias formais que devem apresentar aos bancos. Nesse contexto, prevalecem os valores e princípios hierárquicos no processo decisório, colocando o cidadão, diretamente, subordinado ao poder burocrático de dominação legítima. Confrontam-se aqui o interesse público estatal com o bem comum, de caráter democrático e republicano.

Além disso, o interesse público estatal pode representar os interesses da classe social que detém o poder do Estado, colocando em prática o patrimonialismo e todo o aparato estatal a seu favor.

Portanto, de uma forma ou de outra, o interesse público estatal condiciona e limita a gestão pública a agir no âmbito das prescrições constitucionais e legais, o que, por sua vez, limita o poder do Estado em relação à sociedade e ao mercado. Pode-se considerar, então, que o Estado, por meio da gestão pública, não alcança, em sua totalidade, as necessidades da sociedade e do mercado, o que justifica a emergência da gestão social.

Por outro lado, o interesse público não estatal, como uma construção social que vai além do terceiro setor, se caracteriza como uma iniciativa voluntária e livre de coerção, onde se pode estabelecer relações dialógicas entre diferentes atores sociais, para alcançar o bem comum. Tal interesse é operacionalizado por meio de uma burocracia flexibilizada, especialmente, no seu relacionamento com as estruturas do Estado, bem como por meio de organizações da sociedade e dos movimentos sociais. Por isso, o interesse público não estatal pode representar a igualdade entre classes sociais no exercício de poder da sociedade em suas relações com o Estado e com o mercado. Nesse sentido, as decisões públicas são horizontalizadas, fortalecendo os princípios da democracia deliberativa. Tal interesse constitui, portanto, uma das bases fundamentais para a estruturação e consolidação da gestão social.

Pensar em uma forma de administração que privilegie a participação da sociedade civil e resgate o verdadeiro sentido da cidadania é um grande desafio que destaca o crescimento constante do debate a respeito da gestão social no Brasil. A gestão social ganha, indiscutivelmente, força e aprofundamento no meio acadêmico brasileiro. Cançado (2011) em seu estudo a respeito dos fundamentos teóricos da gestão social mostra a importância do interesse público não estatal para a delimitação do conceito de gestão social. Para fundamentar,

teoricamente, esse conceito Tenório (1998) recorre à esfera pública habermasiana. Em Habermas (2003) pode-se constatar que a esfera pública representa um espaço de dialogicidade em busca de ações públicas e da inserção de atores sociais no debate político. No contexto brasileiro, a gestão social está alinhada com as reflexões oriundas do pensamento de Alberto Guerreiro Ramos, especialmente, com seu conceito de racionalidade substantiva.

Ao (re) visitar seu texto e o conceito de gestão social apresentado em 1998, Tenório (2008b) enfatiza a importância de rever o protagonismo da sociedade em relação ao Estado. O autor reforça a ideia de que a gestão social deve ser determinada pela solidariedade social. Tenório (2008) reafirma que, ao (re)visitar o conceito teve a intenção de reforçar que o mesmo não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado terceiro setor. Assim, o autor busca identificá-lo como uma possibilidade de gestão democrática onde o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo. Ainda nesse sentido, afirma que o conceito não visa unicamente a economia de mercado, mas também a economia social, onde o consenso solidário deve existir. Portanto, Tenório (2008) demonstra que a gestão social está atrelada à *res publica* e não à *res privata*.

Uma posição defendida, contemporaneamente, que privilegia o debate acerca do conceito de gestão social é o modelo de gestão pública com enfoque na participação social. Para Paes de Paula (2005) a vertente societal tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social (dialógica) na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão. Esta vertente em discussão está fortemente atrelada à perspectiva de gestão social, especialmente no sentido atribuído por Tenório (1998).

A autora defende a concepção de que em uma democracia participativa busca-se criar organizações administrativas abertas à participação popular e com

autonomia para operar a favor do interesse público. Para Paes de Paula (2005), a concepção de democracia participativa como um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por delegação nos outros níveis, começa na vizinhança de cada cidadão, seria um modelo de democracia que incorpora definitivamente a sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio de deliberação política onde há um comprometimento com a participação popular.

Tenório e Saravia (2006) mostram que a gestão social tem como papel resgatar a função básica da gestão pública, qual seja: atender aos interesses da sociedade, ou seja, cumprir o interesse público tanto estatal quanto não estatal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse artigo foi identificar e sistematizar os elementos teóricos conceituais que estruturam o sentido do interesse público estatal e interesse público não estatal na literatura científica, de forma que possam contribuir para o entendimento da gestão pública e da gestão social.

A emergência de um modelo novo de gestão pública tem sido exaltada na literatura acadêmica nacional. O Estado como único provedor do bem público é uma ideia que perde força no decorrer da história. Sociedade e mercado não podem se estruturar sem um Estado mediador, de fato democrático. O “interesse público” deve ser almejado por todos os setores aqui ressaltados. Nesse contexto, a gestão social emerge para cumprir um papel relevante na sociedade, o de fortalecer a democracia participativa e deliberativa a partir do comprometimento com o interesse público não estatal.

Mesmo perante as críticas e questionamento sobre o conceito de gestão social, amplamente debatido na atualidade, seu espaço de atuação, o público não estatal como construção social mais amplo, que vai para além do terceiro setor, se mostra como um norte promissor para o fortalecimento da sociedade e para a emancipação social, bem como para a consolidação da democracia brasileira.

Nessa perspectiva Schmidt (2010), acrescenta quando defende que as instituições comunitárias de caráter público não estatal podem vir a ser uma potência política expressiva caso as estruturas sócio-político-econômicas evoluam nesse sentido. Para o autor estas instituições, sem pertencer à esfera estatal, reúnem condições para proporcionar ao país relevantes contribuições ao compartilhar com o Estado e com as organizações da sociedade civil a tarefa de oferecer serviços públicos de qualidade.

Assim, ao invés de pensar em um público que se torna mais privado e um privado que se torna mais público estatal, pode-se pensar num público não

estatal que legitime cada vez mais as ações da sociedade como protagonista da democracia deliberativa, com distribuição mais equitativa de poder. Dessa forma, pode-se alcançar uma convergência de interesses entre os setores, estatal e não estatal, ao considerar que o interesse público está presente nas ações de ambos e que cada setor tem claramente definido seus papéis de caráter público. Tal convergência é de grande relevância para o desenvolvimento da democracia e da nação brasileira.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BARBANTI JÚNIOR, O. O “público não estatal” virou “bolso não estatal”. 2011. Disponível em: <<http://mestreaquiles.blogspot.com/2011/12/o-publico-nao-estatal-virou-bolso-nao.html>>. Acesso em: 29 dez. 2011.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 500 p.
- CABRAL, E. H. S. Desenvolvimento e terceiro setor: possibilidades globais e escolhas locais. **Revista CIRIEC BRASIL**, Salvador, v. 1, n. 1, 2012.
- CABRAL, E. H. S. **Terceiro setor**: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CANÇADO, A. C. Fundamentos teóricos da gestão. 2011. 246 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.
- FALCÃO MARTINS, H. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 109-128, 1998.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Fase/IPPUR, 1999. 256 p.
- FERREIRA, A. B. H. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 419 p. (Os Pensadores).
- MATIAS PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 95-96.

MONTÃO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTE, C. A amplitude de papéis do terceiro setor. **T&C Amazônia**, Manaus, v. 5, n. 10, fev. 2007.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 240 p.

RIBEIRO, M. C. A. Atividade econômica estatal, subsidiariedade e interesse público. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 64, p. 247-257, 2009.

ROCHA, O. O. B. **O princípio da supremacia do interesse público e a personalização do direito administrativo**. parte I. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20067-20068-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

SCHMIDT, J. P. O comunitário em tempos de público não estatal. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010.

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

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. **Estados e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 107-132.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

VIEIRA, L. B. Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático. **Revista de Direito da Puc Rio**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 81, 1997.

WEBER, M. **Econômica e sociedade**. Brasília: Unb, 1999. v. 2, 584 p.