



MIGUEL RIVERA PERES JÚNIOR

**GESTÃO SOCIAL SOB A ÓTICA DA TEORIA
DA ESTRUTURAÇÃO**

LAVRAS – MG

2013

MIGUEL RIVERA PERES JÚNIOR

GESTÃO SOCIAL SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO

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

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS – MG

2013

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

Peres Júnior, Miguel Rivera.

Gestão social sob a ótica da teoria da estruturação / Miguel Rivera

Peres Júnior. – Lavras : UFLA, 2013.

373 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Ação gerencial dialógica. 2. Território da Cidadania Sertão de Minas. 3. Territórios da Cidadania. 4. Sistema deliberativo. 5. Política pública. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 658.4012

MIGUEL RIVERA PERES JÚNIOR

GESTÃO SOCIAL SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO

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

APROVADA em 25 de fevereiro de 2013.

Dr. Mozar José de Brito	UFLA
Dra. Ana Alice Vilas Boas	UFLA
Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer	UFV
Dr. Gustavo Melo Silva	UFSJ

Dr. José Roberto Pereira
Orientador

LAVRAS – MG
2013

*Dedico este trabalho às mulheres de
minha vida: Laís e Pilar, minhas filhas e
minha razão de viver, e Karla, esposa,
companheira incansável e parceira de
todos os momentos.*

Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração e Economia (DAE), pela oportunidade concedida para realização do doutorado no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA);

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão da bolsa de estudos para realização do período sanduíche na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (FGV/RJ);

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) e aos colegas do Departamento de Gestão do Campus Formiga, pela liberação para que pudesse realizar o doutorado;

Ao Prof. Dr. José Roberto Pereira, meu orientador, pelo apoio e dedicação inestimáveis, sem o qual este trabalho não seria possível;

Ao Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório, que me acolheu com tanta gentileza na FGV/RJ, pela colaboração e compreensão;

Aos membros da banca examinadora, Prof. Magnus Luiz Emmendoerfer, Prof. Gustavo Melo Silva, Prof. Mozar José de Brito e Profa. Ana Alice Vilas Boas, pelas fundamentais colaborações na avaliação deste trabalho;

A todos as pessoas participantes do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas, em particular ao amigo Luiz Felipe, cujo apoio e cooperação viabilizaram esta pesquisa;

Aos “expedicionários” do sertão de Minas, Lucas, Livia e Raquel;

A todos os colegas do PPGA, pelo companheirismo e pela convivência e, em particular, a Viviane que, mais do que colega, é uma grande amiga;

A toda minha família, mas, em especial, à minha mãe (D. Heloísa), pela persistência, e a meu pai (Sr. Peres), pelo apoio e confiança incondicionais;

Em geral, a “democracia dialógica” – o reconhecimento da autenticidade do outro, cujas opiniões e ideias estamos preparados para ouvir e debater, como um processo mútuo – é a única alternativa para a violência nas muitas áreas da ordem social em que o descomprometimento não é mais uma opção factível. Há uma simetria real e clara entre a possibilidade de uma “democracia das emoções” no âmbito da vida pessoal e o potencial para a democracia no âmbito global. (Anthony Giddens)

RESUMO

O campo da Gestão Social conta com uma crescente produção acadêmica voltada para a discussão de formas alternativas de gestão, caracterizadas por ações gerenciais dialógicas. Revisão dos trabalhos de maior impacto na área indicou quatro abordagens teóricas distintas: 1) crítica frankfurteana; 2) gestão do desenvolvimento interorganizacional; 3) administração pública societal; e 4) abordagem “puquiãna”. Apesar da abrangência dessas abordagens, não se verifica a utilização da Teoria da Estruturação. Basilar nessa teoria é o conceito de dualidade da estrutura: a estrutura (conjunto de regras e recursos constituintes dos sistemas sociais que possibilitam ou inibem a agência) é meio e resultado da ação e as práticas sociais são reflexiva e recursivamente (re)produzidas por agentes cognoscitivos. Assim, o objetivo com esta tese é analisar a dualidade da estrutura estabelecida entre a ação gerencial dialógica e os componentes estruturais, presentes nos contextos de interação do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas. Para isso, é proposto um arcabouço teórico baseado no de Whittington (1992). Esse quadro teórico explicita que a ação está sujeita à influência de propriedades estruturantes de sistemas diversos e sobrepostos. O arcabouço teórico desta tese agrega, a esse quadro, um sistema deliberativo que, influenciado por Mansbridge (1999), estabelece como regra básica a participação dialógica e como recurso principal a argumentação deliberativa. A investigação empírica serviu para empregar as definições do arcabouço como recursos sensibilizadores para compreensão das ações gerenciais dialógicas. As principais percepções indicam que, ao empregarem regras e recursos típicos do sistema deliberativo, os atores estão (re)produzindo as práticas de gestão social e, conseqüentemente, contribuindo para sua estruturação. Como a realidade observada confirmou que os agentes recorrem às propriedades estruturais de sistemas sociais diversos o processo de (re)produção das práticas de gestão social reais pode estar configurando um conjunto significativamente distinto daquele preconizado pela academia, de práticas de gestão social ideais. Evidências de incorporação do linguajar técnico dos teóricos da Gestão Social também são observadas neste estudo, numa indicação de ocorrência da dupla hermenêutica sugerindo que os agentes podem estar modificando o “objeto de estudo”, aqui definido como as práticas de gestão social, explicitando o caráter reflexivo e recursivo da Gestão Social.

Palavras-chave: Gestão Social. Ação Gerencial Dialógica. Práticas de Gestão Social. Teoria da Estruturação. Sistema Deliberativo. Política Pública. Territórios da Cidadania. Território da Cidadania Sertão de Minas.

ABSTRACT

The scientific field in Social Management counts on an increasing academic production aimed at the discussion of alternative management forms, characterized by dialogical management actions. The review of larger impact papers indicated four distinct theoretic approaches: 1) frankfurtean criticism; 2) inter-organizational development management; 3) societal public administration and; 4) “puquian” approach. Regarding the extent of these approaches, the use of the Structuring Theory is not verified. To base on this theory is the concept of structure duality: the structure (set of rules and resources constituting the social systems which allow or inhibit the agency) is, simultaneously, means and result of the action and the social practices are reflexive and recursively (re) produced by cognitive agents. Thus, the objective of this thesis is to analyze the duality of the structure established between the dialogical management action and the structural components present in the contexts of social interaction existent in the Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas. In order to do this, we propose a theoretic framework based on that of Whittington (1992). This theoretic frame reveals that the action is subjected to the influence of structuring properties of various systems and is overlapping. The theoretic framework of this thesis aggregates, to this frame, a deliberative system which, influenced by Mansbridge (1999), establishes as a basic rule the dialogical participation and, as main resource, the deliberative argumentation. The empirical investigation served to employ the framework’s definitions as sensitizing resources for the comprehension of dialogical management actions. The main perceptions indicate that, while employing rules and resources typical of the deliberative system, the actors are (re)producing the practices of social management and, consequently, contributing to its structuring. The reality observed confirmed, however, that the agents resort to the structural properties of various social systems. Thus, the (re)producing process of real social management practices may be configuring a set significantly distinct from that commended by the academy, of ideal social management practices. Evidences of the incorporation of technical language from Social Management theorists are also observed in this study, in an indication of the occurrence of double hermeneutics suggesting that the agents might be modifying the “object of study”, defined here as social management practices, and revealing the reflexive and recursive character of Social Management.

Keywords: Social Management. Dialogical Management Action. Social Management practices. Structuring theory. Deliberative System. Public Politics. Citizenship Territories. Território da Cidadania Sertão de Minas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Territórios da Cidadania em Minas Gerais.....	40
Figura 2	Mapa do Território da Cidadania Sertão de Minas	42
Figura 3	Potencialidade Social dos Municípios do Território Cidadania Sertão de Minas	46
Figura 4	Distribuição dos Indicadores da Potencialidade Social dos Municípios do Território Cidadania Sertão de Minas	50
Figura 5	Distribuição quartil dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas de acordo com a colocação no ranking do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).....	53
Figura 6	Modelo de estratificação do agente	78
Figura 7	Consequências impremeditadas da ação - 1º tipo.....	80
Figura 8	Consequências impremeditadas da ação - 2º tipo.....	81
Figura 9	Consequências impremeditadas da ação - 3º tipo.....	82
Figura 10	Dualidade da estrutura em interação	103
Figura 11	Círculo hermenêutico: versão original	110
Figura 12	Círculo da hermenêutica alética	111
Figura 13	Dupla hermenêutica na visão giddensiana	116
Figura 14	Espaço público não estatal; esfera pública (terceiro setor; Gestão Social)	135
Figura 15	Campo de gestão social (ou de gestão social do desenvolvimento)	156
Figura 16	Relações teóricas entre as abordagens da Gestão Social.....	177
Figura 17	Dualidade da estrutura na relação práticas de gestão social - ação gerencial dialógica	192
Figura 18	Sistemas sociais sobrepostos.	206
Figura 19	Sistema deliberativo de Mansbridge	210

Figura 20	Arcabouço teórico estruturacionista para análise da Gestão Social.....	225
Figura 21	Dualidade da estrutura em interação em contextos de ação gerencial dialógica.....	226
Figura 22	Níveis de inserção metodológica na perspectiva estruturacionista	236
Figura 23	Estratégia de execução da pesquisa.....	244
Figura 24	Tipologia de motivações e razões dos participantes do CTCSM ..	262
Figura 25	Dimensões da reflexividade dos participantes do CTCSM.....	275
Figura 26	Níveis de monitoramento do contexto feito pelos participantes do CTCSM	283
Figura 27	Ação gerencial dialógica e a (re) produção de práticas sociais	300
Figura 28	Dualidade da estrutura em interação: sistemas deliberativo e econômico	302
Figura 29	Dualidade da estrutura em interação: sistemas deliberativo, comunitário e doméstico	307
Figura 30	Dualidade da estrutura em interação: sistemas deliberativo, intelectual, comunitário e político	314
Figura 31	Consequências impremeditadas das ações no CTCSM - 1º tipo ...	322
Figura 32	Consequências impremeditadas das ações no CTCSM - 2º tipo ...	326
Figura 33	(Re)produção das práticas de gestão social	328
Figura 34	Tipificação das percepções dos componentes do CTCSM sobre gestão social	335

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Estrutura metodológica de potencialidade social dos municípios - ZEE/MG-2007.....	44
Quadro 2	Potencialidade social dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas.....	48
Quadro 3	Composição do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas - 2010.....	66
Quadro 4	Classificação dos recursos.....	93
Quadro 5	Conceitos relacionados à dualidade da estrutura.....	101
Quadro 6	Quadro de análise racionalidade substantiva e racionalidade instrumental na prática administrativa	141
Quadro 7	Comparação dos modelos de administração pública.....	164
Quadro 8	Principais fundamentações teóricas das abordagens da Gestão Social.....	180
Quadro 9	Aplicações empíricas da Teoria da Estruturação.....	197
Quadro 10	Sistemas sociais e bases estruturais para a ação	204
Quadro 11	Sistemas sociais e bases estruturais para a ação - ampliado.....	214
Quadro 12	Grade de análise de conteúdo inicial.....	256

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas – 2000-2008.....	51
Tabela 2 Subíndices do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas – 2008.....	55
Tabela 3 Trabalhos de maior impacto no campo da Gestão Social – Google Acadêmico – março de 2012	122

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Objetivo Geral	29
1.2	Objetivos Específicos	29
2	O CONTEXTO EMPÍRICO DA PESQUISA	34
2.1	Programa Territórios da Cidadania	35
2.2	Território da Cidadania Sertão de Minas	41
2.3	Avaliação dos aspectos sociais do Território da Cidadania Sertão de Minas	43
2.4	O Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM)	57
3	A TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE ANTHONY GIDDENS: CONCEPÇÕES CENTRAIS	67
3.1	Antecedentes	67
3.2	Ação e agente	73
3.3	Estrutura	83
3.3.1	Regras e recursos	87
3.3.2	Sistemas sociais, práticas sociais e posicionamento	95
3.3.3	Estruturação e a dualidade da estrutura	99
3.4	Dupla hermenêutica e ciência social crítica	107
4	GESTÃO SOCIAL: COMO PRÁTICA E COMO UM CAMPO DE CONHECIMENTO	118
4.1	Gestão social na abordagem crítica frankfurteana	127
4.2	Abordagem da gestão do desenvolvimento social interorganizacional	150
4.3	A administração pública societal	158
4.4	A abordagem “puquiana”	168
4.5	A título de síntese: convergências e singularidades das abordagens teóricas da Gestão Social e opções epistemológicas do pesquisador	175
5	GESTÃO SOCIAL SOB A LENTE ESTRUTURACIONISTA: RECOLOCANDO GIDDENS EM AÇÃO	194
5.1	Pesquisa empírica e Teoria da Estruturação: considerações gerais e estudos no campo da Administração	195

5.2	Expandindo o Foco: Ação Gerencial Dialógica e Sistema Deliberativo em Contextos Sistêmicos Multidimensionais	201
5.3	Proposta de um arcabouço teórico estruturacionista para análise da gestão social	213
6	PERCURSOS METODOLÓGICOS	231
6.1	Caracterização da pesquisa	231
6.1.1	Pesquisa qualitativa estruturacionista	232
6.1.2	Estudo de caso único interpretativo	239
6.2	Procedimentos metodológicos	243
6.2.1	Coleta de dados	245
6.2.2	Análise dos dados	248
7	PRÁTICAS DE GESTÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA ESTRUTURACIONISTA	260
7.1	Os agentes: razões e motivações dos envolvidos no CTCSSM	261
7.2	Os contextos de interação: agência e monitoração reflexiva da conduta	273
7.3	As práticas: dualidade da estrutura nas interações gerenciais dialógicas	297
7.4	As consequências: resultados intencionais e impremeditados das ações gerenciais dialógicas	316
7.5	As redes de significado: dupla hermenêutica no campo da Gestão Social	330
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	337
	REFERÊNCIAS	345
	APÊNDICES	370

1 INTRODUÇÃO

Os conceitos ação e estrutura são, em geral, assumidos como opostos na sociologia e na filosofia. Teorias que focam a ação têm dado pouca atenção à explicação da estrutura, da causalidade social e da transformação institucional (mudança social), ou não conseguem equacionar a relação entre as duas dimensões. Faltaria desse modo, à filosofia analítica da ação, uma teorização das instituições, assim como a incorporação da temporalidade na compreensão da agência humana e do poder como algo integrante na constituição de práticas sociais (GIDDENS, 2000). Por outro lado, as teorias que privilegiam a estrutura como unidade de análise principal – marxismo ortodoxo, funcionalismo, estruturalismo etc. – falham ao considerar a “produção” e a “reprodução” social como um resultado mecânico, e não como um processo constituído por meio dos atos de sujeitos ativos (GIDDENS, 1978, p. 128). Ao mesmo tempo, na ânsia de investigar o que está “por trás” da conduta dos atores sociais, essas escolas ignoraram largamente os fenômenos que a filosofia da ação colocou como central – os propósitos, razões e motivos da ação (GIDDENS, 1979).

É da tentativa de superar a ausência de articulação entre essas duas concepções – ação e estrutura – que derivam praticamente todas as conceituações da Teoria da Estruturação. Da relação entre essas duas dimensões da realidade social, Giddens (2000) extrai uma série de conceituações singulares que fizeram conhecido o autor.

A Teoria da Estruturação baseia-se fundamentalmente na premissa de que o dualismo objetivismo-subjetivismo (ou ação-estrutura) deve ser superado, ou melhor, reconstituído como dualidade – a dualidade da estrutura (GIDDENS, 1989a). A dualidade da estrutura constitui, claramente, a unidade de análise da Teoria da Estruturação (DOMINGUES, 2008) e tem papel nuclear no pensamento giddensiano (PIRES, 2000).

A dualidade da estrutura baseia-se na concepção de que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são simultaneamente o meio e o resultado das práticas que constituem esses mesmos modelos (GIDDENS, 2000). Nessa perspectiva, a estrutura é, simultaneamente, condição e resultado da ação; meio e resultante das práticas sociais que ela, recursivamente, organiza. A estrutura constitui, ao mesmo tempo, fator de constrangimento e de habilitação da agência (GIDDENS, 1989a, 2000). A partir dessa premissa, Giddens (2000, p. 43) afirma que “o estudo das condições que presidem a organização dos sistemas sociais que governam as articulações entre constrangimento e capacitação constitui uma das tarefas específicas da teoria social”.

A Teoria da Estruturação se apoia em fontes diversas que são, muitas vezes, divergentes. Giddens (1989a) destaca que, para alguns, esse ecletismo pode parecer exagerado, mas, é justamente ao recorrer a ideias importantes e esclarecedoras de autores das mais variadas correntes de pensamento, que a Teoria da Estruturação encontra suas virtudes.

Baber (1991, p. 219) concorda com essa postura, afirmando que:

Ao longo dos anos Anthony Giddens tem contribuído substancialmente com a teoria social contemporânea. Giddens tem sistematicamente selecionado elementos de trabalhos de uma extensa gama de teóricos sociais e filósofos, fornecendo uma síntese que é útil para compreender a estrutura social e a natureza da atividade social humana [tradução nossa].

Cabe ressaltar, no entanto, que, apesar da centralidade da noção de dualidade da estrutura, o conceito de estrutura oferecido na Teoria da Estruturação difere, substancialmente, daquele adotado por outras abordagens. Para Giddens (2000), a estrutura refere-se às propriedades estruturantes, entendidas como regras e recursos, recursivamente implicadas na reprodução dos sistemas sociais. Da mesma forma, o conceito de sistemas sociais utilizado

na Teoria da Estruturação traz algumas diferenciações sendo definido como a padronização de relações sociais ao longo do espaço-tempo, entendidas como práticas reproduzidas (GIDDENS, 1989a).

Já a produção e constituição da sociedade são assumidas como resultante da prática de seus membros e a chave para entender a ordem social – em seu sentido mais amplo – não está na interiorização de valores, mas nas inter-relações de produção e reprodução da vida social por seus atores cognoscitivos por meio de práticas recursivas (GIDDENS, 1978). A cognoscitividade é, para Giddens (1989a), tudo que os atores sabem (de forma tácita ou discursiva) sobre as circunstâncias das ações (suas e dos outros agentes), com base na produção e reprodução dessas ações. Por outro lado, a recursividade indica que as práticas humanas não são criadas pelos atores sociais, mas sim recriadas por eles (GIDDENS, 1989a).

Esse caráter recursivo e reflexivo da vida social aparece também na própria produção da ciência social. Segundo Giddens (1989a), ocorre uma interação interpretativa mútua entre a ciência social e o objeto de seu estudo – constituído pelas atividades e instituições desenvolvidas pelos atores leigos. Devido a esse fenômeno – que ele denomina dupla hermenêutica – não é possível separar as teorias e descoberta das ciências sociais do universo de significado e ação que elas tratam, desprezando as “teorias” formuladas pelos atores leigos –considerados, dessa forma, teóricos sociais. Sendo assim, a aceitação da cognoscitividade dos agentes e a busca de seu conhecimento é um pressuposto fundamental a ser incorporado na pesquisa social.

Nesse estudo estabeleceu-se, como intento básico, empregar a Teoria da Estruturação – até aqui, brevemente delineada – para análise da dualidade da estrutura constituída entre ação e estrutura no âmbito da Gestão Social. Com relação às ideias de Giddens é importante ressaltar que sua produção intelectual é, usualmente, dividida em três momentos claramente distinguíveis (PIRES,

2000; TUCKER JUNIOR, 1998). No primeiro deles, Giddens faz uma revisão crítica e sistemática da teoria social clássica (Marx, Durkheim, Weber) e contemporânea e, a partir dela, elabora a Teoria da Estruturação (PIRES, 2000). Em um segundo momento – a partir da década de 1990 – o trabalho de Giddens volta-se para uma reflexão crítica sobre a modernidade. Um dos enfoques, nessa fase, é sua rejeição ao conceito de pós-modernidade, que para ele deve ser denominada “alta-modernidade” (GIDDENS, 1991). Nesse período, temas como globalização, intimidade, violência, sexualidade e erotismo, passam a fazer parte de suas obras. Uma terceira (e, diga-se de passagem, polêmica) fase acontece ao longo da década de 1990 e é marcada, principalmente, pela publicação dos livros “*Beyond left and right: the future of radical politics (1994)*” e “*The third way (1998)*”. Nesse período ele passa a ser associado ao movimento de renovação do trabalhismo britânico, liderado por Tony Blair, e ao neoliberalismo, que no Brasil é vinculado ao governo de Fernando Henrique Cardoso (PAULA, 2005b).

No Brasil, essas associações de Anthony Giddens – que não cabe aqui serem discutidas se são pertinentes ou não – levaram a uma série de críticas (NAVARRO, 1999) feitas por alguns acadêmicos e que acabaram por “contaminar” toda a obra do pensador inglês – fato que, em outros países, não ocorreu com essa intensidade. Neste trabalho, à semelhança do que ocorre em grande parte dos estudos que recorrem ao sociólogo inglês, interessa, tão somente, o Giddens da primeira fase: o que estabeleceu uma metateoria social de larga utilização na pesquisa social em geral e nos estudos organizacionais em específico, não interessando o Giddens político.

Feitas essas considerações relacionadas à Teoria da Estruturação, cumpre destacar, inicialmente, no que se refere à Gestão Social, que apesar de ser um campo de estudo ainda em construção (FISCHER, 2002; FISCHER et al., 2006; FRANÇA FILHO, 2008; PINHO, 2010) já conta, principalmente, no

Brasil, com um número significativo de pesquisadores e de uma também considerável produção acadêmica.

Alguns trabalhos, inclusive, já trazem revisões do campo que indicam princípios (PIMENTEL et al., 2010) e características básicas da Gestão Social (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010). Debates e críticas (PINHO, 2010)¹ seguidos de réplicas (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010; TENÓRIO, 2006) – que constituem uma fonte valorosa para a evolução de qualquer campo de estudo – também já começam a surgir na área.

A despeito dos méritos dessas revisões do campo, fez-se também, com o objetivo de subsidiar a contextualização e a problematização que guiam este trabalho, uma breve revisão da produção sobre Gestão Social, em particular daquela publicada no Brasil. A diferenciar essa investigação preliminar das já feitas, está a tentativa de identificar quais correntes teóricas têm se destacado no campo da Gestão Social.

Para reconhecer essas possíveis vertentes foi feito um levantamento bibliométrico que buscou, primeiramente, identificar os trabalhos de maior impacto do campo (entendendo, como prevê as técnicas de bibliometria, que o número de citações recebidas é uma métrica importante de impacto). Elencados esses textos mais influentes, procurou-se agrupá-los por meio de algum elemento comum (referenciais utilizados; proposições teóricas; instituições de atuação etc.) que possibilitasse criar grupos com alguma homogeneidade. Esse esforço redundou na identificação de quatro grupos de trabalhos (e autores) que, aparentemente, podem ser apontados como as principais “escolas de pensamento” do campo da Gestão Social. São elas: 1) a abordagem crítica frankfurteana, em que se destacam os textos de Fernando Tenório (o autor com

¹ A réplica de Tenório (2009) aparece com data anterior à crítica de Pinho (2010) em função da publicação dos Anais do III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), realizado em 2009 e onde a crítica foi feita, ter sido realizada somente em 2010 (RIGO et al., 2010).

mais trabalhos entre os mais citados) e, subsidiariamente, os de Genauto França Filho; 2) a abordagem da gestão do desenvolvimento social interorganizacional, proposta por Tânia Fischer; 3) a abordagem da administração pública societal, de Ana Paula Paes de Paula; e 4) a abordagem “puquiiana”, na qual os textos de maior impacto são os de Ladislau Dowbor e de outros pesquisadores ligados à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Essa exploração inicial tinha dois intentos básicos. O primeiro deles era verificar se entre as principais abordagens do campo da Gestão Social havia a preocupação de superar a visão dual da realidade social por meio da utilização da Teoria da Estruturação como suporte teórico. O que se constatou é que não há ninguém – pelo menos dentre os pesquisadores de maior impacto da área – que se valha da perspectiva giddensiana para discutir o fenômeno da Gestão Social.

Aqui se abre um parêntese de extrema importância. Sabia-se, de antemão, que além de não se valerem da Teoria da Estruturação os pesquisadores brasileiros nutriam certa “antipatia” por seu ideólogo Anthony Giddens, pela já mencionada ligação com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Novamente, ressalta-se que não interessa neste trabalho a terceira fase de Giddens – a fase política – mas sim a metateoria social que ele propôs que é largamente utilizada em uma série de trabalhos empíricos para investigação de uma ampla gama de assuntos (BRYANT; JARY, 2001; PHIPPS, 2001) dentre eles, estudos na área de administração (JONES; KARSTEN, 2008; PERES JÚNIOR; OLIVEIRA; PEREIRA, 2012b; POZZEBON; PINSSONEAULT, 2005; WHITTINGTON, 1992).

Apesar de não ser intento discutir se os preconceitos contra o pensamento do Giddens político são merecidos ou não, muito menos defendê-lo de seus críticos, faz-se, aqui, uma menção a um texto dessa fase do autor, em que ele defende a necessidade de “democratização da democracia”, na tentativa

de mostrar que, talvez, a distância que o separa de seus algozes seja menor do que se supõe:

As deficiências da democracia liberal em uma ordem social reflexiva e globalizadora sugerem a necessidade de incrementar formas mais radicais de democratização. Nesse sentido, eu enfatizo a importância da **democracia dialógica**. Entre muitas formas e aspectos de democracia debatidos atualmente na literatura, pode-se distinguir duas dimensões de uma ordem democrática. Por um lado, a democracia é um instrumento para a representação de interesses. Por outro, é uma maneira de criar uma arena pública na qual, assuntos controversos – em princípio – possam ser resolvidos, ou, pelo menos, abordados por meio de diálogo e não por formas preestabelecidas de poder. Embora o primeiro aspecto tenha provavelmente recebido mais atenção, o segundo é, no mínimo, igualmente significativo (GIDDENS, 1996, p. 24, grifo nosso).

Feitas essas ressalvas, retoma-se a discussão sobre a revisão feita da produção sobre Gestão Social. Constatada a não utilização da Teoria da Estruturação no campo, o que se entende, já contribui para o ineditismo da investigação empreendida, fez-se uma tentativa de identificação de elementos comuns entre as correntes teóricas percebidas.

Alguns elementos conceituais básicos, que parecem constituir certo consenso, puderam ser extraídos. Dentre eles destacam-se, como objetivos básicos da gestão social², o bem comum (FISCHER, 2007; FRANÇA FILHO, 2008; GONDIM; FISCHER; MELO, 2006; TENÓRIO, 1998b, 2005) e/ou o atendimento de necessidades sociais (CABRAL, 2006; CARION; CALOU, 2008; FRANÇA FILHO, 2008; GONÇALVES; SILVA JUNIOR, 2009; INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008) o que a aproximaria das concepções da gestão pública.

² Usa-se a notação “gestão social” em caixa baixa para designar a ação desenvolvida e “Gestão Social”, em caixa alta, para denominar o campo de estudo.

Outro conceito frequente nas discussões da Gestão Social é o de participação, apontado por vários pesquisadores como uma dimensão da gestão social (DOWBOR, 2001; FISCHER, 2002, 2007; GONÇALVES; SILVA JUNIOR, 2009; OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010; PAULA, 2005a; SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 1998b, 2005). Para Tenório (2005), por exemplo, a ênfase da participação nas discussões sobre gestão social busca destacar o caráter essencialmente intersubjetivo e dialógico do conceito.

A questão da participação, no entanto, não é consensual. Conforme observa Pinho (2010), a discussão sobre participação no escopo da Gestão Social remete, necessariamente, aos debates sobre democracia participativa (ou deliberativa). Nesse sentido, ele alerta que é importante observar que a construção de uma alternativa de gestão ao modelo hegemônico (estratégico ou tradicional, no qual poder e dinheiro ainda constituem os recursos básicos de atuação) deve considerar as especificidades históricas, sociais, culturais e econômicas brasileiras. Segundo ele, as limitações de acesso ao conhecimento e à educação formal produzem distorções difíceis de serem contornadas para o desenvolvimento de uma gestão verdadeiramente participativa. O autor chama a atenção, ainda, para o fato de que:

[...] em geral, estarem essas experiências [de gestão social] talvez mais os analistas destas, embebidas na criação de falsas promessas e ilusões de mudanças estruturais, às vezes beirando a ingenuidade e inocência, que não correspondem à realidade e não são viáveis a partir do escopo e do fôlego dessas ações de gestão social (PINHO, 2010, p. 50).

As críticas de Pinho (2010) já foram, contudo, objeto de reflexões e réplicas (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010; TENÓRIO, 2009). Oliveira, Cançado e Pereira (2010) rebatem as (im) possibilidades e perigos da participação ampliada da população, apontadas por Pinho (2010), afirmando que

a participação pode e deve ser (re) construída no Espaço Público. Recorrendo ao ideário de Paulo Freire, os autores argumentam 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.

Eles ainda acrescentam que o próprio processo de deliberação coletiva, mesmo com todos seus erros e acertos, dificuldades e até utopias, constitui parte do processo de educação (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010).

Já Tenório (2009), em sua réplica a Pinho (2010), destaca que seu objetivo ao demarcar um novo marco conceitual – gestão social – é enfatizar a necessidade de que os gestores, de qualquer tipo de organização, têm de orientar suas ações a partir de uma perspectiva na qual a determinante seja a sociedade e não o mercado. Ao mesmo tempo, ele coloca que sua pretensão ao opor os conceitos de gestão social e gestão estratégica

É uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos. Mas sim por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver (TENÓRIO, 2009, p. 3-4).

Nesse contexto, o que se defende é que haja um processo de democratização do espaço organizacional pautado pela intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais e no qual o acordo seja alcançado comunicativamente, por meio do diálogo e do entendimento, e não por outras pretensões de validade – como a posição hierárquica ou a racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2002a). O diálogo assume, assim, papel central para a gestão social que deve ser uma ação que “valoriza os processos coletivos,

dialogados e participativos da gestão” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 62). De forma sintética, Tenório (2005) propõe que a gestão social pode ser entendida como o 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).

Partindo dessas ponderações definiu-se que, neste trabalho, o conceito a ser utilizado para se referir à gestão social, enquanto uma atividade específica desenvolvida no âmbito organizacional (público, privado, não-governamental, ou qualquer outro), seria o de **ação gerencial dialógica**³.

Ainda no que tange à dialogicidade no campo da Gestão Social, Schommer e França Filho (2008, p. 79) entendem que a dimensão dialógica da gestão social extrapola a dimensão da prática e:

[...] tende a permitir, valorizar e fomentar o diálogo entre diferentes saberes, tanto no âmbito da academia, nas relações entre disciplinas, entre tipos de atividades e entre professores e alunos, como no âmbito das relações entre universidade e sociedade.

Concorda-se com essa premissa e enxergou-se nela a possibilidade de estabelecimento de um diálogo, até então inexistente, entre as concepções da Gestão Social e a Teoria da Estruturação.

Tendo como fio condutor essas conceituações básicas da Teoria da Estruturação e do campo da Gestão Social começou-se a questionar de que forma a dualidade da estrutura se manifesta na relação estabelecida entre as ações gerenciais dialógicas e os contextos de interação nos quais essas ações se desenvolvem. Nessa indagação, assume-se o contexto de interação como a

³ Deste ponto em diante, denominar-se-ão as ações desenvolvidas no âmbito da Gestão Social de “ações gerenciais dialógicas”, conceito proposto por Tenório (2005).

interseção espaço-tempo, na qual um conjunto de sistemas sociais atua. Admite-se, ainda, que as propriedades estruturantes dos sistemas sociais (regras e recursos) interferem (de forma restritiva ou habilitadora) nessa ação. Ao mesmo tempo, surgiu a indagação de como os resultados desta ação (intencionais ou não) repercutem nos conjuntos estruturais (sistemas e práticas sociais; propriedades e princípios estruturais). Parte-se, assim, do pressuposto de que as propriedades estruturantes dos sistemas que habilitam ou constroem a ação gerencial dialógica – em uma perspectiva alinhada à epistemologia estabelecida por Giddens – são, simultaneamente, meio e fim das práticas que ela recursivamente organiza.

Para responder a estes questionamentos, propõe-se analisar a dualidade da estrutura presente na relação da ação gerencial dialógica com o contexto estrutural no qual ela ocorre, empregando a Teoria da Estruturação de Anthony Giddens. A perspectiva estruturacionista é centrada na assunção de que a agência reflexiva e cognoscitiva dos homens repercute no contexto no qual ele atua e nos vários componentes estruturais (práticas sociais que são utilizadas nessa ação e que constituem os sistemas sociais e estruturas mais amplas da sociedade) que interferem em sua agência. Essas estruturas, por sua vez, ao se (re) produzirem no transcurso do tempo, tornam-se os fatores inibidores e habilitadores da ação humana. A visão giddensiana propõe, assim, que a estrutura seja vista não só como fator de coação da agência – como apregoam as visões estruturalistas, funcionalistas, dentre outras – mas, também, como fator de habilitação da ação e, ao mesmo tempo, como resultado dessa mesma ação constituindo a dualidade da estrutura.

Neste trabalho, se propõe um arcabouço teórico que, fundamentado na perspectiva da dualidade da estrutura, oferece uma série de percepções que permitirão analisar a interface estrutura-ação gerencial dialógica (ou gestão

social) e, ao mesmo tempo, investigar de que forma essa ação repercute nas estruturas que podem sustentá-la.

Este arcabouço parte do *framework* sugerido por Whittington (1992), um dos vários autores que, revisando a Teoria da Estruturação, propõem adaptações, modificações e aprofundamentos em alguns de seus aspectos específicos. Para esse autor, as organizações, apesar de sujeita à rotina e às consequências não intencionais, são capazes de serem governadas intencional e reflexivamente ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, ele considera que as propriedades estruturais que atuam sobre elas (regras e recursos) derivam do sistema social nos quais elas estão inseridas e que os atores envolvidos (trabalhadores e gerentes), como participam em mais de um sistema social (não só o da organização), levam para a organização um amplo leque de propriedades e princípios estruturais. Essa variedade de componentes estruturais mobilizados permite, por exemplo, que a direção das organizações se dê de forma contraditória com a lógica capitalista (WHITTINGTON, 1992).

Baseado nessa argumentação, Whittington (1992) estabelece um *framework* no qual a pluralidade de sistemas sociais é reconhecida e tipificada em sistemas comunitário, econômico, doméstico, político e intelectual. Em seu esquema teórico, o autor considera que cada sistema possui determinadas regras e recursos (propriedades estruturantes) que são assumidos como básicos. O esquema ainda prevê estruturas dominantes e organizações típicas que são relacionadas a cada um dos sistemas sociais.

Nesta pesquisa, a pluralidade de sistemas sociais é aceita e, buscando viabilizar a investigação da dualidade da estrutura no âmbito da Gestão Social, incorpora-se aos sistemas sociais pré-estabelecidos (comunitário, econômico, doméstico, político e intelectual) outro sistema: o sistema deliberativo. A proposição deste sistema é embasada nos princípios e fundamentos identificados no campo da Gestão Social que sugerem que regras e recursos específicos são

utilizados pelos agentes no desenvolvimento da ação gerencial dialógica que não são contemplados no arcabouço teórico de Whittington (1992). A priori, baseado nas proposições teóricas e nas investigações empíricas da Gestão Social, pressupõe-se que argumentação deliberativa e participação dialógica sejam, respectivamente, o recurso e a regra básicos do sistema deliberativo.

É esse o pano de fundo da pesquisa que aqui se apresenta. De forma sintética, o que se pretendia era fazer uma investigação sobre a ação gerencial dialógica que contemplasse suas fundamentações (razões e motivações dos agentes) e suas repercussões (resultados intencionais e consequências impremeditadas). Para isso, foi delineado um arcabouço teórico que se baseia na Teoria da Estruturação de Giddens, mas incorpora a perspectiva de sistemas sociais plurais e sobrepostos de Whittington (1992). Na formulação desse arcabouço, alguns pressupostos foram estabelecidos:

- a) A ação gerencial dialógica e o contexto no qual ela ocorre estabelecem uma relação na qual a dualidade da estrutura se manifesta, ou seja, as propriedades estruturantes presentes nas práticas que constituem os sistemas presentes nesse contexto são assumidas tanto como meio quanto resultado da ação gerencial dialógica;
- b) Os agentes vivenciam uma pluralidade de sistemas sociais sobrepostos (comunitário, econômico, doméstico, político, intelectual e deliberativo) e, sendo assim, a ação gerencial dialógica está sujeita à influência (facilitadora ou constrangedora) de regras e recursos diversos;

- c) Reconhece-se a influência que as propriedades estruturantes (regras e recursos) têm sobre a ação gerencial dialógica, habilitando-a ou inibindo-a, mas, ao mesmo tempo, admite-se que esta é caracterizada pela cognoscitividade do agente e pela reflexividade e recursividade da agência;
- d) A (re) produção do sistema deliberativo, constituído pelas práticas de gestão social, é considerada como um processo de estruturação, ou seja, como o estabelecimento de relações sociais ao longo do tempo e do espaço, caracterizadas pelas atividades cognoscitivas de atores que se apoiam em regras e recursos localizados na diversidade de contextos de ação.

Para verificação da pertinência do arcabouço teórico delineado e dos pressupostos estabelecidos, foi feito um estudo de caso único, envolvendo agentes participantes do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas. Importante destacar que o Território da Cidadania Sertão de Minas e seu colegiado são apenas os *loci* da investigação. Não faz parte do escopo deste trabalho investigar o Programa Território da Cidadania – desenvolvido pelo governo federal – nem suas fundamentações ou repercussões no âmbito das teorias econômicas e sociais (desenvolvimento regional ou territorial; economia social; administração pública; desenvolvimento sustentável; dentre várias) que subjazem às discussões sobre esse tipo de iniciativa.

Apesar dessa delimitação, acredita-se que a investigação neste local – marcado por indicadores sofríveis de potencialidade social – poderá não só possibilitar a verificação da adequação do arcabouço teórico, mas, também, permitirá obter indícios que a ação gerencial dialógica estabelece uma relação de dualidade não só com contextos mais próximos, mas, também, com estruturas

mais amplas podendo, ainda, contribuir com o desenvolvimento social, econômico e político (o bem comum) de forma intencional ou impremeditada.

A partir dessa breve contextualização da Teoria da Estruturação e da Gestão Social, apresenta-se o argumento central do autor para esta tese: *a ação gerencial dialógica, que recorre fundamentalmente às propriedades estruturantes do sistema deliberativo, mas que acionam, também, práticas oriundas de outros sistemas contribui, com suas consequências intencionais e impremeditadas, para a (re) produção das práticas de gestão social e, conseqüentemente, para a estruturação do sistema deliberativo.*

Considerando esses aspectos apresentados acima, definiu-se, como questão central do trabalho: *quais são as propriedades estruturantes (entendidas como regras e recursos recursivamente organizados) dos sistemas sociais que atuam como limitantes e habilitadoras da ação gerencial dialógica e quais as repercussões dessa ação, no âmbito do sistema deliberativo?*

1.1 Objetivo Geral

Analisar a dualidade da estrutura que se estabelece entre a ação gerencial dialógica e os componentes estruturais presentes nos contextos de interação social que atuam no âmbito do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas.

1.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar e analisar práticas envolvidas no desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas no Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas;

- b) Identificar e analisar repercussões que os resultados – intencionais ou não – das ações gerenciais dialógicas realizadas pelos agentes participantes do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas trazem para si mesmo e para os contextos no quais atuam;
- c) Identificar e analisar a dupla hermenêutica no campo da Gestão Social a partir da cognoscitividade dos agentes envolvidos no Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas.

Para o alcance desses objetivos este trabalho foi estruturado em sete partes, além desta introdução e das considerações finais.

Na parte 2 é feita uma apresentação do contexto da investigação, dividida em três instâncias: o Programa Territórios da Cidadania (PTC), o Território da Cidadania Sertão de Minas (TCSM) e, por último, seu colegiado (CTCSM). É importante ressaltar que apesar de não existir a intenção de discutir os aspectos teóricos relativos às políticas públicas de territorialização entende-se que essa apresentação é importante para entender os contextos dos sistemas sociais em que os agentes pesquisados desenvolveram as ações gerenciais dialógicas.

As partes de número 3 e 4 apresentam as revisões de literatura feitas para fundamentação da questão de pesquisa e para delimitação dos conceitos. Na parte 3 faz-se a revisão das concepções centrais da Teoria da Estruturação, estabelecida por Anthony Giddens. Tendo em vista a extensão da produção acadêmica do sociólogo inglês e a miríade de concepções que compõem a Teoria da Estruturação, essa revisão centrou-se na recensão daqueles textos apontados como principais para sua compreensão que compreendem os livros: “Novas regras do método sociológico”, publicado originalmente em 1976; *Central*

problems in social theory, não traduzido integralmente para o português⁴, e com primeira edição publicada em 1979; e o, de maior importância, “A constituição da sociedade”, de 1984. Procurou-se, nessa etapa, destacar os antecedentes das ciências sociais que levaram à formulação da Teoria da Estruturação e suas concepções que foram utilizadas com maior ênfase neste trabalho, dentre elas: a ação e o agente; práticas sociais; sistemas sociais; estruturas como regras e recursos; a dualidade da estrutura; e a dupla hermenêutica.

Para a revisão sobre a Gestão Social, apresentada na parte 4, valeu-se, primeiramente, de um estudo bibliométrico para identificação das principais correntes teóricas do campo. Identificadas essas vertentes, os principais trabalhos de cada uma foram investigados com o intuito de identificar os elementos em comum que permeiam as “escolas” da Gestão Social no Brasil. A definição proposta por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697), sintetiza e apresenta de forma precisa esses elementos, ao propor que a gestão social pode ser entendida como a “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Baseada nessa, e em outras definições, ao término desta parte se estabelece como **ação gerencial dialógica** (TENÓRIO, 2002a) o conceito de gestão social utilizado ao longo de todo o texto.

Na parte 5 é proposto o arcabouço teórico para análise da gestão social, a partir da lente estruturacionista. Esse arcabouço parte do *framework* estabelecido por Whittington (1992) em que, buscando integrar à perspectiva estruturacionista *insights* do institucionalismo, ele identifica os sistemas sociais que atuam (por meio das regras e recursos neles presentes) na ação gerencial. Ao *framework* whittingtoniano é agregado outro sistema, de caráter deliberativo,

⁴ Foi encontrada apenas uma tradução para o português do capítulo 2 (*Agency, structure*) desse título, publicada em Portugal (GIDDENS, 2000).

constituído pelas práticas de gestão social. Recorre-se, nessa expansão do arcabouço, ao conceito de sistema deliberativo de Mansbridge (1999). Em sua concepção, o arcabouço busca contemplar a dinâmica que se estabelece entre a ação gerencial dialógica e a estrutura, principalmente, por meio das práticas de gestão social que constituem o sistema deliberativo. O arcabouço prevê, contudo, que estão envolvidas na ação gerencial dialógica práticas sociais constituintes de outros sistemas, condições não reconhecidas e consequências impremeditadas, que também devem ser alvo de preocupação dos pesquisadores interessados na investigação da Gestão Social no viés estruturacionista.

Os procedimentos metodológicos utilizados na investigação – caracterizada por ser uma pesquisa qualitativa estruturacionista, feita por meio de um estudo de caso único – são explicitados na parte 6. Nessa parte destacam-se as entrevistas semiestruturadas, como principal instrumento de coleta de dados, e a análise de conteúdo qualitativa, a ferramenta metodológica empregada para análise das informações produzidas.

Na parte 7 são relatadas as evidências empíricas encontradas e são feitas as inferências possíveis a partir do material produzido que permitem, ao final, demonstrar a tese que se estabeleceu no início. Nessa parte, são apresentados os resultados obtidos a partir da utilização do arcabouço teórico proposto no contexto de investigação delimitado. Cabe lembrar que não se pretendia desenvolver um modelo a ser comprovado empiricamente, em uma perspectiva de investigação hipotético-dedutiva. Tampouco se desejou fazer, a partir dos resultados da pesquisa, generalizações sobre o fenômeno estudado, no caso a Gestão Social. Coerente com os preceitos da Teoria da Estruturação valeu-se do arcabouço teórico como um conjunto de “recursos sensibilizadores” para entendimento de uma realidade específica, nada mais que isso.

Ao término dessa empreitada, que se apresentou extensa e árdua, algumas considerações finais são apresentadas. Nelas, são explicitadas as

limitações do trabalho; méritos de seus resultados e as possibilidades de trabalhos que, acredita-se, possam ser desenvolvidos a partir da utilização da Teoria da Estruturação – valendo-se do arcabouço teórico aqui proposto– em investigações no campo da Gestão Social.

2 O CONTEXTO EMPÍRICO DA PESQUISA

Para o alcance dos objetivos desta tese definiu-se como “objeto” da investigação o Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM). Além do CTCSM, como organização, interessava, como sujeitos da pesquisa, os representantes de instituições que nele participam. Elegeram-se esse arranjo deliberativo, essas pessoas e essa região por dois motivos básicos:

- a) O potencial de adequação dos mesmos à proposta central de investigação desta tese, que é analisar a dualidade da estrutura que se estabelece entre a ação gerencial dialógica e os componentes estruturais presentes nos contextos de interação social que atuam no âmbito do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas;
- b) A vinculação da Universidade Federal de Lavras (UFLA) ao projeto “Gestão Social: ensino, pesquisa e prática”⁵.

A seguir serão apresentados, em linhas gerais, o Programa Territórios da Cidadania, o Território da Cidadania Sertão de Minas e seu Colegiado Territorial.

⁵ Projeto desenvolvido pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) em parceria com outras universidades brasileiras (dentre elas a Universidade Federal de Lavras) sob a coordenação geral do Prof. Fernando Guilherme Tenório, que tem como estratégia realizar pesquisas em alguns dos Territórios da Cidadania existentes no país, como política pública de inclusão social e desenvolvimento.

2.1 Programa Territórios da Cidadania

Para Leite (2011, p. 5), iniciativas de políticas públicas como o Programa Territórios da Cidadania podem ser inseridas em um movimento que ele denomina territorialização da governança. Esse movimento se caracteriza pela busca da utilização da “noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade [...]”.

No âmbito do planejamento do desenvolvimento rural esse movimento é marcante, principalmente a partir do início do século XXI. Para Schneider (2004), a emergência desse novo modelo deve-se, basicamente, a dois motivos. O primeiro refere-se ao esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que explicita os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. O crescente questionamento da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica que passaram a se desenvolver muito mais a quando passaram a empregar uma lógica de escopo no lugar de um foco na escala, constitui o segundo fator. O autor acrescenta que:

[...] a abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços etc.) e suplantou a dicotomia espacial entre o rural versus urbano ou o campo versus cidade. Na perspectiva territorial, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pelo escrutínio da diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) adotam visando sua reprodução social e econômica. Não há determinismo de qualquer ordem ou evolução predeterminada, pois a viabilização dos atores e dos territórios dependerá do modo particular e específico de cada tipo de interação, das decisões e racionalidades (SCHNEIDER, 2004, p. 104-105).

A primeira iniciativa do governo federal voltada para a criação de uma política pública territorial voltada para o desenvolvimento rural foi o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). De acordo com Leite et al. (2008), o PDSTR é originário do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, que era uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e que funcionou de 1997 a 2002. A partir de enfoque no desenvolvimento municipal, essa linha destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários. Caracterizava-se, ainda, pela forma de gestão que priorizava a formação de conselhos, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs).

O modelo de gestão do PDSTR redundou, em muitos casos, na formação de redes de atores sociais e instituições (governamentais ou não) locais e “extralocais” que atuavam na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas. Essas redes caracterizam-se por sua diversidade e dependiam diretamente do contexto social em que estavam inseridas e da trajetória histórica do território em questão (LEITE et al., 2008). Observava-se, ainda, que:

Normalmente, quanto mais articulada e efetivamente embebida nos objetivos compartilhados pelos atores sociais e instituições que dela fazem parte for essa rede, maior será a capacidade dessa política pública alcançar os objetivos a que se propõe e de responder aos desafios e obstáculos que o processo de implementação poderá apresentar. Adicionalmente, quanto mais extensa e diversificada se apresentar essa rede, maior será a complexidade de operacionalização dessa política e, por outro lado, maior será a sua capilaridade e representatividade e, portanto, mais elevada a amplitude dos seus resultados (LEITE et al., 2008, p. 123).

De acordo com Echeverri (2010, p. 81), o PTC pode ser entendido como a consolidação da estratégia pública de desenvolvimento dos Territórios Rurais, tendo em vista o comprometimento da vontade política do governo brasileiro

como um todo. Para ele, essa consolidação foi antecedida por duas outras etapas: a primeira, que abarca os antecedentes que originaram o marco de gestão das bases sobre as quais se edificou a estratégia pública e o envolvimento das bases sociais; e a segunda, no qual se assiste o processo de construção da estratégia, seu ajuste e início de operação como um programa de cunho nacional.

Cabe destacar que não era pretensão deste estudo discutir a fundo concepções que permeiam o debate sobre políticas públicas, territorialização, desenvolvimento rural e outras correlatas. O breve introito feito sobre essa temática, nesta parte, tenta apenas situar o PTC em um contexto mais amplo de planejamento de políticas públicas baseado na noção de território.

O PTC é uma política pública lançada pelo Governo Federal, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e executada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA). Instituído por meio do Decreto de 25 de Fevereiro de 2008, o PTC tem, como objetivo principal “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2008).

O modelo de gestão dos territórios adotado no PTC prevê a existência de três instâncias de governança: o Comitê Gestor Nacional; o Comitê de Articulação Estadual, e o Colegiado Territorial. O Comitê Gestor Nacional, que reúne os Ministérios e os órgãos do governo parceiros do programa⁶, define os

⁶ Em 2009, os seguintes Ministérios e órgãos do Governo Federal estavam mobilizados para o Programa em 2009: Casa Civil; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; Planejamento; Minas e Energia; Saúde/Funasa; Integração Nacional; Trabalho e Emprego; Meio Ambiente; Cidades; Desenvolvimento Agrário/Incra; Desenvolvimento Social; Educação; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Justiça/Funai; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura; Banco do Brasil; Banco do Nordeste; Caixa Econômica

Territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa. Já os Comitês de Articulação Estaduais, compostos pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios, apoia a organização dos Territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e, também, acompanha a execução das ações do Programa. Por último, tem-se o Colegiado Territorial, que é composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território, e é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. O Colegiado Territorial é ainda o responsável pela definição do plano de desenvolvimento do Território, identificação de necessidades, pactuação da agenda de ações, promoção da integração de esforços, discussão das alternativas para o desenvolvimento do Território e controle social do PTC no território (BRASIL, 2009).

O PTC abrange 120 territórios em todos os 26 estados da federação e no Distrito Federal. Cada Território é formado por um conjunto de municípios com características econômicas e ambientais similares, identidade e coesão social, cultural e geográfica. No entendimento do programa, os Territórios, por serem maiores que os município e menores que o estado podem indicar, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilitaria o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (BRASIL, 2009).

Em Minas Gerais, são nove os Territórios da Cidadania estabelecidos: Baixo Jequitinhonha; Das Águas Emendadas; Sertão de Minas; Alto Jequitinhonha; Noroeste de Minas; Alto Rio Pardo; Serra Geral e Vale do Mucuri (Figura 1). O Território das Águas Emendadas apresenta uma

Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BRASIL, 2009).

característica única entre os 120 Territórios da Cidadania; abrange municípios de três estados: Minas Gerais (3); Distrito Federal (1) e Goiás (7 municípios). Dados do Censo de 2010, compilados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2011), mostram que os nove Territórios da Cidadania abrangem 207 dos 853 municípios mineiros (24,3% do total), que perfazem uma população de quase 5,8 milhões de pessoas (aproximadamente 29,6% da população do estado).

De acordo com informações disponibilizadas pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA), em 2012 o PTC passaria por mudanças em sua estrutura que teriam como objetivo aprimorar suas ações. A reestruturação que se propunha, era resultante de avaliação feita após três anos de implantação do Programa e previa, entre outras ações, a qualificação da matriz de atividades, ampliando o diálogo com as demandas dos territórios contidas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRSs), para atendê-los de forma mais eficiente (NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL - NEAD, 2012).

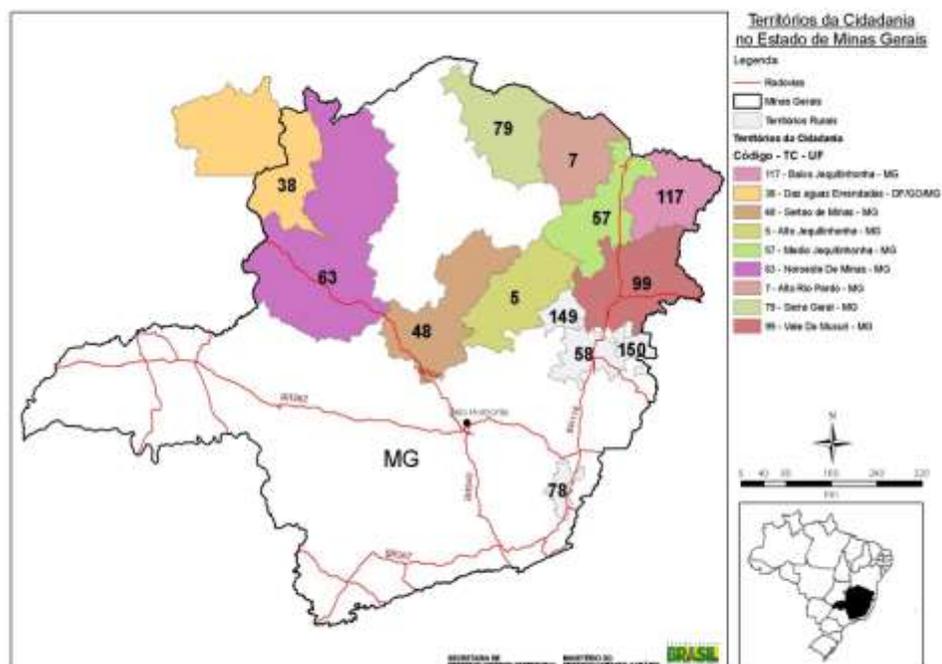


Figura 1 Territórios da Cidadania em Minas Gerais

Fonte: Brasil (2011)

Apregoava-se, também, que a intersectorialidade das ações nos territórios iria avançar, passando do simples critério de priorização para alocação de recursos, para uma forma mais articulada de implementação das políticas. Defendia-se, assim, uma aproximação da demanda dos Territórios da Cidadania e o fortalecimento da intersectorialidade, com planejamento das ações pelo Comitê Gestor e Grupo Interministerial do Programa (NEAD, 2012).

Até a conclusão desta tese não se tinha informações sobre a efetiva implantação dessas mudanças. O que se pode afirmar é que, mediante a realidade encontrada na região pesquisada (que será discutida amplamente na parte 6), essas reformulações são realmente necessárias. Como se verá nas discussões sobre os resultados da pesquisa houve uma paralisação das ações do

programa, desde a posse da presidente Dilma Roussef, em 2010. Apenas ações pontuais, como, por exemplo, a distribuição de retroescavadeiras para alguns municípios pertencentes a Territórios da Cidadania (BRASIL, 2012a).

Características do Território Sertão de Minas (região 48 na Figura 1), local de realização da investigação feita nesta tese, serão apresentadas na próxima parte.

2.2 Território da Cidadania Sertão de Minas

Para investigação das práticas de gestão social a partir da perspectiva estruturacionista, elegeu-se como espaço de investigação o Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM). Além das razões já apresentadas, tal escolha deveu-se à suposição de que nesse contexto de interação, práticas de gestão social ocorreriam (ou, pelo menos, deveriam ocorrer). Concorde-se, assim, com Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011, p. 755) ao afirmarem que:

Apesar de não haver um *locus* mais ou menos adequado para a gestão social, o fato é que os Territórios da Cidadania apresentam-se como um campo empírico de análise relevante. Apesar de tais territórios apresentarem desafios e potencialidades em comum, são também permeados por diversos interesses e percepções, nos quais diferentes atores têm buscado alternativas para a sua sobrevivência, além de melhorias sociais, econômicas e ambientais. Por outro lado, é preciso considerar que os problemas vividos nos territórios dificilmente podem ser equacionados sem que exista, em maior ou menor grau, algum tipo de debate entre os sujeitos, ou seja, a existência efetiva de diálogos entre os mesmos.

O Território da Cidadania Sertão de Minas foi homologado no dia 08/10/2004 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável –

CEDRS de Minas Gerais, então com o nome de Território Guimarães Rosa. Posteriormente, o nome foi mudado para evitar que se confundisse com o Circuito Turístico Guimarães Rosa, instituído pela Política Estadual de Turismo (FAVARETO, 2006).

O TCSM abrange uma área de 24.288,10 Km² e é composto por 17 municípios (Figura 2): Augusto de Lima, Bocaiúva, Buenópolis, Corinto, Curvelo, Engenheiro Navarro, Felixlândia, Francisco Dumont, Guaraciama, Inimutaba, Joaquim Felício, Monjolos, Morro da Garça, Olhos-d'Água, Presidente Juscelino, Santo Hipólito, e Três Marias (BRASIL, 2009).

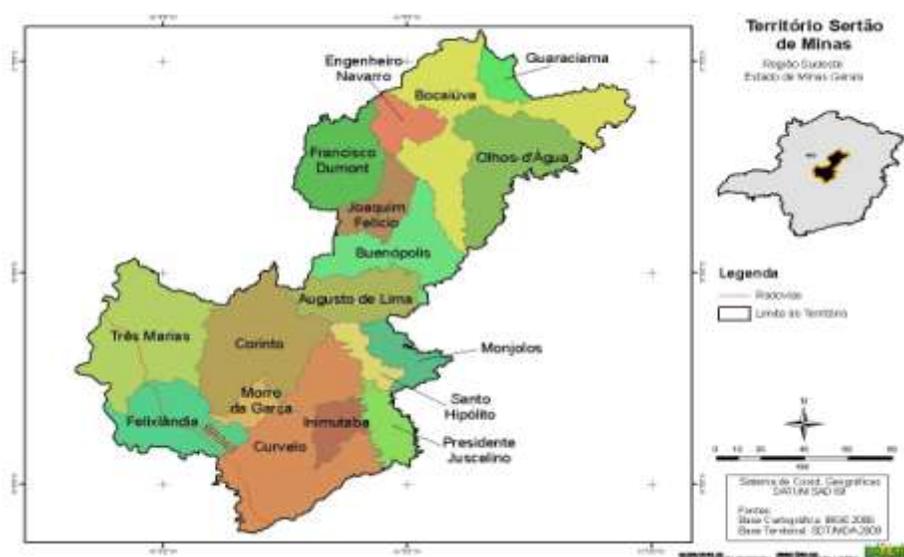


Figura 2 Mapa do Território da Cidadania Sertão de Minas

Fonte: Brasil (2011)

A seguir será feita uma análise das características socioeconômicas do território para uma melhor compreensão do *locus* da investigação. Essa investigação levará em conta os indicadores produzidos pelo Zoneamento

Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais (ZEE/MG), realizado em 2007, e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), calculado pela Fundação João Pinheiro, a serviço do governo do estado de Minas Gerais.

2.3 Avaliação dos aspectos sociais do Território da Cidadania Sertão de Minas

Para melhor subsidiar a contextualização do local de realização da pesquisa foi feita uma avaliação social dos municípios Territórios de Cidadania Sertão de Minas a partir da análise dos indicadores de potencialidade social do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais (ZEE/MG) e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

De acordo com Pereira (2008b), a potencialidade social pode ser entendida como “o conjunto de condições atuais, medido pelas dimensões produtiva, natural, humana e institucional que determina o ponto de partida de um município ou de uma região para alcançar o desenvolvimento sustentável”. A potencialidade social de cada município é dada pela verificação de quatro componentes: produtivo, natural, humano e institucional. Cada componente é determinado por um conjunto de fatores condicionantes que, por sua vez, possuem conjuntos de indicadores. Assim, potencialidade social é composta por um conjunto de variáveis obtidas por meio de dados censitários, de fontes oficiais, os mais atualizados possíveis, sobre as condições produtivas, humanas, naturais e institucionais de cada município do estado de Minas Gerais. O Quadro 1 apresenta a estrutura metodológica de potencialidade social dos municípios, utilizada no ZEE/MG-2007.

COMPONENTES	FATORES CONDICIONANTES	INDICADORES	
1. PRODUTIVO	1.1 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE	1.1.1 Índice da malha rodoviária	
		1.1.2 Índice do transporte aéreo	
		1.1.3 Índice da malha ferroviária	
	1.2 ATIVIDADES ECONÔMICAS	1.2.1 Índice do VA Agropecuário 2004	
		1.2.2 Índice do VA Indústria 2004	
		1.2.3 Índice do VA Serviços de 2004	
		1.2.4 Índice das exportações de 2006	
2. NATURAL	2.1 UTILIZAÇÃO DAS TERRAS	2.1.1 Densidade de Ocupação dos Solos	
		2.1.2 Indicador do nível tecnológico da agropecuária (ha)	
	2.2 ESTRUTURA FUNDIÁRIA	2.2.1 Índice de concentração fundiária invertido	
		2.2.2 Índice de Agricultores Familiares	
	2.3 RECURSOS MINERAIS	2.3.1 Índice CFEM	
	2.4 ICMS-ECOLÓGICO	2.4.1 Índice ICMS Ecológico - Área Conservação	
	3. HUMANO	3.1 OCUPAÇÃO ECONÔMICA	3.1.1 Taxa de Ocupação
			3.1.2 Taxa de Desocupação Invertida
3.1.3 Emprego formal			
3.2 DEMOGRAFIA		3.2.1 Distribuição Espacial da População (%pop urbana)	
		3.2.2 Razão de dependência invertida	
3.3 CONDIÇÕES SOCIAIS		3.3.1 Renda	
		3.3.2 Educação	
		3.3.3 Habitação	
		3.3.4 Saúde	
		3.3.5 Saneamento	
4. INSTITUCIONAL	4.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL	4.1.1 Capacidade Institucional	
		4.1.2 Gestão do Desenvolvimento Rural	
		4.1.3 Gestão Ambiental Municipal	
		4.1.4 Gestão Cultural	
	4.2 ORGANIZAÇÕES JURÍDICAS	4.2.1 Organizações Jurídicas	
	4.3 ORGANIZAÇÕES FINANCEIRAS	4.3.1 Organizações Financeiras	
	4.4 ORGANIZAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE	4.4.1 Organizações de Fiscalização e Controle	
	4.5 ORGANIZAÇÕES DE ENSINO E PESQUISA	4.5.1 Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante	
		4.5.3 Organizações de Pós-Graduação e Pesquisa	
	4.6 ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA	4.6.1 Unidades de defesa social	
4.6.2 Capacidade de Aplicação da Lei			

Quadro 1 Estrutura metodológica de potencialidade social dos municípios - ZEE/MG-2007

Fonte: Pereira (2008b, p. 12)

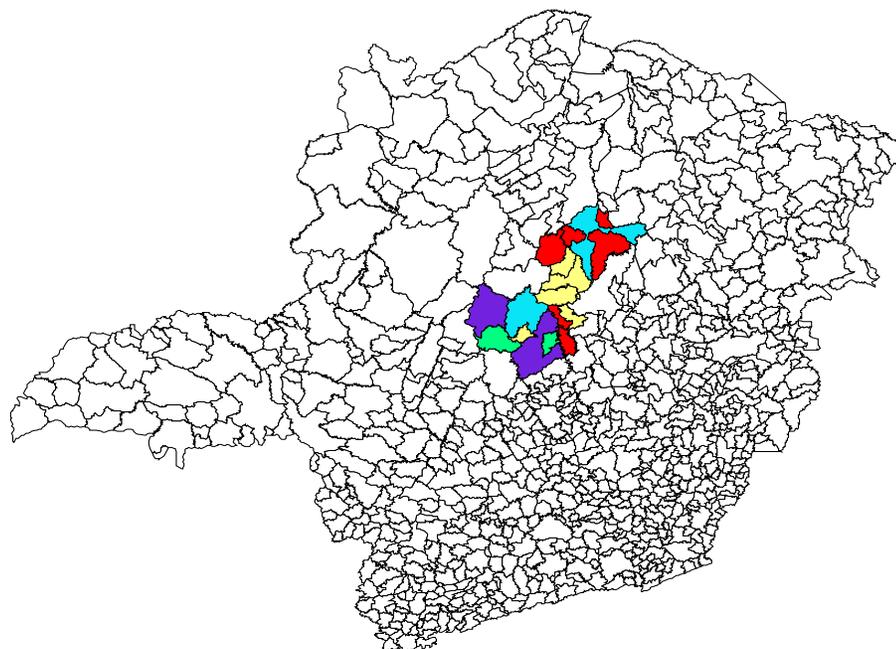
A partir da mensuração de todos os índices, fez-se a categorização dos municípios. Compararam-se os dados de cada município com os dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Cada município foi alocado dentro de um *continuum* que varia entre um valor mínimo e um máximo de cada indicador utilizado, que corresponde, por sua vez, ao mínimo de 1 ponto e ao máximo de 5 pontos, representados pelas letras do alfabeto “A, B, C, D, E”. Cada ponto e cada letra correspondem a uma categoria específica, representativa da potencialidade social de cada município que

Determina seu ponto de partida para o Desenvolvimento Sustentável, ou seja, todo município possui um conjunto de condições naturais, produtivas, humanas e institucionais que constituem o ‘Ponto de Partida de Potencialidade Social’ (PEREIRA, 2008b, p. 10).

As cinco categorias utilizadas para classificação dos municípios estão especificadas na legenda da

Figura 3. Na mesma figura, são identificados e classificados, de acordo com seus indicadores de Potencialidade Social, calculados pelo ZEE-MG, os 17 municípios que fazem parte do Território da Cidadania Sertão de Minas.

Observa-se que no Território da Cidadania Sertão de Minas, em destaque na Figura 3, a maioria dos municípios, 65%, está entre as categorias D e E. Os municípios que estão na categoria E, podem ser considerados aqueles que têm como ponto de partida muito precário para o desenvolvimento sustentável em relação a todos os municípios do estado de Minas Gerais. Pereira et al. (2011) explicam que os municípios que apresentam na categoria E são dependentes de outros municípios ou são denominados de “previdenciários”, pois não possuem condições produtiva, humana, natural e institucional não atendem a demanda da sua população. Esses municípios vivem de assistência dos governos federal ou estadual.



Legenda

Categoria/Pontos		Tipo de Potencialidade Social
Vermelha	E = 1	Ponto de Partida em Condições <u>Muito Precárias</u>
Ocre	D = 2	Ponto de Partida em Condições <u>Precárias</u>
Verde	C = 3	Ponto de Partida em Condições <u>Pouco Favoráveis</u>
Azul claro	B = 4	Ponto de Partida em Condições <u>Favoráveis</u>
Azul escuro	A = 5	Ponto de Partida em Condições <u>Muito Favoráveis</u>

Figura 3 Potencialidade Social dos Municípios do Território Cidadania Sertão de Minas

Fonte: Baseados em dados do ZEE/MG-2007 (PEREIRA, 2008a, p. 174-194).

Já, os municípios que estão na categoria D possuem ponto de partida precário para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais o que implica dizer que eles têm uma “capacidade muito limitada de gerar desenvolvimento, no entanto, possuem capacidades que devem ser estimuladas para conseguirem superar os seus

principais problemas” (PEREIRA et al., 2011, p. 737). Os municípios que se encontram nessa categoria precisam estimular suas políticas públicas realizando fortes investimentos em setores básicos de desenvolvimento local.

Nota-se, assim, a pertinência de implantação do Programa Territórios da Cidadania nessa região. Conforme prevê o decreto de criação do PTC, uma de suas estratégias é a “inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais” (BRASIL, 2008). Nesse sentido, os indicadores de Potencialidade Social apresentados pelo TCSM, deixam clara a necessidade de desenvolvimento de ações públicas voltadas para a melhoria das condições da região.

As demais categorias, C, B e A, foram distribuídas igualmente para os 35% dos municípios que compõem o TCSM. Os municípios que se enquadram na categoria C, possuem como ponto de partida pouco favorável para o desenvolvimento sustentável em relação a todos os municípios do estado de Minas Gerais. Segundo Pereira et al. (2011), os municípios dessa categoria C, estão na média do estado em termos de potencialidade social e estão na “liminaridade, ou seja, podem melhorar ou piorar em termos de condições produtivas, naturais, humanas e institucionais” (PEREIRA et al., 2011, p. 737).

Os municípios da categoria B e A são aqueles que possuem um ponto de partida favorável ou muito favorável, respectivamente, para o desenvolvimento sustentável em relação a todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esses municípios, de acordo com Pereira et al. (2011) possuem capacidades próprias para gerar desenvolvimento e respondem positivamente aos serem estimulados por políticas públicas, no caso dos da categoria B. Já os enquadrados na categoria A, apesar de possuem maiores recursos, não significa que não necessitem de auxílio de políticas públicas, como o PTC.

Conforme se pode observar no Quadro 2, Curvelo e Três Marias, situados na parte sul do TCSM (ver Figura 2) são os municípios da região com melhor Potencialidade Social (categoria A). Bocaiúva e Corinto vêm a seguir, também com boa Potencialidade Social (categoria B). Interessante notar, que na medida em que se caminha para a região Norte do TCSM, há uma tendência de piora dos indicadores de Potencialidade Social. Os municípios da parte central do território e da porção norte, conhecida como “Portal do Norte”,⁷ apresentam, em sua maioria, Potencialidade Social precária (categoria D, em amarelo no mapa) ou muito precária (categoria E, em vermelho no mapa).

Município	Potencialidade Social	Componentes			
		Produtivo	Natural	Humano	Institucional
Augusto de Lima	D	C	D	D	C
Bocaiúva	B	B	E	C	A
Buenópolis	D	D	C	D	B
Corinto	B	C	B	C	B
Curvelo	A	A	B	B	A
Engenheiro Navarro	E	B	D	D	E
Felixlândia	C	C	B	C	B
Francisco Dumont	E	E	E	E	B
Guaraciama	E	D	E	E	D
Inimutaba	C	C	B	C	D

Quadro 2 Potencialidade social dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas

(continua...)

⁷ Na parte 7, se discute um pouco mais a “segmentação” do território em três regiões: Sul, Central e Portal do Norte.

“Quadro2, conclusão”

Município	Potencialidade Social	Componentes			
		Produtivo	Natural	Humano	Institucional
Joaquim Felício	D	C	E	D	D
Monjolos	D	E	B	D	C
Morro da Garça	D	D	B	D	D
Olhos-d'Água	E	D	E	D	D
Presidente Juscelino	E	C	C	E	D
Santo Hipólito	E	D	B	E	D
Três Marias	A	A	A	A	A

Fonte: Baseados em dados do ZEE/MG-2007 (PEREIRA, 2008a, p. 174-194).

A Figura 4 representa graficamente a distribuição dos componentes (produtivo, natural, humano e institucional) da potencialidade social dos municípios que compõem o Território da Cidadania Sertão de Minas. Percebe-se que o pior desempenho ocorre no componente humano (cujos fatores condicionantes são ocupação econômica, demografia e condições sociais) em que 11 dos 17 municípios (64,7%) foram enquadrados nas categorias D (condições precárias) ou E (condições muito precárias). Mais uma vez se percebe que políticas públicas como o PTC, voltadas para melhoria das condições econômicas (geração de emprego e renda) e sociais (educação, saúde, habitação, saneamento etc) são claramente necessárias para o território.

Resultados semelhantes são encontrados quando se analisa o TCSM a partir do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que é um indicador criado pelo governo de Minas Gerais que tem o objetivo de servir de ferramenta de planejamento e avaliação social. Além de criar o IMRS, a Lei 15.011, de 15 de janeiro de 2004 prevê que o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual

e os Anexos Sociais do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG -, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - e da Lei Orçamentária Anual – LOA constituiriam instrumentos auxiliares nesse processo (MINAS GERAIS, 2004).

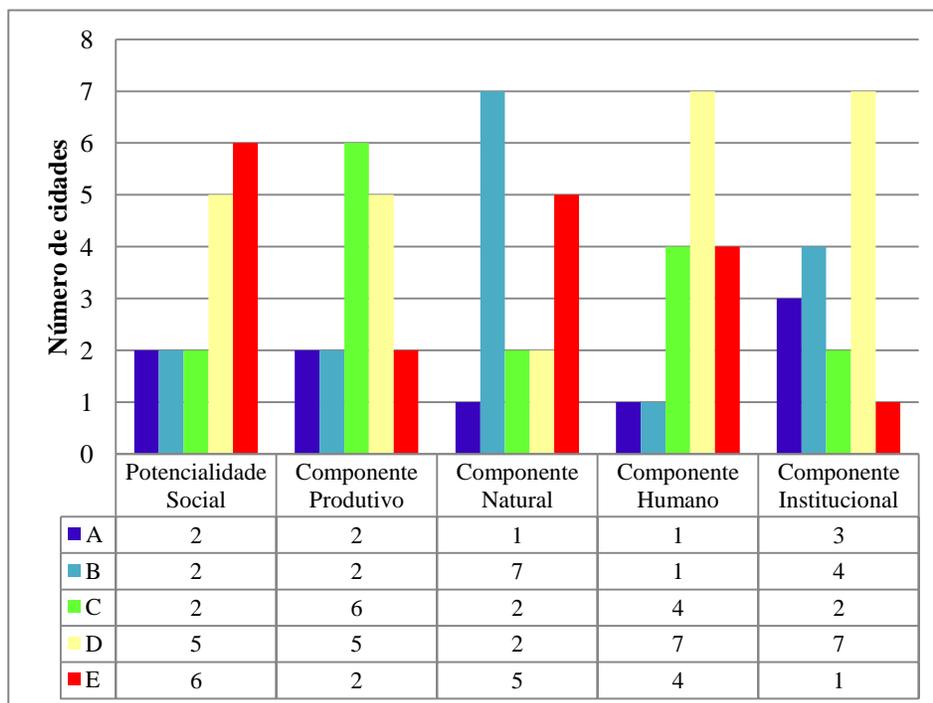


Figura 4 Distribuição dos Indicadores da Potencialidade Social dos Municípios do Território Cidadania Sertão de Minas

Fonte: Baseado em dados do ZEE/MG-2007 (PEREIRA, 2008a, p. 174-194)

O IMRS é produzido pelo Centro de Pesquisas Aplicadas (CPA) da Fundação João Pinheiro (FJP) e é calculado pela média ponderada de subíndices referentes a nove dimensões (os respectivos pesos estão entre parêntesis): Educação (15%); Saúde (15%); Renda e emprego (13%); Segurança Pública (12%); Meio ambiente e habitação (10%); Cultura (9%); Esporte, Turismo e

Lazer (1%), Assistência Social⁸ (12%) e Finanças Municipais (13%). A base de dados utilizada e disponibilizada por meio de software específico contempla todos os municípios do estado de Minas Gerais e contém, além dos indicadores relacionados a essas dimensões, dados complementares referentes à população e área municipais. No total, são fornecidos mais de 500 indicadores para os anos de 2000 a 2010 (ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL - IMRS, 2011).

Tabela 1 Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas – 2000-2008

Município	Ranking MG	2000	2002	2004	2006	2008	Δ% 2000-2008
Três Marias	60°	0,631	0,648	0,661	0,672	0,659	4,4
Buenópolis	92°	0,578	0,588	0,613	0,621	0,648	12,1
Monjolos	108°	0,561	0,567	0,561	0,610	0,644	14,8
Bocaiúva	136°	0,589	0,573	0,606	0,642	0,637	8,1
Curvelo	173°	0,586	0,591	0,601	0,622	0,633	8,0
Morro da Garça	243°	0,522	0,552	0,574	0,624	0,622	19,2
Francisco Dumont	277°	0,469	0,487	0,578	0,597	0,615	31,1
Corinto	362°	0,537	0,563	0,583	0,593	0,605	12,7
Pres. Juscelino	395°	0,532	0,483	0,482	0,545	0,602	13,2
Inimutaba	404°	0,577	0,608	0,567	0,613	0,601	4,2

⁸ Dimensão incluída a partir de 2009 e que aborda os temas oferta de serviços e equipamentos de proteção básica; cobertura federal do Programa Bolsa Família e padrão de gestão municipal deste programa; e o esforço da administração local para implantar instâncias de operacionalização, assim como do financiamento municipal da assistência.

“Tabela 1, conclusão”

Município	Ranking MG	2000	2002	2004	2006	2008	$\Delta\%$ 2000-2008
Guaraciama	481°	0,459	0,459	0,512	0,524	0,588	28,1
Joaquim Felício	540°	0,522	0,537	0,540	0,546	0,581	11,3
Olhos-d'Água	542°	0,490	0,522	0,535	0,547	0,581	18,6
Santo Hipólito	555°	0,489	0,514	0,519	0,530	0,579	18,4
Augusto de Lima	563°	0,486	0,496	0,529	0,570	0,577	18,7
Felixlândia	646°	0,555	0,565	0,569	0,576	0,566	2,0
Eng. Navarro	770°	0,518	0,535	0,532	0,539	0,543	4,8

Fonte: IMRS (2011)

Nota: células em cinza indicam valores abaixo da média estadual

Analisando-se apenas o IMRS, observa-se que os municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas (TCSM) apresentam indicadores apenas razoáveis. Sabendo-se que o IRSM médio do estado em 2008 foi de 0,597, nota-se, na Tabela 1, que 7 dos 17 municípios (41,2%) apresentam indicadores abaixo desse nível. Interessante destacar, no entanto, a evolução do IMRS nesses municípios, uma vez que, com exceção de Felixlândia e Engenheiro Navarro, os demais apresentaram uma variação superior a 10% entre 2000 e 2008. Sobressaem, nesse conjunto, a variação do IMRS de Guaraciama que cresceu 28,1% no período – passando de 0,459 para 0,588 (valor muito próximo à média estadual) e Francisco Dumont, que em 2000 apresentava um IMRS de 0,469 e que em 2008 saltou para 0,615 (variação de 31,1% no período).

Conforme também se observa na Tabela 1, o município de Três Marias, dentre os que pertencem ao território, apresenta o melhor desempenho no IMRS.

Apesar de apresentar uma pequena oscilação (-1,9%) entre 2006 e 2008, o município se coloca como o primeiro colocado da região em todos os anos com dados disponíveis. Três Marias ocupa, ainda, a 60ª posição entre os 853 municípios mineiros, o que a coloca entre os 10% de melhor desempenho no estado. Em contrapartida, o TCSM tem um município – Engenheiro Navarro – entre os 10% com os mais baixos níveis de IMRS.

A Figura 5, que mostra a distribuição dos municípios do TCSM, nos quartis de classificação (de acordo com o IMRS) dos 853 municípios mineiros, reforça o desempenho apenas mediano, uma vez que 10 dos 17 (58,8%) municípios do território se encontram entre os 50% com melhor desempenho do estado o que coloca, obviamente, os demais no grupo dos piores.

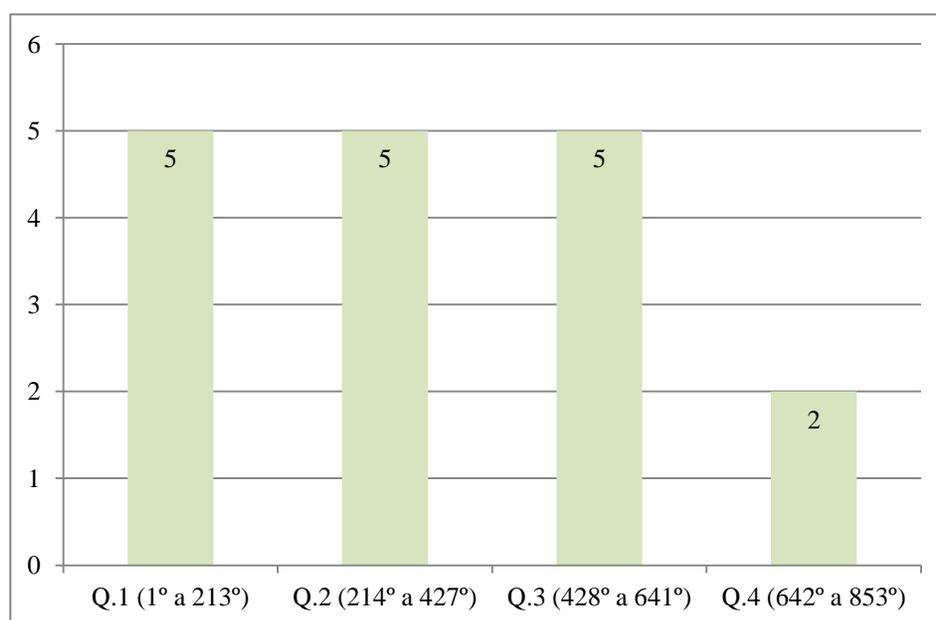


Figura 5 Distribuição quartil dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas de acordo com a colocação no ranking do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)

Analisando cada tema que compõe o IMRS, observa-se que o melhor desempenho dos municípios do TCSM se dá nas dimensões “Assistência Social” e “Meio ambiente e habitação”, nas quais apenas 3 das 17 cidades apresentam indicadores abaixo da média estadual (Tabela 2). Em contrapartida, nas dimensões “Renda e emprego” e “Finanças municipais”, se observa que apenas 4 dos 17 municípios têm resultados superiores às médias de MG.

Tabela 2 Subíndices do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) dos municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas – 2008

Município	Saúde	Educação	Segurança pública	Assistência Social	Meio ambiente e habitação	Cultura	Esporte Turismo e Lazer	Renda e Emprego	Finanças municipais
Augusto de Lima	0,711	0,600	0,471	0,688	0,493	0,427	0,167	0,562	0,606
Bocaiúva	0,777	0,593	0,417	0,779	0,654	0,679	0,647	0,576	0,614
Buenópolis	0,707	0,562	0,622	0,812	0,603	0,690	0,946	0,524	0,655
Corinto	0,731	0,583	0,427	0,664	0,568	0,682	0,647	0,533	0,638
Curvelo	0,732	0,589	0,458	0,757	0,476	0,730	0,541	0,635	0,679
Engenheiro Navarro	0,760	0,553	0,427	0,776	0,361	0,323	0,478	0,482	0,535
Felixlândia	0,689	0,578	0,446	0,706	0,397	0,471	0,467	0,590	0,569
Francisco Dumont	0,690	0,564	0,560	0,795	0,604	0,533	0,599	0,517	0,640
Guaraciama	0,690	0,626	0,642	0,802	0,406	0,350	0,296	0,465	0,629
Inimutaba	0,769	0,582	0,563	0,612	0,528	0,514	0,717	0,567	0,593
Joaquim Felício	0,626	0,541	0,576	0,708	0,584	0,539	0,556	0,512	0,557
Monjolos	0,819	0,562	0,641	0,785	0,570	0,503	0,291	0,581	0,654
Morro da Garça	0,764	0,623	0,513	0,714	0,444	0,515	0,245	0,661	0,674
Olhos-d'Água	0,713	0,545	0,564	0,778	0,474	0,332	0,197	0,542	0,627

“Tabela 2, conclusão”

Município	Saúde	Educação	Segurança pública	Assistência Social	Meio ambiente e habitação	Cultura	Esporte Turismo e Lazer	Renda e Emprego	Finanças municipais
Presidente Juscelino	0,744	0,603	0,581	0,751	0,528	0,390	0,262	0,549	0,601
Santo Hipólito	0,703	0,602	0,645	0,553	0,492	0,340	0,705	0,576	0,595
Três Marias	0,761	0,619	0,435	0,770	0,558	0,417	0,763	0,762	0,829
Média MG	0,729	0,569	0,573	0,671	0,435	0,486	0,511	0,587	0,65

Fonte: IMRS (2011)

Nota: células em cinza indicam valores abaixo da média estadual

Alguns casos específicos chamam a atenção. Curvelo, que apesar de ter apenas 1 indicador (IMRS-Segurança Pública) abaixo da média mineira, é apenas o 5º do TCSM e o 173º de Minas, quando considerado o IMRS geral. Valores ligeiramente superiores às médias estaduais nas demais dimensões, explicam esse fato. Por outro lado, tem-se Três Marias que, apesar de ter 2 subíndices abaixo da média estadual, é a primeira colocada do território e a 60ª de Minas Gerais, no IMRS geral. Isso é explicado pelo desempenho da cidade na dimensão “Finanças Municipais”. Com o valor de 0,829, Três Marias tem o 3º melhor desempenho dentre as cidades mineiras nesse subíndice, que corresponde a 13% do cálculo final do IMRS. Por último cabe salientar a dimensão “Esporte, Lazer e Turismo” no TCSM que apresenta, ao mesmo tempo, as cidades com o 4º melhor (Buenópolis) e o 22º pior (Olhos-d’Água) resultados (Tabela 2).

2.4 O Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM)

Neste subtópico, será feita uma breve caracterização do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM), unidade de análise escolhida para realização do estudo de caso único interpretativo que constitui a estratégia de pesquisa principal desta tese. As razões para escolha do CTCSM já foram elencadas na parte precedente. Resta traçar um painel que permita ao leitor entender como o Programa Territórios da Cidadania (PTC) concebe arranjos deliberativos como o CTCSM; como se deu o processo de criação e evolução do CTCSM e quais eventos foram mais marcantes nesse caminhar.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), pelo menos no discurso, tem procurado direcionar suas ações no sentido de promover uma maior participação dos atores sociais no processo de planejamento e execução das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, buscando o fortalecimento da gestão social. Na visão

da SDT/MDA, tanto a experiência brasileira quanto a internacional tem demonstrado a importância de se consolidarem, no território, espaços de discussão sobre os rumos do desenvolvimento sustentável de uma região específica (BRASIL, 2012b). Para a SDT/MDA:

Esses espaços devem evoluir para arranjos institucionais que exercitem a gestão compartilhada de assuntos de interesse público, autogestionem seus planos de desenvolvimento, conformem institucionalidades apropriadas às dinâmicas políticas e sociais do território, integrem redes de colegiados assemelhados, promovam o planejamento ascendente, a inclusão e a participação social de novos atores e articulem políticas públicas visando o estabelecimento das parcerias e a disponibilização dos recursos - sejam eles materiais, humanos, tecnológicos ou financeiros - necessários para a implementação do Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) (BRASIL, 2012b).

Ainda de acordo com a secretaria, essas institucionalidades podem se constituir em arranjos deliberativos de formas organizacionais diversas, tais como:

[...] consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências, organizações sociais de interesse público, ou mesmo organizações cooperativas e empresas privadas, dentre outras alternativas possíveis, adquirindo maior ou menor formalidade e respondendo com possibilidades diferentes em termos de capacidade deliberativa, normativa e gerencial (BRASIL, 2012b).

Conforme já se destacou, o modelo de gestão dos territórios adotado no âmbito do PTC prevê a existência de três instâncias de governança: o Comitê Gestor Nacional; o Comitê de Articulação Estadual, e o Colegiado Territorial. De acordo com esse modelo, os Colegiados Territoriais devem ser compostos, de forma paritária, por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território. Em consonância com as diretrizes de

fortalecimento da gestão social, eles devem ser o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. (BRASIL, 2009).

No entanto, conforme apontam Leite et al. (2008, p. 130-131), apesar de na maior parte dos casos os colegiados territoriais contarem com a participação paritária de instituições governamentais e não-governamentais, “de forma geral eles ainda se apresentam como uma instância de representação limitada a atores sociais constituintes de um grupo articulado em torno de posições e interesses relativamente próximos”. Segundo os autores, nesse contexto, há um grande risco de apropriação da política por esse grupo. Eles alertam, ainda, que o recorte institucional, que restringe a participação aos atores ligados à agricultura familiar, tem impedido que outros atores sociais, com interesse na construção de uma estratégia territorial de desenvolvimento rural, contribuam politicamente para esse processo. Essa constatação partiu da análise que os autores fizeram ao analisar a atuação dos colegiados territoriais no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), antecedente do PTC, e muito semelhante em sua estruturação.

Mesmo com essas limitações, Echeverri (2010, p. 86) entende que:

A experiência de colegiados pode ser considerada como um dos suportes mais significativos da estratégia de desenvolvimento dos Territórios Rurais. Sua importância reside na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo aos processos de participação real, enquanto, por esse mecanismo é possível ascender a espaços de representação, legitimados por estruturas formais reconhecidas pelas instâncias públicas e pela normatividade, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização da reivindicação social.

O colegiado em análise surge justamente no escopo de implantação dos Territórios Rurais. Tendo em vista que foi negado, aos pesquisadores da UFLA que atuaram em conjunto na fase de coleta de dados, acesso às atas do CTCMS, o delineamento de seu percurso histórico, ficou prejudicado. Para recontar essa história, valeu-se, além do material produzido a partir das entrevistas realizadas, de alguns poucos documentos oficiais disponibilizados pela SDT/MDA. Dentre eles, destacam-se dois. O primeiro, datado de 2005, é o “Relatório final, analítico e propositivo dos Estudos e Planos realizados para o Território Guimarães Rosa – MG”, que tinha por objetivo

Identificar e compreender as principais estratégias de desenvolvimento em construção no território; os principais eixos econômicos existentes e priorizados pelos atores locais e o sistema produtivo com suas potencialidades e fatores limitantes (TEIXEIRA, 2005, p. 4).

Esse documento foi elaborado a partir de trabalhos, pesquisas e diagnósticos que já existiam no território e valeu-se, também, de entrevistas qualitativas realizadas junto a agricultores familiares e lideranças locais. Um segundo relatório, elaborado em 2006, por uma consultora (Ariane Favareto) da Plural Cooperativa, organização contratada pela SDT/MDA, e que deveria servir de subsídio para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Sertão de Minas Gerais, foi outra fonte de informações.

Pelas informações obtidas, as primeiras iniciativas de implantação de uma política pública territorializada na região datam, provavelmente, de 2004. Nesse período, as ações eram conduzidas pela SDT/MDA, em parceria com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais (SEDEVAN) (FAVARETO,

2006). Nesse mesmo ano, no dia 08 de outubro, foi homologado o Território Guimarães Rosa pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) de Minas Gerais.

Em julho de 2005, foi realizada em Corinto, uma Oficina Regional do Território Guimarães Rosa, na qual foi constituída a Comissão de implementação das ações territoriais (CIAT), embrião do CTCSM. A CIAT era formada por representantes do poder público, oriundos da Associação dos Municípios da Microrregião Médio Rio das Velhas (AMEV), da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater/MG), da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e do Portal do Norte⁹; e da sociedade civil, indicados pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais de Buenópolis e Augusto de Lima, pela Associação dos Produtores de Hortigranjeiros de Curvelo, pelo Projeto de Assentamento de Trabalhadores Rurais Betinho (PA Betinho), pela Cáritas (Três Marias), pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Morro da Garça pelo e Projeto Metamorfose de Corinto (DUTRA, 2005).

Também em 2005, foram realizadas diversas ações que objetivavam a consolidação do território. Essas ações envolviam oficinas territoriais, de caráter itinerante, que buscavam a sensibilização e nivelamento conceitual e metodológico; a apresentação e discussão do Estudo Propositivo; e a elaboração do Planejamento e Gestão Territorial (BRASIL, 2010).

⁹ Portal do Norte é a denominação informal dada ao grupo formado pelos municípios Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama e Olhos D'Água, situados na porção norte do território. Pelo que se pode apurar, não existe formalmente nenhuma organização representativa desses municípios com essa denominação. Todos eles, no entanto, fazem parte da Associação dos Municípios da Área da SUDENE em Minas Gerais (AMAMS), criada em 1997 e que congregava, em 2012, 93 municípios (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ÁREA DA SUDENE EM MINAS GERAIS - AMAMS, 2012).

Segundo relatos, em 2006 o nome foi mudado para evitar que se confundisse com o Circuito Turístico Guimarães Rosa, instituído pela Política Estadual de Turismo (FAVARETO, 2006). O ano de 2006 marca, também, a posse dos membros do CTCSM. Ainda em 2006, foi contratado o primeiro articulador territorial que, conforme se verá mais à frente, desempenhou um importante papel no desenvolvimento do CTCSM.

Outro evento que, conforme se observou em documentos internos do CTCSM, começou a ocorrer em 2006, foi da proposta, posteriormente implantada, de subdivisão do território em três regiões: sul (abrangendo Curvelo, Felixlândia, Três Marias, Inimutaba, Morro da Garça e Presidente Juscelino), centro (Joaquim Felício, Buenópolis, Augusto de Lima, Corinto, Santo Hipólito e Monjolos) e norte, ou Portal do Norte, como é recorrentemente denominada (Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama e Olhos-d'Água). Cabe destacar que essa “segmentação” do território aconteceu somente no contexto interno do TCSM. Para o governo federal, continuou existindo apenas um único território.

Outra característica do CTCSM identificada nos documentos analisados é a criação de dois grupos de trabalho: o Grupo Gestor e o Núcleo Técnico. Como o próprio nome sugere, o Grupo Gestor era responsável pela condução das atividades do CTCSM. Já o Núcleo Técnico, composto por alguns representantes da sociedade civil e por técnicos do MDA, da EMATER, da EPAMIG e, nos primeiros anos, do IDENE, encarregava-se de fazer ponderações sobre os projetos discutidos nas plenárias do CTCSM.

O período que vai de 2007 a 2009, pode ser caracterizado como o de maior impacto – pelo menos no período analisado – da política de territorialização do governo federal na região e, muito provavelmente, em todo o Brasil. No âmbito do Território Sertão de Minas, esse período é marcado por uma intensa programação de oficinas territoriais e pelo maior número de

projetos aprovados e que, efetivamente, receberam recursos do governo federal. Dentre eles, destaca-se o projeto de aquisição de 3 pás-carregadeiras (1 para cada região do território) destinadas à construção de “barraginhas”¹⁰, aprovado pelo colegiado em 2007, mas implementado somente em 2009. Outro projeto aprovado, mas executado apenas parcialmente, o de implantação de um Centro Tecnológico em Corinto, também é desse período e é apontado, por vários entrevistados, como um dos mais relevantes do território. Evento também marcante desse interstício é a transformação do Território Rural em Território da Cidadania Sertão de Minas, em 2009.

O ano de 2009 também é marcado por fatos que impactariam negativamente o agora, TCSM. O primeiro deles é o comprometimento no fluxo de recursos destinados aos projetos aprovados no âmbito do PTC, resultante da crise financeira mundial, iniciada em 2008 e que teve reflexos que impactaram (e quando da realização desta pesquisa, ainda impactavam) o Brasil. O segundo está relacionado a mudanças na operacionalização do PTC, que implicaram na contratação de uma empresa para fazer os repasses de custeio para todos os territórios de Minas Gerais. Essa alteração, no entanto, comprometeu significativamente o fluxo de recursos para custeio do CTCSM. Como anteriormente esses repasses eram feitos para alguma associação pertencente ao território, há uma percepção de que essa mudança prejudicou muito a dinâmica do PTC.

Como consequência direta desses problemas, ocorre à saída do primeiro articulador territorial em 2010 que, ressalte-se, trabalhou quase um ano sem

¹⁰ Construção de barraginhas é a denominação genérica dada à construção de barragens de contenção de águas superficiais de chuva. Essa técnica, que apesar de milenar, estava esquecida, foi resgatada a partir de uma iniciativa da na Embrapa Milho e Sorgo, em Sete Lagoas, MG que, em 1995, instalou projeto piloto em uma propriedade rural na microbacia do Ribeirão Paiol, no mesmo município. Nos anos seguintes, esse sistema se disseminou por todo o país (BARROS, 2001).

receber salário. Como se verá mais à frente, essa saída constituiu um evento com grande repercussão no CTCSM.

Em 2010, com a troca de governo – saída do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e entrada da Presidenta Dilma Roussef – o PTC sofreria uma interrupção quase que completa de suas atividades. Conforme já salientado, havia a perspectiva de que em 2012 o programa fosse reformulado e voltasse a funcionar de forma mais efetiva. Essa expectativa, no entanto, não se confirmaria – pelo menos até conclusão deste trabalho, em novembro de 2012.

Constatada a realidade atual do PTC no país, e no TCSM em particular, ficou impossibilitada a investigação das práticas de gestão social ali desenvolvidas enquanto elas ocorriam. Sendo assim, recorreu-se às narrativas dos atores envolvidos como forma de tentar resgatar a forma como essas práticas se desenvolveram nos 6 anos em que o CTCSM funcionou de forma mais efetiva.

Esse fato, por si só, não constituiu um problema para a investigação que se propunha. Como explicitado anteriormente, este trabalho tem seu foco principal na análise da conduta estratégica dos agentes envolvidos no CTCSM buscando identificar suas percepções sobre as práticas de gestão social desenvolvidas naquele arranjo deliberativo. Como parte-se dos pressupostos de que “ser um ser humano é ser um agente intencional, que tem razões para suas atividades e também está apto, se solicitado, a elaborar discursivamente essas razões” e que os atores leigos “são teóricos sociais, cujas teorias ajudam a constituir as atividades e instituições que são o objeto de estudo de observadores sociais especializados ou cientistas sociais” (GIDDENS, 1989a, p. 26) entende-se que a investigação junto aos participantes do CTCSM adequava-se aos propósitos da pesquisa empreendida.

Restava identificar esses atores. Informações obtidas junto ao Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA indicavam em sua composição 56

representantes (entre titulares e suplentes), sendo 22 do poder público (17 representando os municípios e 5 do poder público estadual) e 34 da sociedade civil. A representação da sociedade civil era composta, majoritariamente, por representantes de assentamentos rurais, associações comunitárias rurais e conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, 2010).

No entanto, as informações obtidas junto ao SGE, não indicavam os nomes dos participantes do CTCSM, apenas as instituições que nele teriam assento. Dessa forma, foi necessária a busca de novas fontes para obtenção dos nomes dos componentes do CTCSM, para definição daqueles que seriam entrevistados. Essa informação foi obtida, por meio de contato com o Sr. Luiz Felipe Pedersoli Porto Maia, um dos representantes da sociedade civil do município de Morro da Garça e integrante do Grupo Gestor do CTCSM.

De acordo com as informações fornecidas, o CTCSM, em sua última composição, era formado por 56 membros, entre titulares e suplentes (Quadro 3). À primeira vista, a composição do CTCSM, parecia privilegiar a participação da sociedade civil. No entanto, no transcurso da coleta de informações, algumas constatações relativizaram essa ideia. Alguns representantes do CTCSM, considerados como representantes da sociedade civil eram, na verdade, técnicos de órgãos públicos (EMATER e EPAMIG). Outros, apesar de entrarem na cota da sociedade civil como representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, eram funcionários públicos com assento neste conselho. Outra realidade observada, a declaração, de representantes da sociedade civil, que haviam sido indicados pelo poder público, vai de encontro aos alertas de Leite et al. (2008) quanto ao risco de apropriação política dos arranjos deliberativos.

Município	Sociedade Civil	Poder Público	Total
Augusto de Lima	3	1	4
Bocaiúva	3	1	4
Buenópolis	3	1	4
Corinto	2	1	3
Curvelo	2	2	4
Engenheiro Navarro	2	1	3
Felixlândia	1	2	3
Francisco Dumont	2	1	3
Guaraciama	2	1	3
Inimutaba	2	1	3
Joaquim Felício	2	2	4
Monjolos	2	2	4
Morro do Garça	2	2	4
Olhos-d'Água	2	1	3
Presidente Juscelino	2	1	3
Santo Hipólito	2	1	3
Três Marias	1	-	1
TOTAL	35	21	56

Quadro 3 Composição do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas - 2010

Fonte: informações fornecidas pelo articulador do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas.

A despeito dessa realidade – que será mais bem discutida nas partes subsequentes – entende-se que o CTCSM constituía um arranjo deliberativo adequado para investigação das práticas de gestão social.

3 A TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE ANTHONY GIDDENS: CONCEPÇÕES CENTRAIS

3.1 Antecedentes

O debate acerca da preponderância da estrutura sobre a ação do homem, ou sobre a prevalência da agência na determinação das estruturas, é um dos mais intensos no âmbito das Ciências Sociais. No cerne do embate estabelecido entre essas duas visões está, de um lado, a defesa – por parte dos teóricos situados nas perspectivas naturalistas, funcionalistas e estruturalistas, dentre outras – da prevalência da estrutura como unidade de análise principal. Em oposição a essa vertente, encontram-se aqueles teóricos que defendem o sujeito (ou a ação) como sendo a unidade de análise a ser priorizada pelas ciências sociais (ALEXANDER, 1987; GIDDENS, 1989a). Segundo Berard (2005, p. 197, tradução nossa) “a relação entre práticas e estruturas não só se tornou um tema, há muito tempo na teoria sociológica, como também é agora, provavelmente, a preocupação maior”.

O pensamento moderno ocidental típico tem suas origens nos séculos XVII e XVIII. Em seu nascedouro, essa forma de pensar privilegiava a razão, colocando o indivíduo como a célula fundamental da sociedade. Além de focar no indivíduo, essa concepção embutia a crença de que, mesmo orientados pela razão para agir em prol de sua preservação e da maximização de seus interesses, os homens chegariam, em um determinado momento, a um acordo que possibilitaria o surgimento da sociedade (DOMINGUES, 2008).

No século XIX, o pensamento social começa a tomar consistência. O desenvolvimento das ciências sociais foi marcado pelo confronto com o avanço das ciências naturais e da tecnologia ocorrido no final do século XVIII e início do século XIX (GIDDENS, 1978). A tentativa de desenvolvimento de uma

ciência social "naturalista" – empreendimento iniciado por Comte – marcou seu início e prospera, ainda hoje, em algumas searas da sociologia. Essa tentativa parte da ideia – influenciada por algumas versões da filosofia lógico-empirista da ciência natural – de que a única forma de teoria válida é aquela exprimível como um conjunto de leis ou generalizações dedutivamente relacionadas (GIDDENS, 1989a).

Nessa mesa linha de pensamento Émile Durkheim desenvolve seus estudos, explicando a realidade a partir da estrutura em detrimento da ação. Em um primeiro momento, Durkheim defendeu a tese de que as características do todo social são separadas das dos agentes individuais e que, a ‘sociedade’ é exterior ao indivíduo, sendo, ainda, pré-existente a ele. Cada pessoa é apenas um indivíduo situado em um sistema de relações que envolvem muitos outros e a sociedade torna-se, assim, uma “espécie de ambiente inibidor no qual os atores se movimentam, fazendo sentir a sua presença por meio dos efeitos da pressurização que condicionam a conduta daqueles”. Porém, o próprio Durkheim reconheceria, posteriormente, que, principalmente em razão da natureza moral dos fatos sociais, que a pressão exercida pela sociedade sobre os indivíduos desempenha não só o papel de constrangimento (quase “físico”) de suas ações, mas também atua como um fator positivamente motivador (GIDDENS, 2000, p. 6-7).

Também Marx – e posteriormente alguns marxistas – apresentam visões ambíguas sobre a relação ação e estrutura. De forma recorrente, atribui-se a Marx uma visão determinística dessa relação, na qual os atores são impulsionados por leis históricas. Esse determinismo marxista levou a aproximações teóricas até certo ponto, inusitadas. As semelhanças entre o funcionalismo de Parsons e a teoria crítica de Althusser, por exemplo, ilustram esse fato. Conforme afirma Giddens (2000, p. 9) para ambos, o sujeito é controlado pelo objeto, só que “se os atores de Parsons são ‘drogados’ culturais,

os agentes de Althusser são ‘drogados’ estruturais. Nas duas situações, o sujeito é representado pelo lugar e pelas funções que ocupa”.

Giddens (2000) ressalta, porém, que os escritos de Marx – se analisados com maior acuidade – são bastante significativos para esclarecer a tensão entre ação e estrutura. Apesar do caráter estrutural das ideias marxistas, há na obra de Marx diversas concepções que mostram caminhos alternativos para a análise social. Ele ilustra esse argumento lembrando que Marx (1973 apud GIDDENS, 2000, p. 10) sugeria que todo e qualquer produto social que possua uma forma estabelecida é apenas um momento efêmero no movimento da sociedade e que

As condições e objetivações do processo são elas próprias igualmente momentos do mesmo e os seus únicos sujeitos são os indivíduos, mas indivíduos inseridos em relações mútuas, que eles igualmente produzem e reproduzem de novo,

Ele ilustra esse argumento lembrando que Marx (1973 apud GIDDENS, 2000, p. 10) sugeria que todo e qualquer produto social que possua uma forma estabelecida é apenas um momento efêmero no movimento da sociedade e que, nesse processo, suas condições e objetivações são também momentos do mesmo e “os seus únicos sujeitos são os indivíduos, mas indivíduos inseridos em relações mútuas, que eles igualmente produzem e reproduzem de novo”, o que, conforme se verá mais à frente, se coaduna perfeitamente com os pressupostos básicos da Teoria da Estruturação que serão utilizados neste trabalho.

A evolução das ciências sociais seguia, assim, nessa dinâmica de voltar-se, ora em direção à estrutura, ora para a ação e, até mesmo, fazendo algumas tentativas de reconciliação das duas dimensões – como feita na visão marxista. Essa oscilação acentua-se, principalmente, na segunda metade do século XX e é caracterizada por um “movimento pendular” entre essas duas orientações:

objetivismo e subjetivismo. Há que se salientar que os movimentos deste pêndulo não acontecem em um vácuo histórico. Cada ponto desse movimento, responde ao movimento anterior. O acirramento do confronto nessa ocasião pode ser creditado às reações ao estrutural funcionalismo de Parsons (ALEXANDER, 1987).

No período que sucede o fim da Segunda Guerra Mundial a sociologia viveu uma fase na qual as ideias dos sociólogos americanos apresentaram um desenvolvimento e uma influência bastante acentuados. Grande parte dessa hegemonia deve-se aos trabalhos de Talcott Parsons que, goste-se ou não, foi fundamental para a formação da sociologia moderna. Em sua principal obra – "A estrutura da ação social" – Parsons estabelece um enfoque que combina uma "versão refinada do funcionalismo" a uma "concepção naturalista de sociologia". Na sua visão (fundamentalmente derivada de Durkheim, Weber e Pareto), as ciências sociais compartilham de um modo geral, da mesma estrutura lógica da ciência natural, mesmo reconhecendo-se que a ação humana tem atributos especiais e distintivos (GIDDENS, 1989a).

Na visão de Giddens, Parsons busca promover a reconciliação entre o "voluntarismo" e o reconhecimento das "propriedades emergentes" dos sistemas sociais. Essa reconciliação se dá pela influência de valores normativos presentes tanto na personalidade dos indivíduos quanto na sociedade, representadas por normas institucionalizadas. Porém, ao afirmar que os valores (que são os motivadores da ação), ao serem interiorizados pelos indivíduos, são influenciados pelas normas institucionalizadas, Parsons reduz dramaticamente o papel do indivíduo uma vez que a motivação se encontra vinculada às características dos sistemas sociais (GIDDENS, 2000).

Nessa perspectiva, a conduta dos atores em sociedade é vista como o resultado de uma conjunção de determinantes sociais e psicológicas, na qual a primeira domina as últimas, por meio da influência-chave atribuída aos

elementos normativos (GIDDENS, 2000). Nota-se que, “apesar de reconhecer o caráter contingente da ação, ele estava mais interessado na socialização dos indivíduos; apesar de formalmente incorporar as estruturas materiais, ele se dedicou muito mais ao controle normativo” (ALEXANDER, 1987, p. 14).

Giddens relata que as ideias de Parsons foram alvo de intensos debates e críticas, tanto em solo americano (C. Wright Mills, Gouldner) quanto em terras europeias (Dahrendorf, Lockwood, Rex, dentre outros). Esses últimos, apesar de não serem marxistas (como os primeiros) também apontam problemas na teoria funcionalista em função da ausência de conceitos fundamentais como divisão, conflito e poder de classes. Eles reconhecem, no entanto, que as contribuições de Parsons tiveram grande importância para a ciência social (GIDDENS, 1989a).

O conflito entre os teóricos funcionalistas e seus críticos teve seu apogeu no final da década de 1960 e início da de 1970. Esse embate – que foi, ao mesmo tempo, de origem intelectual e política – levou à dissolução do "consenso ortodoxo" acerca da forma pela qual a teoria social deveria ser abordada, característica marcante desde seu início (GIDDENS, 1989a).

Esse contexto de embate teórico é definido no âmbito das ciências sociais como a “crise dos paradigmas”. Defendia-se a decomposição dos modelos clássicos, argumentando-se que seus conceitos já não responderiam às novas realidades. Criticavam-se as abordagens históricas, globalizantes ou holísticas. Acusava-se a sociologia clássica de reduzir a análise social à pesquisa da posição do ator no sistema (IANNI, 1990).

Nesse novo cenário, não há mais a prevalência de uma ontologia objetiva sobre uma visão voluntarista, ou vice-versa. O que se observa é o acirramento das posições derivadas de vertentes opostas. Há, contudo, um elemento que as une: o questionamento empedernido aos preceitos funcionalistas.

Alexander (1987) identifica entre as teorias surgidas nesse período, na vertente que ele denomina “microsociologia”, a teoria das trocas, de Homans; o interacionismo simbólico, de Mead, Blumer e Goffman; e a etnometodologia, de Garfinkel. A essa vertente pode-se ainda acrescentar o conjunto de teorias que Giddens (1978, p. 53) denomina de “sociologias compreensivas” que partem de Weber, passando pelos trabalhos de orientação fenomenológica, de Husserl, Heidegger e Schutz. Em comum, todas elas apresentam a centralidade do indivíduo em suas análises.

A vertente oposta – a “macrosociologia” – também frutifica. Fundamentando-se na teoria marxista, surge diversos movimentos teóricos (e políticos) – genericamente denominados “teorias do conflito” – de enfrentamento às correntes funcionalistas hegemônicas. Destacam-se, nessa vertente as ideias de Dahrendorf, Rex, Althusser, dentre outros, unidas pela primazia ontológica e metodológica dada à estrutura (ALEXANDER, 1987, p. 20-21).

Os teóricos da Escola de Frankfurt – de orientação, também Marxista e com posturas políticas ainda mais proeminentes – também podem ser enquadrados nessa vertente. As obras de Adorno, Horkheimer e Marcuse, apesar de críticas e defensoras da emancipação do homem, são marcadas por uma ontologia e epistemologia marcadamente determinísticas. No dizer de Domingues (2008, p. 77), eles fazem:

[...] uma passagem pouco articulada da racionalidade da consciência individual para a racionalidade dominante do sistema capitalista como uma totalidade que se afirma sobre todos com a lógica da mercadoria – que produz uma abstração de todas as qualidades específicas de coisas e pessoas – e do lucro, com a cultura desempenhando papel crucial na integração da sociedade.

Ao final da década de 1970, o que se via era uma “vitória” dessas correntes antifuncionalistas. Em sua grande maioria, os escritos desse período refletiam a forte influência das teorias críticas nas ciências sociais, e “o discurso marxista permeava os escritos sociológicos na Inglaterra e no continente” (ALEXANDER, 1987, p. 22).

Mas se esta batalha parecia estar ganha, a guerra – ação *versus* estrutura – ainda estava longe de terminar. Nesse cenário, surge um novo componente: alguns teóricos propõem superar – à semelhança do que já haviam sugerido Durkheim e Marx – o dualismo agência e estrutura que marcava as ciências sociais. O pressuposto básico é que ação e estrutura podem (e devem) ser analisados de forma integrada e igualitária.

Alexander (1987) destaca que diversas são as teorias (ou correntes) que surgiram no escopo desse novo movimento teórico: o pós-estruturalismo francês, de Foucault, Bourdieu e Lyotard; a teoria comunicativa de Habermas; a sociologia estruturalista do conflito de Collins e a Teoria da Estruturação de Giddens, dentre outras.

Para superar o debate de perspectivas conflitantes, no qual visões micro (sujeito; ação) e macro (estrutura; coerção) se enfrentam, o sociólogo britânico Anthony Giddens começa a propor, a partir do final da década de 1960, um novo conjunto de ideias, ao qual ele dá o nome de Teoria da Estruturação. A seguir são apresentados e discutidos alguns dos conceitos e pressupostos básicos da Teoria da Estruturação.

3.2 Ação e agente

Apesar de divergirem em vários aspectos, as escolas sociológicas surgidas no pós-guerra (ou “redescobertas” nesse período, como a Teoria Crítica e a fenomenologia) apresentavam alguns temas em comum (com exceção do

estruturalismo e o pós-estruturalismo). Dentre eles, a ênfase no caráter ativo e reflexivo da conduta humana, refutando a ideia consensual anterior de determinação da ação humana por fatores que os atores não controlam nem compreendem; o reconhecimento do papel fundamental da linguagem e das faculdades cognitivas na explicação da vida social; e o afastamento das ciências sociais da filosofia empirista das ciências naturais (GIDDENS, 1989a).

Segundo Giddens (1978, p. 76), vários sociólogos anglo-americanos, fortemente influenciados pelo Wittgenstein da 2ª fase¹¹, mostraram um grande interesse pela “filosofia da ação”. Esses autores, embora divergissem de alguns aspectos da filosofia wittgensteiniana – principalmente a falta de interesse pelas estruturas sociais, pelo desenvolvimento e mudança institucional – falharam, segundo Giddens, ao não separar vários tipos de problemas. Para ele, questões como o conceito de ação ou atuação; as ligações entre os conceitos de ação e intenção ou propósito; a identificação e caracterização de tipos de atos; a importância de razões e motivos em relação à atuação; e a natureza dos atos comunicativos, deve ser consideradas separadamente – embora não inteiramente.

Conforme já destacado, para Giddens falta à filosofia analítica da ação uma teorização das instituições, assim como a incorporação da temporalidade na compreensão da agência humana e do poder como algo integrante na constituição de práticas sociais. Essa necessidade de a teoria social reconhecer que as interações do tempo-espaço se encontram envolvidas em toda existência social de maneira essencial emerge a partir da concepção de que a atividade social é sempre constituída por meio de três momentos de diferença entrecruzados temporalmente, paradigmaticamente (ao invocar a estrutura que se

¹¹ O pensamento de Wittgenstein é, usualmente, dividido em duas fases. A primeira é marcada pela obra de sua juventude *Tractatus Logico-Philosophicus* (1921) sendo o “segundo Wittgenstein” caracterizado pela oposição entre as ideias do *Tractatus* e de seu livro de 1953 – *Investigações filosóficas* – sua referência maior (CONDÉ, 1998, p. 17-18).

encontra no presente apenas quando da sua instanciação) e espacialmente. Nesse sentido as práticas sociais são sempre atividades situadas, e o tempo, o espaço e o ‘tempo-espaço virtual’ (ou estrutura) – a tripla interseção da diferença – são imprescindíveis para a produção do real (GIDDENS, 2000). Essa perspectiva ontológica, na qual o tempo-espaço é elemento constitutivo das práticas sociais, é fundamental para a concepção de estruturação, que começa a partir da temporalidade e, assim, de certa forma, da "história" (GIDDENS, 1989a, p. 2-3).

Na perspectiva giddensiana “a ação é uma corrente contínua de ‘experiência-vivida’; sua categorização em setores ou ‘fragmentos’ discretos depende de um processo reflexivo de atenção por parte do ator, ou da observação de outro”. A esses fragmentos, elementos, ou ainda segmentos identificados das ações, ele dá o nome de atos. Já ação, é definida por ele como “a corrente de intervenções causais reais ou observadas de seres corpóreos no processo contínuo de acontecimentos no mundo” (GIDDENS, 1978, p. 80).

A noção de ação refere-se, assim, às atividades de um agente, não podendo ser considerada separadamente de uma teoria mais ampla do *self* atuante. O conceito de agência tal como é proposto envolve a ‘intervenção’ num mundo-objeto potencialmente maleável e relaciona-se diretamente com uma noção mais generalizada de *práxis*. Importante, também, é a percepção de que em dado momento, o agente poderia ter agido de outro modo em termos positivos (intervindo nos processos dos “acontecimentos do mundo”) ou negativos (se abstendo dos mesmos) (GIDDENS, 2000).

Algumas características das atividades sociais humanas são fundamentais na ontologia estruturacionista. Uma delas refere-se à recursividade da agência humana.

De acordo com Giddens (1989a), o caráter recursivo da vida social, designa a recriação constante das propriedades estruturantes da atividade social (via dualidade da estrutura), a partir dos próprios recursos que a constituem. As

atividades sociais humanas são desse modo, recursivas, ou seja, elas não são criadas por atores sociais, mas, por meio dos próprios meios pelos quais eles se expressam como atores, continuamente recriadas por eles. Em suas atividades, e por meio destas, os agentes reproduzem as condições que tornam possíveis essas atividades.

A recursividade da vida social se dá, desse modo, por meio da repetição de atividades empreendidas de maneira idêntica, dia após dia, rotineiramente. Segundo Giddens (1989a, p. 29):

A rotinização é vital para os mecanismos psicológicos por meio dos quais um senso de confiança ou de segurança ontológica é sustentado nas atividades cotidianas da vida social. Contida primordialmente na consciência prática, a rotina introduz uma cunha entre o conteúdo potencialmente explosivo do inconsciente e a monitoração reflexiva da ação que os agentes exigem.

A segurança ontológica parte de uma necessidade psicológica dos indivíduos em qualquer sociedade. Ela é baseada, psicologicamente, na formação de relacionamentos confiáveis que têm origem no relacionamento com os pais, em especial com a mãe e promove um sentimento de segurança e “autoidentidade” (GIDDENS, 1989b, p. 278). Giddens (1989a, p. 432) acrescenta que um senso de lugar parece ser de grande importância na sustentação da segurança ontológica ao fornecer “um elo psicológico entre a biografia do indivíduo e os locais que constituem os cenários dos percursos tempo-espaco onde o indivíduo se movimenta”. Ele afirma, ainda, que os sentimentos de identificação com locais maiores, como regiões, nações etc. parecem ser distinguíveis daqueles originados em contextos localizados da vida cotidiana. Estes últimos, no entanto, são “provavelmente muito mais importantes com relação à reprodução de continuidades institucionais em grande escala do que os primeiros”.

Reflexividade e cognoscitividade são outras duas dimensões da agência humana que são destacadas na Teoria da Estruturação. Segundo Giddens (1989a, p. 2):

É a forma especificamente reflexiva da cognoscitividade dos agentes humanos que está mais profundamente envolvida na ordenação recursiva das práticas sociais. A continuidade de práticas presume reflexividade, mas esta, por sua vez, só é possível devido à continuidade de práticas que a tornam nitidamente “as mesmas” por meio do tempo. Logo, a “reflexividade” deve ser entendida não meramente como “autoconsciência”, mas como caráter monitorado do fluxo contínuo da vida social. Ser um ser humano é ser um agente intencional, que tem razões para suas atividades e também está apto, se solicitado, a elaborar discursivamente essas razões (inclusive mentindo a respeito delas).

Esse caráter reflexivo da ação humana é, segundo Giddens (1991, p. 43-51), um atributo da modernidade e uma característica definidora desse agir. Para ele, os seres humanos se mantêm, rotineiramente, em contato com as bases do que fazem como parte integrante do fazer – a denominada “monitoração reflexiva da ação”. Nesse sentido, a reflexividade da vida social moderna resulta do permanente exame que os agentes fazem de suas práticas para que possam, à luz dessa informação, reformá-las alterando assim constitutivamente seu caráter.

A partir dessas premissas básicas Giddens (1989a, p. 4) propõe um modelo (Figura 6) de estratificação do agente (ou da ação). A monitoração reflexiva da ação alude ao controle e a regulação que os agentes continuamente fazem de seu fluxo de atividades. Esse monitoramento reflexivo é uma característica crônica da ação cotidiana e envolve as atividades do próprio ator e as dos demais, assim como os aspectos sociais e físicos do contexto (GIDDENS, 1989a, p. 4-5). Monitoração reflexiva refere-se, assim ao:

[...] caráter intencional ou propositado do comportamento humano, realçando a ‘intencionalidade’ *como processo*. Tal intencionalidade é um traço rotineiro da conduta humana, não implicando que os atores tenham em mente objetivos conscientemente definidos no decurso das suas atividades (GIDDENS, 2000, p. 16).

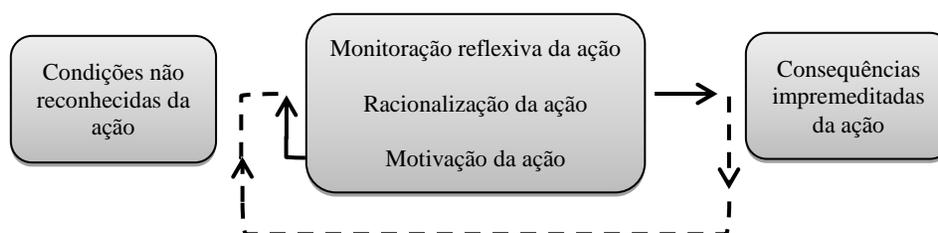


Figura 6 Modelo de estratificação do agente

Fonte: Adaptado de Giddens (1989a, p. 4).

Giddens (2000, p. 18) destaca, ainda, que “é muito importante realçar que a monitoração reflexiva da ação inclui a monitoração do cenário da interação e não apenas do comportamento de atores particulares analisados separadamente”.

Outro componente do modelo de estratificação do agente é a racionalização da ação que é definida como a capacidade que os agentes humanos têm de ‘explicarem’ porque é que agem de uma dada maneira. A racionalização da ação, “enquanto traço básico da conduta diária é uma característica normal do comportamento de agentes sociais, sendo de fato a base principal a partir da qual sua ‘competência é julgada pelos outros” (GIDDENS, 2000, p. 17-18). A definição do princípio da ação – ou racionalização – é, assim, uma explicação de por que um determinado meio é correto, apropriado ou conveniente para que um determinado resultado seja obtido. A essa “expectativa de racionalização da ‘efetividade técnica’ na orientação reflexiva da conduta” se junta à “expectativa de consistência lógica dentro da hierarquia de propósitos”

(GIDDENS, 1978, p. 90). O termo hierarquia de propósitos refere-se à união ou entrelaçamento de propósitos ou projetos diferentes. Um ato pode ser relevante a várias intenções que o ator quer ao empreendê-lo, ao mesmo tempo em que um projeto encarna toda uma série de modos intencionais de atividade (GIDDENS, 1978).

A racionalização da ação vincula-se mais ao potencial para a ação do que propriamente à continuidade da ação, ou seja, ao modo como a ação é cronicamente executada porque grande parte de nossa conduta cotidiana não é diretamente motivada. Isso implica dizer que grande parte de nossas ações rotineiras não são baseadas na satisfação de necessidades (motivos para a ação) sendo executadas de forma praticamente “automática”. Já a motivação, geralmente, tem uma influência mais direta na ação em circunstâncias que, de algum modo, fogem da rotina. Majoritariamente, os motivos fornecem subsídios para a formulação de planos ou programas globais nos quais um dado repertório de atividades é empregado (GIDDENS, 1989a). Os componentes motivacionais estão relacionados às necessidades do ator e oscilam entre os aspectos (motivos) conscientes e inconscientes da cognição e da emoção (GIDDENS, 2000).

Há dois outros elementos que compõem o modelo de estratificação do agente: as consequências impremeditadas da ação e as condições não reconhecidas da ação. Conforme se observa na Figura 6, a segunda deriva diretamente da primeira. Conforme já salientado, a duração (*durée*) da vida cotidiana ocorre como um fluxo contínuo de ação intencional. Os atos intencionais têm, no entanto, consequências não intencionais, não desejadas ou esperadas (GIDDENS, 1978).

Um exemplo que é dado para ilustrar essa situação é de que ao acender a luz de seu quarto um indivíduo ilumina o ambiente (consequência desejada), mas pode, também, alertar o ladrão que tencionava invadir a residência (consequência impremeditada). Toda ação traz consequências. Por vezes um ato

aparentemente trivial pode deflagrar eventos distanciados dele no tempo e no espaço, que podem ser de enorme complexidade e não estão relacionados diretamente à premeditação ou não das consequências (como o assassinato do Arquiduque Ferdinando que desencadearia a I Guerra Mundial) (GIDDENS, 1989a).

Reconhecendo a contribuição do sociólogo norte americano Robert Merton, Giddens (1989a) destaca a importância para a sociologia de se estudar as repercussões das consequências não intencionais da ação. Ele aponta três formas de se analisar essa relação. Na primeira delas, o foco recai sobre as consequências imprevistas de um evento singular sobre eventos posteriores, não pretendidos pelo agente na ação que originou o evento inicial. Nessa perspectiva, o pesquisador se pergunta, por exemplo: o que teria acontecido com os eventos B, C e D, se A não tivesse ocorrido? Ou ainda, quais consequências de A, não previstas, influenciaram B, C e D? (Figura 7).

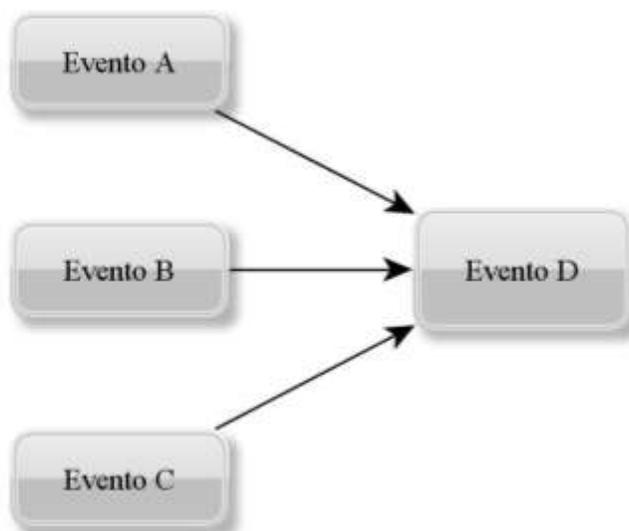


Figura 7 Consequências imprevistas da ação - 1º tipo

Na segunda forma, é analisado de que forma consequências não intencionadas, decorrentes de eventos distintos, influenciam na ocorrência de um evento singular. Nesse caso, indaga-se, de que forma os eventos (ou as ações) A, B, e C, influenciaram D? (Figura 8).

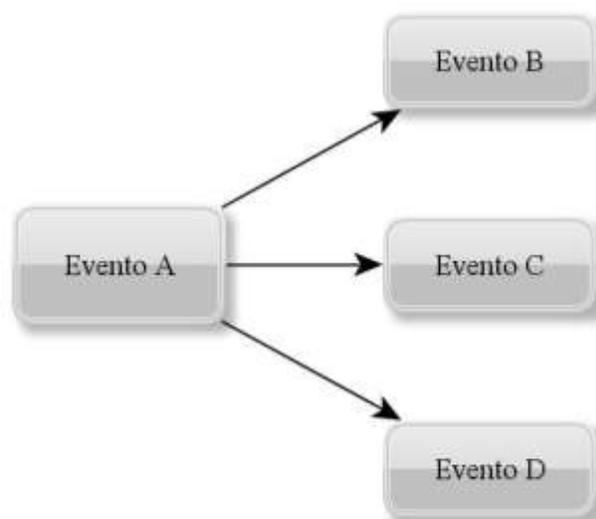


Figura 8 Consequências impremeditadas da ação - 2º tipo

A Figura 9 ilustra a terceira e talvez, a mais interessante, forma de se analisar as consequências impremeditadas da ação. Aqui, as consequências impremeditadas da ação compõem condições reconhecidas de ações subsequentes, compondo um ciclo de *feedback* não reflexivo (laços causais). É fundamentalmente essa a dinâmica de reprodução social e de institucionalização das práticas sociais no transcurso do tempo. Nesse processo, atividades repetitivas, localizadas em um contexto delimitado de espaço e tempo, possivelmente terão consequências impremeditadas regularizadas que, por sua vez, podem repercutir em contextos espaço-temporais mais distantes. O que

acontece nesses contextos secundários tem a chance de, posteriormente e de forma direta ou indireta, repercutir nas condições de ação ulteriores (reconhecidas ou não) no contexto original (GIDDENS, 1989a).

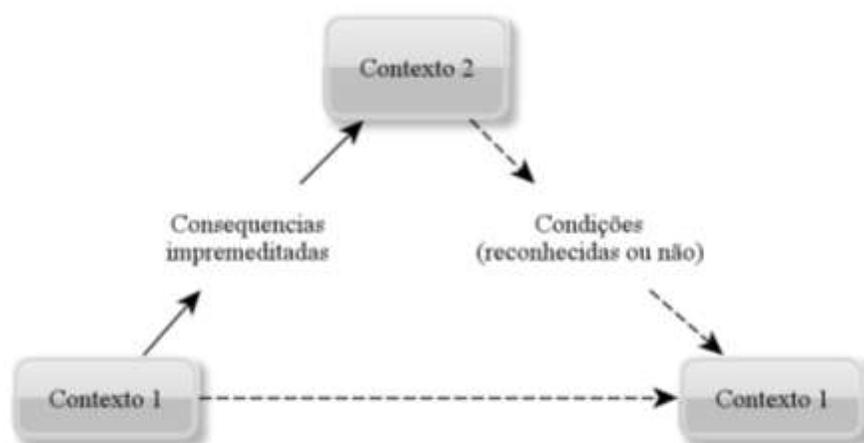


Figura 9 Consequências impremeditadas da ação - 3º tipo

Nessa conexão, entre consequências impremeditadas e condições não reconhecidas da ação – que se estabelece via dualidade da estrutura – a reprodução das propriedades estruturais ocorre. Conforme afirma Cohen (1989), os agentes leigos, ao desenvolverem suas ações, podem não ter nenhuma consciência do fato de que seu engajamento em rotinas sociais contribui para a reprodução social. Mas esse desconhecimento não impede, nem a reprodução e nem que, num momento futuro, várias das habilidades que ele venha a exercitar em um dado contexto, recorram às propriedades estruturais desse sistema que ele ajudou a reproduzir e que, ao fazê-lo, ele seja capaz de discursivamente identificá-las.

A última dimensão do modelo de estratificação do agente– as condições não reconhecidas da ação – está relacionada às esferas inconscientes do sujeito. Recorrendo aos fundamentos da psicanálise de Freud e Lacan, Giddens (1979) sugere que é necessário superar as fragilidades presentes nas teorizações sobre o sujeito, presentes tanto no conceito de socialização funcionalista (o sujeito é “moldado” pela sociedade) quanto na perspectiva que assume a subjetividade como característica inerente aos indivíduos e, sendo assim, não disponível para análises sociais. Ele propõe superar esse dualismo, defendendo que a análise social não pode ser centrada apenas na consciência e nas atividades dos sujeitos, nem nas características do objeto (sociedade), mas sim na dualidade da estrutura.

Nesse sentido, ele afirma que a agência humana é influenciada tanto pelos aspectos intrínsecos aos indivíduos (motivação, racionalização e monitoração reflexiva) quanto pelas condições não reconhecidas da ação, que são, simultaneamente, meio e resultado da agência. Caracteriza-se, assim, a dualidade da estrutura. A agência, em consequência de seus resultados intencionais ou não, é habilitada (ou constringida) pelas dimensões estruturais que podem ou não serem reconhecidas pelos agentes.

3.3 Estrutura

Várias escolas de pensamento das ciências sociais tomaram a estrutura como sua principal unidade de análise. Dentre elas, está o funcionalismo, que deriva das concepções positivistas de Comte e de Durkheim; o estruturalismo, originado das ideias de Lévi-Strauss; e o pós-estruturalismo, de Derrida e Barthes.

Segundo Giddens (1989a, p. 13), na visão funcionalista, a estrutura é tida como uma espécie de "padronização" das relações sociais ou dos fenômenos sociais. No funcionalismo (Durkheim, Spencer, Radcliffe-Brown, Malinowski,

Parsons, dentre outros) “estrutura” é usada de maneira descritiva e não rigorosa, uma vez que é a “função” que desempenha um papel explicativo. Giddens (1978) afirma que a separação entre função (relação entre partes de um todo) e o caráter seriado (acontecimentos no tempo), que começa com Durkheim, não pode ser sustentada tendo em vista que uma relação funcional não pode ser estabelecida sem que se leve em conta uma referência à temporalidade. Em outras palavras “uma estrutura pode ser descrita ‘fora do tempo’, mas o seu ‘funcionamento’ não” (GIDDENS, 1978, p. 127).

Já na perspectiva do estruturalismo e do pós-estruturalismo, a estrutura é vista não como uma padronização de presenças, mas sim como uma interseção de presença e ausência. No estruturalismo a estrutura é também assumida, ora como uma matriz de transformações possíveis em um dado conjunto (de presenças e ausências), ora como as regras de transformação que domina essa mesma matriz (GIDDENS, 1989a). Na visão de Lévi-Strauss, e em grande parte dos autores que fazem parte do estruturalismo, “estrutura” não é considerada um conceito descritivo. A estrutura é percebida nos mitos por meio da aplicação de regras de transferência que penetram o nível das aparências. Segundo Giddens (1978), essa perspectiva traz como uma de suas principais limitações a inabilidade de tratar da gênese e temporalidade do significado.

Tanto o funcionalismo quanto o estruturalismo enfatizam fortemente a prevalência do todo social sobre suas partes individuais (seus atores constituintes, os sujeitos humanos), ou seja, as estruturas (nos sentidos divergentes atribuídos pelas duas vertentes) tem primazia sobre a ação (GIDDENS, 1989a). Sendo assim, tanto o funcionalismo quanto o estruturalismo falham ao considerar a “produção” e a “reprodução” social como um resultado mecânico, e não como um processo constituído por meio dos atos de sujeitos ativos (GIDDENS, 1978, p. 128).

Apesar dessas limitações, Giddens (1989a, p. 13) assume, em sua concepção de estrutura, princípios tanto do funcionalismo quanto do estruturalismo. Segundo ele, ao analisar as relações sociais, percebe-se

Tanto uma dimensão sintagmática, a padronização das relações sociais no tempo-espço envolvendo a reprodução de práticas localizadas [coerente com a visão funcionalista] quanto uma dimensão paradigmática, envolvendo uma ordem virtual de 'modos de estruturação' [noção presente no estruturalismo] recursivamente implicados em tal reprodução.

Diferentemente do funcionalismo, porém, a estrutura não é vista como a análise descritiva das relações de interação que “compõem” organizações e coletividades, mas sim como sistema de regras e recursos geradores. Nesse sentido, as estruturas existem

Fora do tempo e do espaço e, analiticamente, devem ser tratadas como impessoais mas, ao mesmo tempo, é mister reconhecer que as estruturas só existem como “conduta reproduzida de atores determinados com intenções e interesses definidos (GIDDENS, 1978, p. 135).

Para Giddens (1989a), a estrutura, na análise social, deve ser entendida como as "propriedades de estruturação que permitem a 'delimitação' de tempo-espço em sistemas sociais." São essas propriedades, que constituem uma ordem virtual de relações transformadoras que permitem a existência das práticas sociais, discerníveis por dimensões variáveis de tempo e espaço, e que lhes emprestam uma forma sistêmica. É importante salientar que os sistemas sociais – formados pelas práticas sociais – não "têm" estruturas, mas exibem propriedades estruturais e que a estrutura só existe como presença espaço-temporal, em suas exemplificações em tais práticas e como mnêmicos orientando a conduta de agentes humanos.

A estrutura é, assim, simultaneamente, condição e resultado da ação; fator de constrangimento e de possibilitação da agência; meio e resultante das práticas sociais que ela, recursivamente, organiza. Na sua visão:

[...] o termo ‘estrutura’ refere-se à ‘propriedade estruturante’, sendo que as propriedades estruturantes possibilitam o ‘cingir’ do tempo e do espaço nos sistemas sociais. Considero que estas propriedades podem ser entendidas como regras e recursos encontrando-se recursivamente implicadas na reprodução dos sistemas sociais (GIDDENS, 2000, p. 31).

Seu conceito de estrutura implica desse modo, no reconhecimento da existência de conhecimento (traços de memória), de como as “coisas têm de ser feitas”, por parte dos atores sociais; de práticas sociais organizadas por meio da mobilização recursiva do conhecimento; e das capacidades que a produção dessas práticas pressupõe (GIDDENS, 2000).

A partir dessa proposição, Giddens (2000) defende que uma das tarefas específicas da teoria social, deve ser o estudo das condições que presidem a organização dos sistemas sociais que governam as articulações entre constrangimento e capacitação. Giddens (1979) ressalta, contudo, que apesar de o isolamento de arranjos estruturais ser fundamental para a análise da estruturação dos sistemas, que este não pode ser o único objetivo da investigação sociológica. Segundo ele, a instanciação da estrutura na reprodução dos sistemas, como meio e resultado, é o foco apropriado da análise sociológica.

Duas considerações importantes são feitas em relação a esses postulados. Primeira, a de que dizer que as estruturas existem fora do espaço e do tempo implica apenas que elas não podem ser tratadas como feitos localizados de sujeitos específicos aos quais elas, ao mesmo tempo em que servem para constituí-los, são por eles constituídas. Essa afirmação também não significa, logicamente, que as estruturas não tenham uma história ou uma

evolução interna. A segunda consideração é feita sobre o conceito de reprodução que, deve-se destacar, não tem ligação especial nem com o estudo da estabilidade social nem com a análise da mudança social. Na verdade, o conceito de reprodução intenta ajudar na superação da divisão entre “estática” e “dinâmica”, característica tão presente no funcionalismo uma vez que

Todo ato que contribui para a reprodução de uma estrutura é também um ato de produção, uma nova empresa, e como tal pode iniciar uma mudança ao alterar a estrutura, ao mesmo tempo em que a reproduz – como o significado das palavras que muda no e pelo seu uso (GIDDENS, 1978, p. 135).

Para Giddens (1989a, p. 13), a estrutura é assumida como o conjunto dessas regras – que ele reputa não necessitar serem chamadas "de transformação" uma vez que toda regra seria inerentemente transformacional – que, associadas a recursos constituem essa ordem virtual. Os aspectos mais importantes da estrutura são as regras e os meios recursivamente envolvidos em instituições. As instituições são os aspectos mais duradouros da vida social e ao falar em propriedades estruturais dos sistemas sociais Giddens (1989a) refere-se às suas características institucionalizadas que proporcionam "solidez" por meio do tempo e do espaço. Na próxima parte, são aclaradas as concepções de Giddens sobre regras e recursos, que também trazem singularidades.

3.3.1 Regras e recursos

Na Teoria da Estruturação, as regras da vida social são assumidas como técnicas ou procedimentos generalizáveis aplicados no desempenho/reprodução de práticas sociais. É importante não confundi-las com as regras formuladas – aquelas que recebem expressão verbal, como leis, normas burocráticas, regras de

jogos etc. – que são apenas interpretações codificadas das regras, e não regras como tais (GIDDENS, 1989a).

Em seu uso leigo, regra pode ser entendida como rotina (p.ex., “tenho por regra, acordar todo dia às 6 horas”). Esse é, no entanto, um uso fraco da noção de regra porque não pressupõe, geralmente, nenhum preceito subjacente que influencia a ação e não tem nenhuma sanção relativa ao seu não cumprimento. Cabe destacar que as regras incidem em vários aspectos das práticas rotineiras, mas essas práticas não são regras. As regras (*lato sensu*) podem ser expressas por meio de fórmulas (p.ex.: $a = n^2 + n - 1$). Regras, no sentido giddensiano, não são fórmulas utilizadas para analisar e descrever a realidade social por meio de notações matemáticas.

Aos críticos que enxergaram na aproximação de seu conceito de regras com o de fórmula matemática (THOMPSON, 1989). Giddens (1989b, p. 255, tradução nossa) reenfata que “eu as liguei [as regras] às fórmulas não porque elas podem ser expressas em formas *quasi*-matemáticas, mas sim porque elas especificam procedimentos generalizáveis, ou se preferir, convenções, que os agentes seguem”. No entanto, regras se assemelham às fórmulas no sentido de se constituírem em um procedimento generalizável. Procedimento, porque permite a execução metódica de uma sequencia e generalizável porque é aplicável em contextos e ocasiões diversos (GIDDENS, 1989a).

Deve-se ter em conta, ainda, que não há uma relação direta entre “uma atividade” e “uma regra”. Atividades ou práticas só existem em um contexto composto por conjuntos de regras conectados e sobrepostos, que vão adquirindo coerência por meio de seu envolvimento na constituição dos sistemas sociais ao longo do tempo. Ressalte-se, da mesma forma, que as regras e as práticas só existem em conjunção uma com a outra (GIDDENS, 1979).

De acordo com Giddens (2000), as regras possuem dois aspectos, e é essencial distingui-los conceitualmente. Segundo ele, por um lado, as regras

relacionam-se com a constituição de significado, constituindo esquemas interpretativos e, por outro, com o sancionamento¹² (ou sanção) dos modos de conduta social por meio de normas.

Esquemas interpretativos são elementos incorporados aos estoques de conhecimento dos atores, que são aplicados reflexivamente na sustentação da comunicação. Esses estoques de conhecimento que os atores empregam na produção e reproduções de interações são os mesmos mediante os quais eles estão aptos a fazer contas, apresentar razões etc. (GIDDENS, 1989a). Esquemas interpretativos constituem o “âmago do conhecimento comum, por meio do qual um universo de significados que seja considerado referenciável (*accountable*) é suportado por meio dos, e nos, processos de interação” (GIDDENS, 2000, p. 71).

Giddens (1978) também entende a constituição da interação como uma ordem moral que pode ser entendida como a realização de direitos e a promulgação de obrigações. Dessa forma, na produção de interação, todos os elementos normativos devem ser tratados como uma série de exigências e, cuja realização, é contingente à efetiva realização das obrigações, por meio das respostas de outros participantes. Assim, do ponto de vista da Teoria da Estruturação, “as normas fazem parte dos sistemas sociais de interação e têm, a cada momento, de ser mantidas e reproduzidas pelo próprio fluir dos encontros sociais” (GIDDENS, 2000, p. 76).

O não cumprimento de uma norma poderá implicar em sanções. As sanções podem ser de vários tipos, indo desde a aplicação direta da força ou da violência até a expressão moderada de desaprovação. As sanções, com exceção daquelas em que aqueles que as sofrem estão totalmente incapazes (até mesmo fisicamente) de resistir, “por mais opressivas e abrangentes que possam ser,

¹² Tradução utilizada na versão em português de “A constituição da sociedade” (GIDDENS, 1989a) para o termo *sanctioning*.

requerem algum tipo de aquiescência por parte daqueles que se lhes submetem - o que é razão para o alcance mais ou menos universal da dialética de controle¹³” (GIDDENS, 1989a, p. 143-144).

Vale lembrar, também, que de acordo com Giddens (2000, p. 38), há uma distinção entre o “conhecimento” das regras e a capacidade de formulá-las discursivamente. “Saber como continuar” (consciência prática) não implica necessariamente, ou normalmente, na capacidade de formular claramente (consciência discursiva) quais são as regras envolvidas. Nesse sentido, “as operações resultantes da consciência prática deixam as regras e a interpretação ‘metodológica’ destas mesmas regras emaranhadas na continuidade das práticas” (GIDDENS, 2000, p. 39).

De acordo com Giddens (1989a, p. 17), os tipos de regras que têm maior importância para a teoria social são aquelas ligadas à reprodução de práticas institucionalizadas, isto é, práticas mais profundamente sedimentadas no tempo-espaço. As regras podem ser agrupadas, de acordo com suas principais características em: 1) intensivas, que têm caráter tácito, informal e são fracamente sancionáveis e 2) superficiais, que se caracterizam pelo aspecto discursivo, formalizado e fortemente sancionado.

As regras intensivas são invocadas ao decorrer de atividades cotidianas e tacitamente apreendidas pelos atores. Eles sabem como “prosseguir” na vida cotidiana mesmo que não consigam expressar discursivamente as regras que pautam essa conduta. A linguagem é um exemplo claro desse tipo de regra. Todos os agentes conseguem utilizá-la, mesmo que não possam, discursivamente, explicar as regras que a conduzem. A não adoção das regras

¹³ Conceito de Giddens (1989a, p. 302) que indica “o caráter bilateral do aspecto distributivo do poder (poder como controle); como os menos poderosos administram recursos de modo a lograrem exercer o controle sobre os mais poderosos em relações estabelecidas de poder”. Constitui a possibilidade que os agentes têm de se desviarem ou de desrespeitarem as normas.

formais de linguagem também não implica em sanções fortes por parte dos demais atores (ninguém é recriminado, por exemplo, ao cometer erros gramaticais em uma conversa informal). Como exemplo de regras superficiais, Giddens (1989a) aponta as leis. Elas são discursivamente redigidas, formais e fortemente sancionadas. O superficial, nessa classificação, refere-se à internalização que as regras têm na consciência dos agentes.

Importante salientar que, apesar de se valerem de regras no desempenho de suas atividades não há, na perspectiva giddensiana, a visão determinística e coercitiva presente no funcionalismo, por exemplo. Para Giddens (1989a, p. 20):

Estrutura [composta por regras e recursos] não deve ser equiparada a restrição, a coerção, mas e sempre, simultaneamente, restritiva e facilitadora. Isso, e claro, não impede que as propriedades estruturadas de sistemas sociais se estendam, no tempo e no espaço, para além do controle de quaisquer atores individuais.

Os recursos, a outra propriedade estruturante, são entendidos como “[...] as ‘bases’ ou os ‘veículos’ do poder, incluindo as estruturas de dominação, mobilizadas pelas partes em interação e reproduzidos por meio da dualidade da estrutura” (GIDDENS, 2000, p. 41-42). Na concepção de Giddens, recursos e poder são dois aspectos da realidade social que se encontram absolutamente interligados.

Ele destaca a relevância dessa relação salientando que:

Ao realçar a importância dos recursos enquanto propriedades estruturais dos sistemas sociais pretendo sublinhar a centralidade do conceito de poder para a teoria social. Tal com a ‘regra’, o poder não consiste numa descrição do estado das coisas, mas sim numa capacidade (GIDDENS, 2000, p. 40).

Para Giddens (1978), a noção de ação está logicamente ligada à de poder. Segundo ele, a ação envolve, de forma intrínseca, a utilização, por parte do ator, de “meios” para se obter resultados no decorrer dos acontecimentos. O poder, nessa perspectiva mais estreita, relativa, é a propriedade da interação e representa a capacidade que tem o agente de mobilizar recursos para constituir esses meios. Ele pode, ainda, ser definido como a capacidade de garantir os resultados quando a realização desses resultados depende da agência de outros. E é nesse sentido que os homens têm poder “sobre” outros, é onde o poder se dá como dominação.

O poder pode, contudo, ser visto, em um sentido mais geral, como a capacidade transformadora da ação humana, ou seja, a habilidade do ator em intervir nos acontecimentos com o objetivo de alterar seu curso, mediando as intenções ou desejos e a realização verdadeira dos resultados pretendidos (GIDDENS, 1978).

Dois tipos de recursos são considerados como vetores de dominação. Os recursos alocativos, que são recursos materiais envolvidos na geração de poder e que proveem do domínio sobre a natureza. Já os recursos autoritários (ou políticos), são de ordem não-material e derivam da capacidade de tirar proveito das atividades de seres humanos, resultando no domínio de determinados atores sobre outros (GIDDENS, 1989a).

A distinção analítica em dois tipos de recursos busca superar a visão marxista de que a dominação está associada somente à posse de recursos alocativos. Nessa concepção, os recursos autoritários – ou a autoridade – são vistos apenas como uma derivação da alocação de recursos (GIDDENS, 1979).

De acordo com Giddens (1989a), o poder é gerado na (e por meio da) reprodução das estruturas de dominação. Essas, por sua vez, são constituídas pelos recursos alocativos e autoritários que podem ser classificados de acordo com o especificado no Quadro.

A classificação dos recursos alocativos parece ser bastante clara e sua acumulação está estreitamente ligada à geração de poder, não só na visão estruturacionista. Já a classificação e conceituação dos recursos autoritários merece um olhar mais atento. A organização do tempo-espaço social está relacionada às formas de regionalização dentro (e por meio das) sociedades. Nessa dimensão, a geração de poder estaria relacionada à capacidade de regionalização que deve ser entendida “não meramente como localização no espaço, mas como referente ao zoneamento do tempo-espaço em relação às práticas sociais rotinizadas” (GIDDENS, 1989a, p. 96). Assim, estabelece-se uma relação de poder e dominação na definição dos zoneamentos das atividades cotidianas dos agentes – onde se pode atuar; quando se pode agir; qual deve ser a duração das atividades etc.

Recursos alocativos	Recursos autoritários
1. características materiais do ambiente (matérias-primas; fontes de poder materiais);	1. organização do tempo-espaço social (constituição temporal-espacial de caminhos e regiões);
2. meios de produção/reprodução (instrumentos de produção/tecnologias);	2. produção/reprodução do corpo (organização e relação de seres humanos em associação mútua);
3. bens produzidos (artefatos criados pela interação de 1 e 2)	3. organização de oportunidades de vida (<i>life-chances</i>) (constituição de oportunidades de autodesenvolvimento e autoexpressão).

Quadro 4 Classificação dos recursos

Fonte: adaptado de Giddens (1989a, p. 210).

A segunda categoria de recursos autoritários, a produção/reprodução do corpo, apesar de se referirem também à reprodução do organismo humano, refere-se, principalmente, à coordenação de quantidades de pessoas reunidas

numa sociedade e sua reprodução no tempo, que constitui um recurso autoritário de um gênero fundamental. Não se está afirmando que o poder depende somente do número de pessoas reunidas em uma determinada ordem administrativa – ou sistema administrado, como prefere Cohen (1989) – mas sim que as dimensões de um sistema contribuem significativamente para a geração de poder (GIDDENS, 1989a).

O último tipo de recurso autoritário – a capacidade de controlar as oportunidades de vida (*life chances*) – é o que interessa mais diretamente no presente trabalho. Oportunidades de vida (um conceito de origem weberiana) têm, para Giddens (1989a), dois significados. O primeiro refere-se às probabilidades de sobrevivência para os seres humanos em diferentes formas e regiões de sociedade. Mas o conceito está, também, relacionado a toda gama de aptidões e capacidades de que os agentes se valem nas definições de estilos de vidas potenciais que ele pode optar (GIDDENS, 2002). Importante ressaltar que:

Falar de uma multiplicidade de escolhas não é o mesmo que supor que todas as escolhas estão abertas para todos, ou que as pessoas tomam todas as decisões sobre as opções com pleno conhecimento da gama de alternativas disponíveis (GIDDENS, 2002, p. 80).

As oportunidades de vida são, assim, as circunstâncias que surgem na vida dos indivíduos – criadas ou não por eles – que estabelecem as condições de autodesenvolvimento e de autoexpressão. Nem sempre, no entanto, os agentes estão conscientes das oportunidades de vida que lhes estão disponíveis e/ou não têm acesso àquelas que mais lhe convêm.

De acordo com Cohen (1989) essa classificação de recursos é aplicável em sistemas sociais de vários tipos, e, para cada sistema, determinada categoria de recursos será mais proeminente. Whittington (1992) concorda com essa

perspectiva e propõe uma tipologia de sistemas sociais, estabelecendo quais seriam as regras e recursos mais relevantes em cada um (ver Parte5).

3.3.2 Sistemas sociais, práticas sociais e posicionamento

No panorama estruturacionista, as práticas sociais, mediadas por propriedades estruturantes constituídas por regras e recursos, são as responsáveis pela produção e reprodução dos sistemas sociais. Por práticas sociais Giddens (1989a) entende os procedimentos, métodos ou técnicas que são executadas pelos agentes sociais hábeis, no desempenho de suas atividades.

Embora as estruturas só existam nos momentos em que se dá a constituição (estruturação) dos sistemas sociais, é possível estudar seu grau de enraizamento em termos de duração histórica das práticas que elas próprias organizam de modo recursivo e da amplitude espacial dessas práticas. Nesse contexto, as instituições podem ser entendidas como “as práticas constitutivas dos sistemas sociais que se encontram mais profundamente enraizadas” (GIDDENS, 2000).

Sendo assim, a análise estrutural implica em examinar a estruturação dos sistemas sociais, que surgem padronizados tanto no tempo como espaço por meio da continuidade da reprodução social. Dessa forma, um sistema social é entendido como uma “totalidade estruturada” (GIDDENS, 2000, p. 32).

Grupos e coletividades (que têm estruturas, mas não são estruturas) podem e devem ser estudados como sistemas de interação. Uma organização, por exemplo, pode ser considerada como um sistema de interação que possui propriedades estruturantes (regras e recursos) que podem ser definidas como estrutura. Isso não significa, no entanto, que se possa dizer que essa organização é a “estrutura”, mas sim que ela pode ser considerada uma totalidade estruturada

na qual os agentes dispõem de propriedades estruturantes (a estrutura, entendida como regras e recursos) que são mobilizadas na ação.

Giddens (2000, p. 52) aponta duas fontes principais que deram origem ao conceito de sistema na sociologia: o funcionalismo, no qual o conceito aparece ligado a analogias orgânicas; e na teoria dos sistemas, “a qual não é claramente distinguível da ‘teoria da informação’ ou da ‘cibernética’, teorias que têm surgido em grande parte fora das ciências sociais”. No entanto, algumas restrições têm que ser feitas quanto à utilização dos preceitos da teoria dos sistemas nas ciências sociais. A principal delas reside na utilização do conceito de sistemas homeostáticos. Em sistemas sociais, o equilíbrio homeostático¹⁴, noção tão cara ao funcionalismo, não é alcançado da forma automática pela qual ocorre nos sistemas mecânicos ou orgânicos. Nos sistemas sociais, aspectos como a falta de centros de controle, pelos quais os *inputs* e *outputs* são avaliados e coordenados; a não existência de interdependência estática entre as partes com a consequente tendência à autotransformação do sistema; e, as relações de poder, que são radicalmente opostas às relações funcionais equivalentes – pressuposto do equilíbrio homeostático – são alguns dos limitadores à aplicação integral dos preceitos da teoria dos sistemas (GIDDENS, 1978).

Na visão de Giddens (2000, p. 36), os sistemas sociais devem ser entendidos como “relações reproduzidas entre atores ou coletividades,

¹⁴ De acordo com a Teoria Geral dos Sistemas, proposta por Bertalanffy (1977 apud SOUZA, 2001, p.13-14) um sistema é simplesmente um conjunto de elementos em interação que se situa dentro de outros sistemas. Os sistemas são, normalmente, abertos e, como fazem parte de outros sistemas maiores que compõem o ambiente onde estão inseridos, eles recebem insumos (*inputs*) de outros sistemas que, processados são entregues novamente ao ambiente como resultados (*outputs*). Outra característica prevista pela teoria é que o sistema interage com o ambiente circundante, reagindo às alterações deste meio, buscando sempre a adaptação e o equilíbrio dinâmico (*homeostase*) que possibilite a realização dos seus propósitos ao longo do tempo. No campo social, a teoria dos sistemas está presente, sobretudo, no funcionalismo de Parsons, no qual o conceito de equilíbrio está presente de forma marcante.

organizadas enquanto práticas sociais regulares”. Ele acrescenta que “os sistemas sociais implicam relações regularizadas de interdependência entre indivíduos e grupos, que nas suas formas mais típicas podem ser analisadas como práticas sociais recorrentes” (GIDDENS, 2000, p. 35).

Os sistemas possuem propriedades estruturais, uma vez que envolvem atividades localizadas dos sujeitos no tempo e no espaço, mas não são eles próprios estruturas (GIDDENS, 2000). Da mesma forma, sistemas sociais não têm propósitos, razões ou necessidades. Sendo assim, “qualquer explicação da reprodução social que impute teleologia aos sistemas sociais devem ser declaradas inválidas” (GIDDENS, 1979, p.7). No mesmo diapasão, tem-se que os sistemas sociais – e não as estruturas – são localizados no tempo e no espaço. Sendo assim, “não há dificuldade em pensar sistemas sociais como ‘campos’ estruturados nos quais [...] atores ocupam posições *vis-a-vis* um com o outro” (GIDDENS, 1979, p. 117).

Por posição social, é entendida a identidade social que está relacionada a certa gama de prerrogativas e obrigações associadas a uma série de prescrições de papéis vinculadas à posição (GIDDENS, 1979, p. 117). Giddens (1989a, p.67) acrescenta que:

As posições sociais são constituídas estruturalmente como interseções específicas de significação, dominação e legitimação que se relacionam com a tipificação dos agentes. Uma posição social envolve a especificação de uma ‘identidade’ definida numa rede de relações sociais [...].

Uma identidade social é, em essência, uma categoria ou tipificação feita com base em algum critério social – ocupação, relação de parentesco, faixa etária etc. (GIDDENS, 1979, p. 117) – e, a qual também está relacionada uma série de sanções normativas (GIDDENS, 1989a, p.67), o que aproxima essa concepção do conceito de papel social. Cabe destacar, entretanto, que a

concepção de papel social na Teoria da Estruturação difere de sua concepção clássica. Nas teorias funcionalistas (não-marxistas) os sistemas sociais são vistos como interconexões de papéis; sendo papel social “o ponto primário de articulação direta entre a personalidade do indivíduo e a estrutura do sistema social” (PARSONS, 1967 apud GIDDENS, 1979, p.115) e seu elemento constituinte principal. A ideia de papel é, assim, frequentemente usada como componente fundamental na produção da ordem social por meio do “consenso de valor” parsoniano (GIDDENS, 1989a, p. 67). Nota-se, claramente, o determinismo inerente a essa concepção de papel social. É justamente essa, a principal crítica feita por Giddens (1979, p. 116) à visão funcionalista de papel social:

A análise de papéis tende frequentemente a perpetuar o dualismo ação/estrutura tão fortemente enraizado na teoria social: a sociedade fornece os papéis que os atores ajustam da melhor maneira que eles conseguem. Essa ênfase tende a persistir mesmo entre os autores que atribuem um espaço conceitual considerável à agência humana [tradução nossa].

Apesar de não rejeitar completamente a noção de papel social, Giddens (1979, p. 117) refuta a concepção de que os sistemas sociais são constituídos por papéis e suas combinações. A noção de que os papéis sociais são “dados” e de que “o roteiro está escrito, o palco montado e os atores desempenham o melhor que podem os papéis preparados para eles” (GIDDENS, 1989a, p. 67) é categoricamente rejeitada pelo autor. Segundo ele, mais importante que o conceito de papel é o de “posicionamento” dos atores, em sua visão, o mais relevante na análise social.

Conforme já salientado, os sistemas sociais estão organizados como práticas sociais regularizadas, que se dão em encontros dispersos no tempo-espço. Nessa dinâmica, os atores também se encontram posicionados, ou situados, no tempo-espço, e em relação a três aspectos da temporalidade, em

torno das quais está construída a Teoria da Estruturação. O primeiro se refere ao posicionamento dos agentes em circunstâncias de copresença, que é uma característica elementar da estruturação de encontros. Nas sociedades contemporâneas, os indivíduos se posicionam em uma gama cada vez maior de zonas: em seus lares, locais de trabalho, bairros, cidades, nações-Estado e, até mesmo, em um sistema global. A segunda dimensão da temporalidade posiciona o indivíduo em um “ciclo vital”, ou curso vital. Nesse aspecto, o posicionamento ao longo do ciclo de vida do indivíduo está relacionado com a categorização da identidade social: infância, idade adulta, velhice. O posicionamento espaço-temporal, em relação à dualidade da estrutura, constitui a terceira dimensão dessa discussão. Toda interação social é uma interação situada no espaço e no tempo e, além disso, pode ser entendida como a ocorrência rotinizada de encontros, que representam características institucionalizadas de sistemas sociais. Portanto, nessa dimensão, é o posicionamento do indivíduo em relação às instituições que é relevante (GIDDENS, 1989a).

A título de síntese, poder-se-ia dizer que, na visão estruturacionista, os sistemas sociais são assumidos como conjuntos de práticas sociais (re) produzidas por agentes posicionados no tempo e no espaço, sendo essas práticas, e não os papéis sociais, que devem ser reconhecidas (via dualidade da estrutura) como os pontos de articulação entre atores e estrutura, constituída por regras e recursos.

3.3.3 Estruturação e a dualidade da estrutura

Identificando limitações no uso do conceito “estrutura” tanto no funcionalismo quanto no estruturalismo e, principalmente, na tentativa de reconhecer a constituição da vida social como resultante da produção de sujeitos ativos, Giddens (1978) introduz a noção de estruturação. A estruturação,

enquanto fenômeno é definida como as “condições que regem a continuidade ou a transformação das estruturas e, como tal, a reprodução dos sistemas” (GIDDENS, 2000, p. 36).

Nos processos de estruturação ocorre a união entre a integração estrutural (ou sistêmica), que é a transformação das coletividades ou organizações, enquanto sistemas, com a integração social, entendida como a transformação da interação no nível do mundo vivo (GIDDENS, 1978). Ele ressalta, no entanto, que integração – na sua concepção – não é sinônimo nem de coesão, nem, certamente, de consenso, referindo-se, basicamente, a um grau de interdependência da ação, ou ‘sistematicidade’, que se encontra presente em qualquer modo de reprodução sistêmica, podendo, ainda, ser caracterizada como laços regularizados, ou como a reciprocidade das práticas, quer entre atores quer entre coletividades (GIDDENS, 2000).

Nessa perspectiva, “estudar a estruturação é tentar determinar as condições que governam a continuidade e dissolução das estruturas ou tipos de estruturas” que, dito de outra forma, significa “investigar as ligações entre ‘estruturação’ e ‘estrutura’” (GIDDENS, 1978, p. 128). Analisar a estruturação do sistema social corresponde assim, a “estudar os modos pelos quais esse mesmo sistema, por via da aplicação de regras e recursos generativos, e no contexto de resultados não intencionais, se produz e reproduz por meio da interação” (GIDDENS, 2000, p. 35).

Buscando sistematizar esses conceitos tão próximos – estrutura, sistemas e estruturação – que foram aqui discutidos, Giddens (1989a) estabelece um esquema explicativo com essas três concepções, tão caras à Teoria da Estruturação (Quadro 5).

Estrutura(s)	Sistema(s)	Estruturação
Regras e recursos, ou conjuntos de relações de transformação, organizados como propriedades de sistemas sociais	Relações reproduzidas entre atores ou coletividades, organizadas como práticas sociais e regulares	Condições governando a continuidade ou transmutação de estruturas e, portanto, a reprodução de sistemas sociais

Quadro 5 Conceitos relacionados à dualidade da estrutura

Fonte: Giddens (1989a, p. 20)

Como não poderia deixar de ser, ninguém melhor que o próprio Giddens (1989a, p. 20) para resumir a relação entre esses conceitos e a concepção de dualidade da estrutura:

A estrutura, como conjunto de regras e recursos recursivamente organizados, está fora do tempo e do espaço, exceto em suas exemplificações e coordenação como traços mnêmicos, e é marcada por uma ‘ausência do sujeito’. Os sistemas sociais em que a estrutura está recursivamente implicada, pelo contrário, compreendem as atividades localizadas de agentes humanos, reproduzidos por meio do tempo e do espaço. Analisar a estruturação de sistemas sociais significa estudar os modos como tais sistemas, fundamentados nas atividades cognitivas dos atores localizados que se apoiam em regras e recursos na diversidade de contextos de ação, são produzidos e reproduzidos em interação.

Dando por certo que as estruturas são sem sujeito, que a interação é constituída na e pela conduta dos sujeitos, e que a estruturação é a reprodução das práticas e refere-se abstratamente ao processo dinâmico pelo qual as estruturas passam a existir, Giddens (1978) propõe um dos conceitos centrais de sua teoria geral: a dualidade da estrutura. Segundo ele, as estruturas sociais são tanto constituídas pela atuação humana como, também, e ao mesmo tempo, são o meio desta constituição. Recorrendo à comparação com a linguagem, observa-

se que ela existe como estrutura (sintática e semântica) somente no ato discursivo, por meio da detecção de uma consistência. Por outro lado, somente por meio das regras da linguagem é que a totalidade dos atos discursivos se torna possível. Nesse sentido,

É esse aspecto dual da estrutura, que é tanto inferido das observações dos atos humanos como também opera como um meio por meio do qual esses atos tornam-se possíveis, que deve ser compreendido por meio das noções de estruturação e reprodução (GIDDENS, 1978, p. 129).

Nessa noção, a constituição dos agentes e da estrutura não são dois conjuntos de fenômenos dados independentemente – constituindo um dualismo – como são vistos por parte da teoria social. De acordo com a concepção de dualidade da estrutura, “as propriedades estruturais dos sistemas sociais são, ao mesmo tempo, meio e fim das práticas que elas recursivamente organizam” (GIDDENS, 1989a, p. 20).

Nos processos de reprodução social a mediação entre estrutura e interação se dá por meio das “modalidades” e envolve três elementos fundamentais: comunicação, poder e moral (ou sanção). Estes três elementos estão presentes na interação e se relacionam com aspectos estruturais correspondentes – significação, dominação e legitimação – por meio de modalidades também específicas a cada uma das dimensões: esquemas interpretativos, facilidades e normas (Figura 10). É importante ressaltar que essas dimensões da interação e da estrutura só são separáveis analiticamente. No processo de interação esses elementos estão inextricavelmente relacionados. A comunicação do significado na interação pressupõe o uso de esquemas interpretativos por meio dos quais os atores interpretam o que o outro diz ou fala. A utilização desses esquemas depende de uma “ordem cognitiva”, de um quadro de conhecimento mútuo que ao mesmo tempo em que permite a

comunicação, é modificada pela interação, uma vez que a aplicação dos esquemas interpretativos reconstitui essa ordem. Já o uso do poder na interação envolve a utilização de facilidades (recursos) que permitem aos participantes o alcance de resultados pretendidos (ou não) que afetam a conduta dos outros. Dessa forma, a utilização dessas facilidades pode levar à dominação que, por sua vez, pode potencializar o acesso aos recursos disponíveis reproduzindo essa ordem. Finalmente, na constituição moral da interação, observa-se que a utilização de normas derivadas de uma ordem legítima acaba por reforçar essa mesma legitimidade (GIDDENS, 1978).

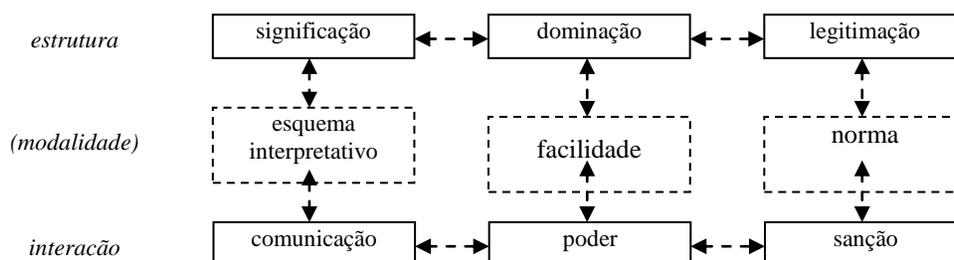


Figura 10 Dualidade da estrutura em interação

Fonte: Giddens (1989a, p.23).

As modalidades de estruturação (esquemas interpretativos, facilidades e normas) são mobilizadas pelos atores na produção de interação, mas são, ao mesmo tempo, os meios de reprodução dos componentes estruturais dos sistemas de interação. A classificação proposta retrata as dimensões que se encontram combinadas de diferentes modos, em todas as práticas sociais sendo que estas situam-se em conjuntos entrecruzados de regras e recursos que, em última instância, revelam aspectos da totalidade. No decorrer da interação, a comunicação de sentido, por exemplo, não tem lugar separadamente do modo

como as relações de poder funcionam, ou fora do contexto das sanções normativas (GIDDENS, 2000).

Segundo Giddens (1978), um ato comunicativo é aquele no qual os propósitos do ator ligam-se à realização de passar uma informação para outros. Ele ressalta, porém, que da mesma maneira como as emissões¹⁵ podem ser tanto um ato – alguma coisa que é “feita” – como um “ato comunicativo”, assim também alguma coisa que é “feita” pode ter ao mesmo tempo, uma intenção comunicativa. Deste modo, uma ação pode “comunicar” mais do que uma “fala”.

Além disso, é importante ressaltar que:

A comunicação de significado, como ocorre em todos os aspectos da contextualidade da ação, não tem de ser vista meramente como acontecendo “no” tempo-espaço. Os agentes incorporam rotineiramente características temporais e espaciais. A comunicação, como elemento geral de interação, é um conceito mais abrangente do que intenção comunicativa (isto é, o que um ator “quer” dizer ou fazer) (GIDDENS, 1989a, p. 23).

Outra característica importante na dualidade da estrutura em interação é que os “atores humanos são capazes não só de monitorar suas próprias atividades e as de outros na regularidade da conduta cotidiana, mas também de ‘monitorar essa monitoração’ na consciência discursiva” (GIDDENS, 1989a, p. 23). Todo ator competente possui um conhecimento bastante variado, mesmo que íntimo e sutil, da sociedade da qual faz parte. Este conhecimento é distinguido entre a consciência prática (conhecimento incorporado naquilo que os atores “sabem como fazer”) e a consciência discursiva (o que os atores são

¹⁵ “Emissão”: tradução empregada pelo tradutor da edição da obra *Novas Regras do Método Sociológico*, utilizada neste trabalho, para a palavra inglesa *utterance* que, de acordo com o dicionário Michaelis, pode, ainda, significar: 1 expressão vocal. 2 elocução, modo de falar, forma de expressão. 3 o que se disse ou pronunciou.

capazes de falar sobre). Há que se destacar, contudo, que os parâmetros da consciência prática e discursiva são limitados de modos passíveis de especificação, e que se articulam com o caráter localizado das atividades dos atores, mas que não se resumem a este. Dois elementos adicionais, previstos no modelo de estratificação da ação (as condições não reconhecidas e as consequências não intencionais da ação), têm de ser levadas em consideração (GIDDENS, 2000).

Na interação social humana, há um elemento fundamental na comunicação: a compreensão do sentido comum (ou conhecimento mútuo). O conhecimento mútuo pode ser identificado na constatação de que, quando o ator endereça a palavra a outro, existem muitas coisas que qualquer ator competente supõe como certo que o outro saberá. Ao mesmo tempo, ele assume como certo que o outro também saberá que ele supõe isso (GIDDENS, 1978, p.95).

O conhecimento mútuo é utilizado por meio de esquemas interpretativos (quadros de referência) pelos quais os contextos de comunicação são criados e sustentados na interação (GIDDENS, 1978, p. 114). O conhecimento mútuo, no entanto, é um conhecimento de fundo que apesar de ser dado como certo pelo ator, permanece, na maioria das vezes, inarticulado pelo ator e não faz parte desse quadro de referência na medida em que é constantemente atualizado, exposto e modificado pelos membros da sociedade no decorrer da interação. Em outras palavras poder-se-ia dizer que:

[...] o conhecimento dado como certo [...] nunca é completamente garantido, e a pertinência de alguns elementos particulares em um encontro, às vezes pode ter de ser 'demonstrada' e até disputada pelo ator; tal conhecimento não é propriamente acabado pelos atores, mas produzido e reproduzido de uma nova maneira por eles, como parte da continuidade de suas vidas (GIDDENS, 1978, p. 114).

Ele acrescenta que:

A relevância da “compreensão do sentido comum” ou conhecimento mútuo para a teoria da intenção comunicativa implica primeiro, “o que se pode esperar que qualquer ator saiba (acredite)” sobre as faculdades dos atores competentes, tanto as suas como a dos outros; e segundo, que a situação particular na qual está o ator em um determinado momento, e o outro ou outros a quem ele dirige a palavra, juntos incluem exemplos de um tipo específico de circunstâncias para as quais a atribuição de determinadas formas de competência é, por conseguinte, apropriada (GIDDENS, 1978, p. 95-96).

Essa conjectura remete a um aspecto de extrema importância – para a Teoria da Estruturação e para os propósitos deste trabalho – que é o “papel” do contexto no processo de produção de sentido na interação. O contexto não pode ser analisado somente como ‘ambiente’ ou ‘pano de fundo’ para a comunicação. O contexto de interação é de certa forma, configurado e organizado como uma parte integral dessa mesma interação, quando vista como um encontro comunicativo (GIDDENS, 2000). Desse modo, o contexto deve ser considerado como integrante da produção de significação, e não somente como uma limitação (hermenêutica) para sua análise formal. Determinadas locuções podem ter significados absolutamente distintos quando ditos em contextos diferentes (GIDDENS, 1978).

Conforme já destacado, a monitoração reflexiva da conduta em interação implica a mobilização rotineira do contexto físico, social e temporal na manutenção da referenciabilidade. No entanto, a mobilização do contexto recria ao mesmo tempo estes elementos como sendo contextualmente relevantes. Sendo assim, a dualidade da estrutura também se manifesta nessa dimensão, uma vez que o “conhecimento comum” que é empregado e reconstituído por via dos encontros sociais é, ao mesmo tempo, o meio que ordena o entretecer dos elementos discursivos e não discursivos da língua (GIDDENS, 2000).

Por último, há que se apontar que, diferentemente de Parsons, Giddens (2000) considera as sanções normativas como um tipo genérico de recursos mobilizado nas relações de poder e não apenas como reflexo da institucionalização da conduta. Outra divergência recai sobre a visão de Parsons de que a “institucionalização normativa de conjuntos recíprocos de expectativas (estruturados como papéis) controla as atividades dos atores nos processos de interação”. Na perspectiva estruturacionista, “as normas que fazem parte dos sistemas sociais de interação têm a cada momento de ser mantidas e reproduzidas pelo próprio fluir dos encontros sociais” (GIDDENS, 2000, p. 76).

Percebe-se que, nessa perspectiva, o poder encontra-se envolvido na ação humana de uma maneira central. É importante destacar que “uma pessoa ou as partes que exercem o poder podiam ‘ter agido de outro modo’, o que implica igualmente que a pessoa ou partes sobre quem o poder é exercido podiam ter agido também de outro modo, caso o poder não tivesse sido exercido” (GIDDENS, 2000, p. 87). Outro aspecto destacado por Giddens (2000) é que, na perspectiva estruturacionista, a estrutura é entendida como algo que se encontra implicado nas relações de poder, assim como as relações de poder são implicadas na estrutura. Da mesma forma, na abordagem da dualidade da estrutura os recursos que a existência da dominação demanda, e o exercício do poder disponibiliza, são vistos como, simultaneamente, componentes estruturais dos sistemas sociais.

3.4 Dupla hermenêutica e ciência social crítica

Viu-se anteriormente que no processo de desenvolvimento das ciências sociais, ocorreram embates entre defensores de posicionamentos distintos na investigação da realidade social como, por exemplo, o enfrentamento entre objetivistas e subjetivistas. Convergente com essa controvérsia observou-se o

enfrentamento entre os defensores e os opositores da necessidade de adoção, nas ciências sociais, da mesma lógica empírica, dedutiva e generalizante que pautou as ciências naturais após o Iluminismo.

De acordo com Giddens (1989a) a principal preocupação das ciências sociais é oferecer concepções da natureza da atividade social e do agente que possam ser utilizadas em investigações empíricas. Ele argumenta, no entanto, que a produção da teoria social foi influenciada – e, em certa medida, ainda é – pela ideia que a única forma de teoria válida, é aquela “expressível como um conjunto de leis ou generalizações dedutivamente relacionadas”.

Essa visão decorre da influência que princípios da filosofia lógico-empirista da ciência natural exerceram sobre o desenvolvimento das ciências sociais. Nessa perspectiva “o empirismo lógico costumava ser visto, não como uma determinada filosofia da ciência, com postulados potencialmente questionáveis, mas como um modelo incontestável do que a ciência pudesse ser” (GIDDENS; TURNER, 1999, p. 8).

Para Giddens (1978), a evolução das ciências sociais foi fortemente marcada pelo avanço das ciências naturais. Duas influências marcantes desse desenvolvimento foram Comte e Marx. Segundo o autor, eles buscavam criar uma ciência da sociedade que pudesse reproduzir, nos estudos sociais, o mesmo tipo de esclarecimento e poder que já haviam sido alcançados pelas ciências naturais.

Essas influências iniciais levaram à consolidação de uma ciência social que, na visão de Giddens (2001), produziu um “consenso ortodoxo” que prevaleceu em boa parte do século XX. Nesse modelo ortodoxo, três características se destacariam: 1) o naturalismo (ou positivismo): a noção de que nas ciências sociais deveria prevalecer o modelo das ciências naturais; 2) a causalidade social: apesar de os agentes humanos acreditarem que sabem bastante sobre o que fazem e o porquê fazem somente o cientista social têm a capacidade

de mostrar as causas inconscientes que movem os agentes e que são por eles ignoradas; 3) o funcionalismo: à semelhança das ciências biológicas, as ciências sociais lidam com sistemas e, dessa forma, o funcionamento de ambos se assemelha.

Mas esse “consenso ortodoxo” funcionalista nas ciências sociais não constitui, já há algum tempo, uma unanimidade. Conforme aponta Giddens (2001) há, contemporaneamente, uma multiplicidade de perspectivas teóricas que questionam e criticam a hegemonia da visão empiricista ortodoxa. Já foi dito que o conflito entre os teóricos funcionalistas e seus críticos teve seu apogeu no final da década de 1960 e início da de 1970. Esse embate levou à dissolução do “consenso ortodoxo” acerca da forma pela qual a teoria social deveria ser abordada (GIDDENS, 1989a) e ao desenvolvimento de um “Novo Movimento Teórico”, no qual se insere, dentre outras, a Teoria da Estruturação de Giddens (ALEXANDER, 1987).

Grande parte dessas novas teorias tem em comum, além do questionamento à visão funcionalista, uma perspectiva epistemológica hermenêutica que busca a apreensão da realidade social por meio da interpretação das percepções dos agentes envolvidos nos contextos pesquisados, buscando, conforme afirmam Alvesson e Skoldberg (2000, p. 52), a “compreensão do significado subjacente, não da explicação de conexões causais”.

O termo hermenêutica remete à teoria da compreensão e interpretação de expressões linguísticas e não linguísticas que tem suas origens na Grécia antiga. Na Idade Média e no Renascimento, a hermenêutica atuou como uma ferramenta crucial para os estudos da Bíblia. Com a emergência do romantismo e do idealismo alemão, o status da hermenêutica muda, deixando de ser apenas um suporte metodológico ou didático para outras disciplinas para se tornar um

princípio filosófico – uma postura ontológica – que viabiliza a compreensão da comunicação simbólica e da cultura (RAMBERG; GJESDAL, 2009).



Figura 11 Círculo hermenêutico: versão original

Fonte: adaptado de Alvesson e Koldberg (2000, p. 53).

Intuição, interpretação, compreensão, o relacionamento entre pesquisador, o sujeito da pesquisa e o leitor são alguns dos temas centrais para a noção de hermenêutica (MCAULEY, 2004). No início, a hermenêutica partia do pressuposto de que o significado de uma parte só pode ser compreendido se relacionado com o todo e o todo só pode ser compreendido a partir de suas partes, configurando o denominado círculo hermenêutico (Figura 11). Assim, um texto específico da Bíblia, só pode ser compreendido se for relacionado à Bíblia toda. Posteriormente, novas concepções da hermenêutica, propuseram que “parte” e “todo” fossem expandidos. Torna-se necessário analisar o texto em seu contexto o que inclui, naturalmente, seu autor. Este, por sua vez, faz parte de um todo que, dependendo da perspectiva de análise vai de seu contexto social mais próximo até o pano de fundo histórico em que ele se situa (ALVESSON; SKOLDBERG, 2000).

Posteriormente, outra perspectiva refaria o ciclo hermenêutico (Figura 12) indicando que a compreensão (*understanding*) estabelece uma alternância com a pré-compreensão (*pre-understanding*), configurando a hermenêutica alética. Isso implica que a compreensão de algo necessita de conhecimentos prévios. Estes, por seu turno, serão fertilizados pelo que foi compreendido interferindo, assim, em compreensões futuras (ALVESSON; SKOLDBERG, 2000).

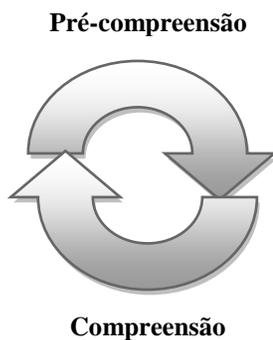


Figura 12 Círculo da hermenêutica alética

Fonte: adaptado de Alvesson e Skoldberg (2000, p. 66).

Toda essa discussão parte do pressuposto de que há uma diferença fundamental no processo de significação do mundo natural e do mundo social. O mundo natural não se constitui como “significativo” – o significado que ele tem é atribuído pelos homens ao longo de sua vida prática, e como decorrência de esforços para entendê-lo e explicá-lo. Já a vida social – da qual fazem parte esses esforços – é “produzida por seus atores componentes, justamente nos termos de sua constituição reconstituição ativa dos quadros de significado pelos quais eles organizam suas experiências” (GIDDENS, 1978, p. 85).

Nesse sentido, críticas são feitas às ciências sociais por, aparentemente, não produzirem conhecimentos originais. A noção de dupla hermenêutica justifica, em grande parte, essa crítica. Giddens (1989a, p. 27) aponta que:

[...] as melhores e mais interessantes ideias nas ciências sociais: a) participam na promoção do clima de opinião e dos processos sociais que lhes dão origem, b) estão em maior ou menor grau entrelaçadas com teorias em uso que ajudam a constituir aqueles processos e c) é improvável, portanto, que sejam claramente distintas da reflexão ponderada que atores leigos empregam, na medida em que discursivamente articulam, ou se aperfeiçoam sobre, teorias em uso.

De acordo com Giddens (1989a), existe uma interação interpretativa mútua entre a ciência social e o objeto de seu estudo – uma dupla hermenêutica. Não há como separar as teorias e descoberta das ciências sociais do universo de significado e ação que elas tratam. Da mesma forma, não é possível desconsiderar as teorias formuladas pelos atores leigos – que podem, assim, serem considerados teóricos sociais – que ajudam a constituir as atividades e as instituições que compõem o objeto de estudo dos cientistas sociais. E não existindo uma linha divisória clara entre esses dois domínios, há que se considerar a dupla hermenêutica e a dificuldade de se estabelecer o monopólio absoluto da teoria para os cientistas sociais.

Nesse sentido, concorda-se que a aceitação da cognoscitividade dos agentes e a busca de seu conhecimento é um pressuposto fundamental a ser incorporado na pesquisa social. O que os atores são capazes de dizer sobre seus atos e os dos outros é, geralmente, ou desprezado pelos pesquisadores sociais ou sintetizado de uma forma que relega aspectos contextuais do discurso (como o humor, a ironia, o sarcasmo) que deturpam esse conhecimento. Da mesma forma, a pesquisa social não tem dado importância ao significado da consciência prática, ou seja, do conhecimento que o ator utiliza em sua prática que mesmo

não sendo capaz de ser formulado discursivamente é preponderante em sua ação. Sendo assim, tanto os aspectos não discursivos da consciência quanto os aspectos contextuais do discurso devem ser incorporados à pesquisa social (GIDDENS, 1989a).

Posto isso, ele afirma que:

A sociologia [ou a ciência social, de maneira mais ampla], de forma diferente da ciência natural, mantém uma relação de sujeito-sujeito com seu ‘campo de estudo’, e não uma relação de sujeito-objeto; ela trata com um mundo pré-interpretado, no qual os significados desenvolvidos pelos sujeitos ativos realmente entram na constituição ou produção efetiva deste mundo; assim a construção de uma teoria social envolve uma hermenêutica dupla que não tem paralelo (GIDDENS, 1978, p. 155).

Partindo dessas premissas Giddens (1979, p. 248) afirma que ocorre uma relação de mão dupla entre a linguagem leiga e a linguagem das ciências sociais “porque qualquer um dos conceitos introduzidos pelos observadores sociológicos pode, em princípio, serem apropriados pelos atores leigos e utilizados como parte do discurso da ‘linguagem ordinária’”.

Kilminster (1991) aponta o conceito de alienação como um possível exemplo dessa situação. De um conceito técnico conhecido e utilizado somente por sociólogos e filósofos, este conceito tornou-se uma palavra que as pessoas usam para descrever uma gama extensa de sentimentos como estranhamento, frustração e solidão que experimentam. Essa apropriação do conceito leva, conseqüentemente, à modificação do “objeto” de investigação das ciências sociais – no caso, a alienação.

Segundo Giddens (2001, p. 112), ao serem assumidos pelos atores sociais leigos e incorporados na atividade social, os conceitos produzidos pela ciência social se transformam em elementos familiares de rotinas sociais. Nesse sentido, a originalidade dos conceitos se perde, mesmo que “em suas origens,

possam ter sido tão fantasticamente inovadores quanto qualquer coisa que tenha existido no campo das ciências naturais”.

Os conceitos “capital”, “investimento”, “mercados” e “indústria”, dentre outros, provenientes do discurso da economia, são apontados como exemplos dessa dinâmica. Surgidos no âmbito dos primeiros estudos econômicos no final do século XVIII e começo do século XIX, esses conceitos foram, ao longo do tempo, apreendidos pelos atores leigos e incorporados na vida econômica moderna. Tornando-se parte integrante do fenômeno estudado, pode-se afirmar que a atividade econômica atual não seria o que é, se isso não tivesse ocorrido (GIDDENS, 1991).

Paralelamente, Giddens (1987) argumenta que os “observadores sociológicos dependem de conceitos leigos para gerar descrições precisas dos processos sociais” e que as “ideias das ciências sociais não podem ser ‘destacadas’ de seu *milieu* de análise, à maneira das ciências naturais (GIDDENS, 1987, p. 197, tradução nossa). Há uma conversação entre o “vernáculo dos atores leigos da sociedade e a linguagem técnica artificialmente criada e empregada pelos cientistas” (BAUMAN, 1989, p. 46, tradução nossa) e que as investigações da realidade social não podem ser feitas empregando um modelo simples de objetividade, uma vez que as posições do pesquisador e dos atores leigos não podem ser separados com facilidade (TUCKER JUNIOR, 1998).

Nesse processo dinâmico de intercâmbio de significados, ocorre a formação de um “estoque de conhecimento”, disponível tanto para os atores leigos quanto para os cientistas sociais no desempenho de suas atividades. Para Giddens (1978), esse estoque de conhecimento pode ser dividido em conhecimento mútuo e sentido comum. Segundo ele, conhecimento mútuo se refere aos esquemas interpretativos pelos quais os atores constituem e entendem a vida social como significativa. Já o sentido comum compreende um corpo

mais ou menos articulado de conhecimento teórico que é empregado para explicar por que as coisas são ou acontecem de determinada maneira, quer seja no mundo social ou no natural. De forma geral, o sentido comum é, ao mesmo tempo, derivado da atuação dos *experts* (técnicos, filosóficos, científicos, religiosos etc.) e responsável por sua atuação. Dessa forma, Giddens (1978, p. 122) afirma que “o sentido comum é certamente a sabedoria acumulada dos leigos; mas as crenças do sentido comum, certamente refletem e encarnam as perspectivas desenvolvidas pelos ‘peritos’ ” configurando a dupla hermenêutica.

A Figura 13 ilustra e sintetiza essas conjecturas indicando que atores leigos, no desenvolvimento de suas práticas cotidianas, utilizam conceitos oriundos de quadros de significado, também leigos, configurando uma linguagem ordinária (no sentido de comum, obviamente). Já os cientistas sociais, ao estudarem essas práticas, a partir de uma perspectiva interpretativa (hermenêutica), as analisam sob a influência desse mesmo quadro de significados. Sendo assim, ao descreverem as realidades sociais investigadas eles produzem uma metalinguagem sociológica que constituirá quadros de significado técnicos, com um *corpus* de conceitos também técnicos. Esses conceitos, no entanto, conservarão em seu “DNA”, traços da linguagem ordinária que fundamentam sua construção. Esses conceitos, ao mesmo tempo em que serão empregados pelos cientistas sociais, começarão a ser disseminados pela sociedade, chegando aos atores leigos. Estes, por sua vez, ao conhecerem esses conceitos, deles se apropriarão, utilizando-os em suas práticas sociais e incorporando-os aos seus quadros de significado (estoques de conhecimento) o que redundará na mudança dessas práticas e, conseqüentemente, o “objeto” de investigação, recomeçando, assim, o ciclo da dupla hermenêutica.

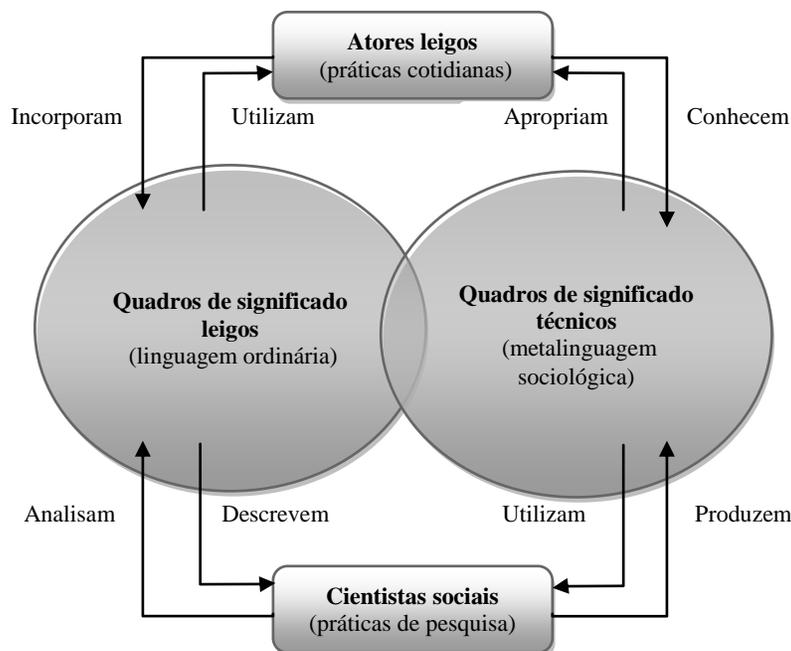


Figura 13 Dupla hermenêutica na visão giddensiana

Ainda de acordo com Giddens (1989a), todas essas ponderações implicam na consideração da ciência social como crítica. Para Cohen (1989) as consequências de uma ciência social crítica pode se dar tanto no nível das instituições públicas, com os resultados da pesquisa social influenciando na modificação de políticas e planos, quanto no âmbito dos movimentos sociais que podem se valer do conhecimento científico social produzido para buscar mudanças ou para o desenvolvimento de culturas de resistência. Uma vez que a ciência social está envolvida de maneira direta com a vida social, suas teorias e descobertas “são suscetíveis de ter consequências práticas (e políticas) independentemente de o observador sociológico ou o estrategista político decidir que elas podem ou não ser 'aplicadas' a uma dada questão prática” (GIDDENS, 1989a, p. 28).

Para McNally e Wheale (2001), o “problema social” que perpassa o “problema genético” é ilustrativo dessa situação. Com os avanços das pesquisas genéticas, tornou-se possível realizar mapeamento genético para identificar doenças e características de base genética “indesejáveis”. Esse avanço impactou, também, o campo da reprodução humana. Como resultado desses avanços emergiram intensos debates no campo das ciências sociais se estabeleceram sobre as implicações sociais, políticas e econômicas dessas descobertas. A apropriação reflexiva, pelo público leigo, dos conhecimentos produzidos pelos *experts* trouxe impactos significativos na sociedade contemporânea mostrando que “a dupla hermenêutica constitui uma fonte de dinamismo na modernidade” (MCNALLY; WHEALE, 2001, p. 103, tradução nossa). A disseminação, por exemplo, dos conceitos envolvidos nas técnicas de comprovação de paternidade, ilustra esse efeito.

Esses postulados têm implicações importantes para este trabalho. Interessa – e muito – investigar a percepção que aqueles classificados pela academia como participantes de ações gerenciais dialógicas têm de si próprios e das repercussões de suas ações. Neste trabalho, relata-se a crença em que, no campo da Gestão Social, o fenômeno da dupla hermenêutica começa a ocorrer. Apesar de ser um campo de estudo ainda recente, supõe-se que os conceitos produzidos em seu seio já começam a ser assimilados pelo público leigo. Ao mesmo tempo, acredita-se que esses conceitos foram em maior ou menor escala, produzidos a partir da investigação de contextos sociais nos quais atores leigos (e talvez, também, especialistas) exercem práticas do que se está convencendo denominar gestão social. Mais à frente serão discutidas algumas evidências – teóricas e empíricas – desse fenômeno.

4 GESTÃO SOCIAL: COMO PRÁTICA E COMO UM CAMPO DE CONHECIMENTO

Segundo Dowbor (1999b, p. 7)

os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos. É uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração.

França Filho (2008, p. 33) vai à mesma direção:

Se a gestão social do ponto de vista metodológico refere-se ainda a um conceito em construção, algumas preocupações e princípios muito comuns na ação da maioria dos grupos, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos e a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações na organização, sinalizam na direção de uma nova cultura política que se dissemina por meio dessas práticas e dessa noção.

Nota-se, assim, que há uma estreita ligação na concepção da Gestão Social, como campo de estudo, com a prática de atividades gerenciais – no setor público ou privado – com orientação divergente das tradicionais concepções organizacionais. Fischer et al. (2006, p. 797) ressaltam esse aspecto, acrescentando que:

O campo de gestão social, ou de gestão do desenvolvimento social, é um reflexo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas, delineando-se uma proposta multiparadigmática, de natureza interdisciplinar. Como as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções, as dimensões praxiológica e epistemológica estão entrelaçadas. Aprende-se com as práticas, e o conhecimento se organiza para iluminar a prática.

Essas considerações levam à constatação, por vários autores (FISCHER, 2002; FISCHER; MELO, 2003; FRANÇA FILHO, 2008; PINHO, 2010; RIGO et al., 2010) de que a Gestão Social, como campo de conhecimento científico, está em pleno processo de construção. Apesar disso, a área já conta, principalmente no Brasil, com estudos e debates com atributos quantitativos e qualitativos que permitem indicar possíveis correntes teóricas e extrair alguns fundamentos conceituais que parecem indicar certo consenso.

Nesta parte, serão discutidas, primeiramente, algumas dessas possíveis vertentes teóricas que, apesar da “juventude” do campo da Gestão Social, começam a se destacar no cenário do conhecimento científico produzido no Brasil sobre o tema. Para identificá-las, partiu-se de um levantamento bibliométrico, mais especificamente de uma análise de citações, objetivando identificar os autores e os trabalhos de maior impacto da área.

A bibliometria é definida por Sengupta (1992) como uma técnica pela qual aspectos interconectados de comunicações escritas podem ser quantificados. Tague-Sutcliffe (1992) entende a bibliometria como o estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação arquivada por meio de modelos matemáticos e métricas desses processos que podem, posteriormente, ser utilizados para previsão e tomada de decisão.

De acordo com Vanti (2002), a aplicação das técnicas bibliométricas possibilita genericamente e dentre outras funções: 1) identificar as tendências e o crescimento do conhecimento em uma área; 2) identificar as revistas do núcleo de uma disciplina; 3) prever as tendências de publicação; 4) estudar a dispersão e a obsolescência da literatura científica; 5) prever a produtividade de autores individuais, organizações e países; 6) medir o grau e padrões de colaboração entre autores; 7) analisar os processos de citação e cocitação; 8) avaliar os aspectos estatísticos da linguagem, das palavras e das frases; 9) medir o crescimento de determinadas áreas e o surgimento de novos temas. Recorre-se à

bibliometria justamente no sentido apontado na primeira função destacada pela autora, ou seja, identificar de que forma vem se estruturando a produção científica da Gestão Social e se existem “correntes” teóricas sendo constituídas.

Uma das técnicas mais utilizadas pela bibliometria é a análise (ou estudo) de citações. Sengupta (1992) defende que o desenvolvimento dessa técnica – que se baseia na hipótese de qualquer ato de citar o autor de um *paper* é significativo – representou um impulso significativo para a bibliometria. A análise de citações permite “medir o impacto e a visibilidade de determinados autores dentro de uma comunidade científica, verificando quais ‘escolas’ do pensamento vigoram dentro das mesmas” (VANZ; CAREGNATO, 2003, p. 251). Para os autores, a análise de citações possibilita, também, a mensuração das fontes de informação utilizadas, como o tipo de documento, o idioma e os periódicos mais citados. Ainda de acordo com eles, a utilização destes indicadores permite determinar como se dá a comunicação científica de uma área do conhecimento, possibilitando, assim, seu “mapeamento”, indicando teorias e metodologias consolidadas.

O surgimento e disponibilização para consulta pela internet de grandes bases de dados multidisciplinares – *ISI Web of Science*, *SciVerse Scopus*, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e o Google Acadêmico, dentre outras – facilitaram, enormemente, os estudos bibliométricos. Mugnaini e Strehl (2008, p. 93) defendem que o “desenvolvimento das tecnologias de informação tem diminuído as dificuldades enfrentadas pelos editores com poucos recursos” uma vez que “o custo da produção e distribuição dos periódicos foi substancialmente reduzido com os métodos de publicação eletrônicos”. Eles acrescentam que o fato de a indexação dos artigos, outro ponto nevrálgico do processo, estar sendo feita pelos chamados motores de busca da Internet, como o Google Acadêmico, democratizam as pesquisas e, em muitos casos, o acesso a conteúdos disponibilizados pela web.

Mugnaini e Strehl (2008, p. 93) apontam, ainda, outro benefício do advento dos mecanismos de recuperação de informações bibliométricas disponibilizados pela internet, em particular os gratuitos. Para os autores, artigos que antes poderiam ter dificuldades em superar os “quesitos impostos pela sofisticada indústria editorial dos países desenvolvidos” passariam a “ter maior chance de serem reconhecidos por suas qualidades intrínsecas”. Nesse sentido, eles argumentam que, temáticas relevantes para o “Terceiro Mundo”, mas que não seduzem os periódicos do “Primeiro Mundo” passariam a gozar de um espaço de divulgação facilitado e acesso irrestrito.

Acreditando que é esse o caso da Gestão Social – um tema ainda novo e no qual textos latino-americanos, em especial brasileiros, são majoritários e, portanto, sem grande penetração nos periódicos do *mainstream* acadêmico – optou-se, neste trabalho, por utilizar o Google Acadêmico como ferramenta de suporte na identificação das principais correntes teóricas de discussão do tema no Brasil. Para isso, foram considerados os trabalhos retornados na busca¹⁶ do termo “gestão social” com pelo menos 10 citações na base de dados (Tabela 3).

¹⁶ Pesquisa realizada em 24 de março de 2012 pelo termo gestão social entre aspas, o que limita a busca à frase exata.

Tabela 3 Trabalhos de maior impacto no campo da Gestão Social – Google Acadêmico – março de 2012

Ranking	Referência	Citações
01	CECCIM, R.; FEUERWERKER, L. O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. Physis , Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 41-65, 2004.	198
02	TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública , Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.	92
03	PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE , Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.	51
04	DOWBOR, L. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). Gestão social: uma questão em debate . São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 31-42.	51
05	TENÓRIO, F. G. (Org.). Gestão social: metodologia, casos e práticas . Rio de Janeiro: FGV, 1998. 135 p.	45
06	DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: DOWBOR, L.; KILSZTAIN, S. (Org.). Economia social no Brasil . São Paulo: SENAC, 2001. p. 17-42.	40
07	CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para debate. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Org.). Gestão social: uma questão em debate . São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 19-29.	39
08	SILVA, A. A. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado . São Paulo: Cortez, 2004. 255 p.	32
09	RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Org.). Gestão social: uma questão em debate . São Paulo: EDUC/IEE, 1999. 231 p.	27
10	TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. Desenvolvimento em Questão , Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.	25

“Tabela 3, continuação”

Ranking	Referência	Citações
11	ROSSONI, L.; SILVA, A.; FERREIRA JÚNIOR, I. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil. Revista de Administração Pública , Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1041-1067, 2008.	19
12	CAVALCANTI, M.; NOGUEIRA, A. Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor . São Paulo: Saraiva, 2006. 14 p.	19
13	FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al.(Org.). Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção .Fortaleza: UFC, 2008. p. 26-37.	19
14	DOWBOR, L. Tendências da gestão social. Saúde e Sociedade , São Paulo, v. 8, n. 11, p. 3-16, 1999.	18
15	TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo . Rio de Janeiro: FGV, 2006. cap. 5.	17
16	FARAH, M. F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. Revista de Administração Pública , Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 191-192, 1997.	17
17	FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social: um conceito em construção. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9., 2003, Salvador. Anais... Salvador: UFBA,2003.1 CD-ROM.	12
18	TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado: ensaios de gestão social . Ijuí: UNIJUÍ, 2004. 176 p.	12

“Tabela 3, conclusão”

Ranking	Referência	Citações
19	HOCAZEN-DA-SILVA, A. J.; ROSSONI, L.; FERREIRA-JÚNIOR, I. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. Revista de Administração Pública , Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-680, jul./ago. 2008.	11
20	TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). Revista de Administração Pública , Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, dez. 2006.	11
21	TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: ANPAD, 2004.1 CD-ROM.	11
22	FISCHER, T.; MELO, V. P. Gestão Social do desenvolvimento e interorganizações. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2003, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2003.1 CD-ROM.	10

Algumas observações devem ser feitas em relação aos trabalhos elencados na Tabela 3. A primeira delas refere-se aos trabalhos 01, 08, 11 e 19 que foram excluídos da análise feita para identificação de possíveis correntes teóricas da Gestão Social. Os de número 01 (CECCIM; FEUERWERKER, 2004) e 08 (SILVA, 2004) não foram considerados na análise por não utilizarem o termo gestão social de forma conceitual. Não há, nas discussões desses autores, um delineamento teórico sobre o que seria a gestão social, mas sim discussões sobre áreas específicas (saúde e seguridade social, respectivamente) que, apesar de relevantes, não contribuem para a construção do campo da Gestão Social. Da mesma forma, não influenciaram nessa avaliação, os trabalhos 11, de Rossoni, Silva e Ferreira Júnior (2008), que avaliam estrutura de relacionamento entre instituições de pesquisa no campo de administração pública e gestão social

no Brasil, por meio de uma análise de rede e o 19, de Hocayen-da-Silva, Rossoni e Ferreira Júnior (2008) em que é apresentado um quadro geral da produção científica (estudo bibliométrico) em administração pública e gestão social com base nos dados levantados em artigos publicados nos anais do Enanpad, entre os anos de 2000 e 2005. Entende-se que, esses dois trabalhos, apesar de contribuírem para a consolidação do campo da Gestão Social, indicando padrões de comportamento da produção científica da área, não se aplicam ao tipo de avaliação que aqui se pretende, qual seja, a de identificar possíveis vertentes teóricas.

Cabe destacar que a bibliometria e suas técnicas permitiriam ainda a produção de vários indicadores de atividade científica (número de trabalhos publicados por autor, grupo de pesquisa, departamento, universidade etc.); indicadores relacionais (copublicações (entre autores, instituições etc.); índice de afinidade (conexões científicas medidas por citações); correlações entre trabalhos; cocitações; coocorrência de palavras (frequência de pares de palavras que aparecem em um conjunto de textos) (OKUBO, 1997) e indicadores de performance (ou desempenho), desenvolvidos com o objetivo de medir o desempenho tanto de periódicos científicos (determinado, principalmente, por seu Fator de Impacto¹⁷) quanto de pesquisadores (que têm no h-index¹⁸, um dos indicadores de maior relevância) (DURIEX; GEVENOIS, 2010). Não sendo, no entanto, objetivo deste trabalho aprofundar nas análises bibliométricas, restringir-se-á à análise ao número de citações recebidas pelos trabalhos da área

¹⁷ O Fator de Impacto é definido pela razão entre o número de citações feitas no corrente ano a itens publicados em um periódico nos últimos dois anos e o número de artigos (itens fonte) publicados nos mesmos dois anos pelo mesmo periódico (STREHL, 2005, p. 20).

¹⁸ Desenvolvido por Jorge Hirsch, o Hirsch index (ou, como é mais conhecido, h-index) indica o impacto das publicações de um pesquisador. Um cientista que possui h-index=40, por exemplo, tem 40 trabalhos publicados que têm, no mínimo, 40 citações (BORNMANN; DANIEL, 2007).

de Gestão Social no Google Acadêmico. Acredita-se que, para os fins deste estudo, essa abordagem é suficiente.

Feitas essa ressalvas e avaliando os trabalhos restantes, optou-se pela divisão dos textos de maior impacto na área em 4 abordagens. São elas:

- a) corrente derivada da teoria crítica frankfurtina, na qual se destacam os trabalhos de Fernando Guilherme Tenório, da EBAPE/FGV e de Genauto Carvalho de França Filho, da Universidade Federal da Bahia (UFBA);
- b) aquela baseada na noção de gestão do desenvolvimento social conduzido por interorganizações, desenvolvida pela Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer, coordenadora do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), da Universidade Federal da Bahia (UFBA);
- c) a abordagem centrada nos conceitos de administração pública societal, de Ana Paula Paes de Paula (UFMG);
- d) e a abordagem puquiã, que recebe esse nome tendo em vista a origem e/ou local de atuação de seus autores – a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) – e na qual se destacam os textos de Ladislau Dowbor e os livros “Gestão social: uma questão em debate” (RICO; RAICHELLIS, 1999) e “Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor” (CAVALCANTI; NOGUEIRA, 2006).

Na próxima parte, será analisada cada uma dessas abordagens. Acredita-se que, a partir dessa avaliação, uma caracterização das “avenidas teóricas” que a Gestão Social está trilhando poderá ser delineada.

4.1 Gestão social na abordagem crítica frankfurtiana

Conforme se observa na análise de citações feita, os trabalhos desenvolvidos por Fernando Guilherme Tenório constituem as referências de maior impacto na produção científica da Gestão Social. Com 06 textos entre os mais citados pelos trabalhos indexados no Google Acadêmico (sendo o artigo “Gestão social: uma perspectiva conceitual”, publicado na Revista de Administração Pública em 2008, o de maior impacto) os trabalhos de Tenório são, inquestionavelmente, seminais nas discussões sobre Gestão Social.

Para Tenório (1998b, p. 8), a epistemologia da Gestão Social tem compromisso com as questões intersubjetivas, e não com as questões individuais e de mercado. É ainda, uma epistemologia que "procura reconstruir o conhecimento por meio da produção social e não como resultado de saberes oniscientes". Segundo o autor, os fundamentos epistemológicos da Gestão Social têm vínculos com a teoria crítica que, por sua vez, tem sua origem nos estudos da Escola de Frankfurt.

Em contraposição à teoria dita tradicional – de fundamentação positivista e com intenções nomológicas, oniscientes, objetificantes, empiristas e generalizadoras – a teoria crítica tem características reflexivas, esclarecedoras, históricas, emancipatórias e cognitivas (TENÓRIO, 1998b). Tenório (2002b) acrescenta que o uso da teoria crítica frankfurtiana como referência central da Gestão Social justifica-se na medida em que ela contribui para uma releitura das teorias organizacionais, contrapondo os conceitos weberianos de razão com relação a meios e fins (racionalidade técnica ou instrumental) e razão com relação a valores (racionalidade substantiva), sendo essa, uma das contribuições mais importantes dessa escola ao pensamento do século XX.

Os pensadores que compõem a chamada Escola de Frankfurt (Marcuse, Horkheimer, Adorno, dentre outros) tinham, como característica fundamental,

uma forte crítica da razão contemporânea que, segundo eles, se submetera à dominação capitalista (LALLEMENT, 2004). As discussões que são estabelecidas nessa primeira fase da Escola de Frankfurt são feitas, principalmente, por meio de uma revisão do marxismo, mas recorrem, também, a Weber e à psicanálise freudiana. O contraponto entre uma teoria dita tradicional e uma teoria crítica da sociedade é uma das marcas da Escola de Frankfurt (DOMINGUES, 2008).

Por teoria tradicional, os frankfurteanos entendiam o conhecimento baseado nos pressupostos das ciências naturais (portanto, positivista), centrado na preocupação do estabelecimento de princípios gerais por meio da investigação empírica e, no qual, o conhecimento antecede a ação. Já a teoria crítica – influenciada pelo materialismo histórico marxista – estava preocupada em investigar as interconexões dos fenômenos sociais, a partir de suas relações com as leis históricas do momento social estudado (TENÓRIO, 2002b).

Dentre os teóricos críticos, Fernando Tenório vale-se, majoritariamente, das ideias de Jürgen Habermas que faz parte da chamada “segunda geração” da Escola de Frankfurt e é considerado um dos principais herdeiros das primeiras ideias da vertente crítica. Dono de uma extensa produção intelectual torna-se difícil resumir a obra de Habermas. Grosso modo, pode-se, no entanto, dizer que o principal objetivo do ideário de Habermas foi o de renovar a teoria crítica buscando, principalmente, fugir do pessimismo de seus antecessores (DOMINGUES, 2008).

A filosofia habermasiana parte do princípio de que a forma de vida dos seres humanos é caracterizada por uma intersubjetividade enraizada nas estruturas da língua. Sendo assim, a busca da compreensão mútua graças à linguagem constitui o pressuposto mais importante para a reprodução social. Essa concepção rompe, ao mesmo tempo, com a visão marxista – que reduz a reprodução social à dimensão única do trabalho – e, mesmo que não

radicalmente, com os pressupostos fundamentais da filosofia da história que norteiam a teoria crítica da Escola de Frankfurt da primeira fase. Habermas, ao contrário de Adorno, Horkheimer e Marcuse, não considera como traço característico da socialização humana, a operação contínua de transformação da natureza, mas sim o fato de a garantia coletiva da existência material ser embasada na manutenção de um acordo comunicativo (HONNETH, 1999).

É admitido, por conseguinte, que:

Uma vez que os seres humanos, de acordo com a sua natureza, só conseguem formar sua identidade pessoal no universo intersubjetivo legado de um grupo social e nele mover-se, a interrupção deste processo comunicativo de obter compreensão violaria um dos postulados da sobrevivência humana, tão fundamental quanto o da apropriação coletiva da natureza. A comunicação linguística é o veículo graças ao qual os indivíduos garantem aquela reciprocidade em atos e concepções de valor tão necessária para que as tarefas da reprodução material possam ser socialmente regidas (HONNETH, 1999, p. 539).

Descortina-se, assim, um dos principais fundamentos da teoria social de Habermas: a primazia da racionalidade comunicativa. Habermas faz uma contraposição entre a racionalidade com relação a fins (instrumental) de Weber, que marcaria as relações com a natureza, e a racionalidade comunicativa, que seria o substrato das interações sociais no plano da cultura (DOMINGUES, 2008).

Essa dicotomia leva à concepção de sociedade no qual dois níveis distintos se estabelecem. No primeiro deles, caracterizado por um “sistema” de ação racional e intencionalmente organizado, o “trabalho” é a forma específica de atividade e a racionalidade instrumental prevalece. Na segunda dimensão, denominada “mundo existencial” (ou mundo da vida), a interação é a prática típica, e a racionalidade comunicativa, seu substrato primordial. Para Habermas, a cisão histórica entre “sistema” e “mundo existencial”, levou os sujeitos a

aprenderem a agir de um modo no qual as ações são coordenadas estrategicamente por meios não-linguísticos, como o dinheiro e o poder, e no qual o sucesso é o objetivo central. A institucionalização desses meios coercitivos – dinheiro e poder – que constituem os domínios da produção econômica e da administração pública leva à constituição de duas esferas de atuação que, na sociedade moderna, se apresentam desconectada do mundo existencial e, conseqüentemente, da racionalidade comunicativa (HONNETH, 1999).

De acordo com Cavalcante (2001, p. 246), a racionalidade comunicativa:

[...] representa um conceito mais amplo de racionalidade, englobando inclusive a racionalidade instrumental. Isso porque: enquanto esta se reduz a um saber de tipo cognitivo-instrumental, saber técnico que se refere apenas ao mundo objetivo e orienta-se pela possibilidade de realização de seus fins e pela eficácia de seus meios, ao contrário, a racionalidade comunicativa avalia uma pluralidade de saberes, os quais ampliam sua base de validade, questiona a objetividade do mundo, mostrando que esta só existe enquanto *vale* para uma comunidade de sujeitos capazes de linguagem e ação, referindo-se, concomitantemente, a vários mundos (objetivo, social, subjetivo), os quais são frutos de uma constituição intersubjetiva, imprescindíveis para que os sujeitos falantes e agentes se entendam entre si sobre o que acontece nestes mundos, e sobre o que deve neles ser realizado.

O postulado habermasiano de defesa do entendimento, livre de coerções, baseado no agir comunicativo e na linguagem (em lugar do conhecimento e da ação) como os aspectos fundantes e inovadores da razão, pode ser considerado como uma das grandes contribuições do pensamento do autor para a modernidade (CAVALCANTE, 2001).

Habermas (1995) propõe, também, o conceito de política deliberativa, que visa acrescentar uma terceira conceituação de cidadania, além daquelas baseadas nas concepções liberal e republicana assentada, fundamentalmente, no

significado de racionalidade comunicativa. A grande diferença entre as concepções liberal e republicana de política reside no papel do processo democrático. Na concepção liberal, o processo democrático desempenha a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, no qual se estabelecem relações entre pessoas, seu trabalho social, e que é estruturado nos termos de uma economia de mercado. Nesse contexto, a formação política da vontade dos cidadãos tem como função agregar e impor os interesses privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Já na concepção republicana, os membros de uma comunidade se dão conta de sua dependência recíproca, e a política assume um caráter reflexivo e os cidadãos, com vontade e consciência, se orientam para o bem comum. Sinteticamente, pode-se dizer que enquanto na concepção liberal, o processo político se dá na forma de compromissos entre interesses individuais, na concepção republicana, a formação democrática da vontade comum decorre de uma autocompreensão ética, culturalmente baseada, porém centrada no Estado (HABERMAS, 1995).

A concepção deliberativa do processo democrático, por seu turno, procura reunir o “melhor dos mundos”. Do modelo republicano, ela absorve a centralidade do processo político de formação de opinião e da vontade comum ressaltando, contudo, que sua estruturação em termos do Estado de Direito é fundamental, principalmente para institucionalizar os pressupostos comunicativos do processo democrático. Contrariamente à concepção republicana, a concepção deliberativa não necessita de um conceito de totalidade social – um ator coletivo – centrado no Estado. Da mesma forma, ela não contempla sujeitos particulares competidores entre si, peculiares ao entendimento liberal de política (HABERMAS, 1995). Diferentemente, a concepção deliberativa, conta com a:

[...] intersubjetividade de ordem superior de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Essas comunicações desprovidas de sujeito, ou que não cabe atribuir a nenhum sujeito global, constituem âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação (HABERMAS, 1995, p. 48).

Na abordagem crítica da Gestão Social, o conceito de política deliberativa – assumido como cidadania deliberativa por Tenório (1998b, 2005) – tem papel central. Tenório (1998b), recorrendo às ideias de Habermas, parte da assunção de que dois tipos de cidadãos derivam das concepções liberal e republicana do processo político. Na concepção liberal, o cidadão é definido em função da utilização dos direitos subjetivos que tem perante o Estado e dos demais cidadãos, limitados pelas normas e leis, na busca do alcance de seus interesses privados. Já o cidadão republicano é aquele que usa a liberdade não apenas para a satisfação de interesses particulares, mas sim o indivíduo que adota a participação como ator político como uma prática comum na busca do estabelecimento de uma sociedade de pessoas livres e iguais.

Uma terceira conceituação de cidadania, decorrente da política deliberativa proposta por Habermas, é então estabelecida: a cidadania deliberativa, assentada no significado de racionalidade comunicativa. Tenório (2005) argumenta que somente por meio da cooperação de organizações parlamentares, e com opiniões originadas em círculos informais de comunicação política, a autodeterminação deliberativa pode desenvolver-se. Ainda de acordo com ele:

O conceito de cidadania deliberativa faz jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos e das institucionalizações do direito por meio de processos. A cidadania deliberativa une os cidadãos em torno de um autoentendimento ético. O âmago da cidadania deliberativa consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais (TENÓRIO, 1998b, p. 109).

Tenório (2005) argumenta, igualmente, que sob a cidadania deliberativa, tanto as formas de deliberação dialógicas, quanto as instrumentais são institucionalizadas e legitimadas na formação da opinião e da vontade pública. Sendo assim, as condições de virtude do cidadão são transferidas para a institucionalização de formas de comunicação, nos quais possam ser estabelecidos diálogos éticos, morais, pragmáticos e de negociação. A base da cidadania deliberativa é, portanto, as condições de comunicação que possibilitem que decisões racionais sejam tomadas no processo político-democrático.

A partir desses pressupostos, Tenório et al. (2010, p. 4) afirmam que a cidadania deliberativa pode ser considerada como uma “cidadania ativa, relacionada com a presença constante da sociedade civil nas discussões na esfera pública, interagindo com a economia e com o Estado” constituindo “uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do Estado ou do capital”.

A esfera pública é outro conceito que faz parte do escopo do ideário habermasiano incorporado na vertente crítica da Gestão Social. A esfera pública é tida como o domínio da vida social no qual a opinião pública – ou algo próximo a ela – pode ser formada. Parte da esfera pública se consubstancia em todas as conversações nas quais os indivíduos se reúnem para formar um organismo público. Nessas circunstâncias, eles atuam não como pessoas tratando de questões pessoais, ou como membros de uma ordem constitucional sujeitos a

constrangimentos legais da burocracia estatal, mas sim como cidadãos formando um organismo público que atua de forma irrestrita sobre questões de interesse geral. Por forma irrestrita, entenda-se a atuação que garanta a liberdade de reunião e associação e a liberdade de expressar e dar visibilidade às opiniões de todos (HABERMAS; LENNOX; LENNOX 1974). A esfera pública, segundo Habermas (1995, p. 92) pode, ainda, ser descrita como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”.

Desse modo, a esfera pública opera como mediadora entre o Estado e a sociedade. No desenvolvimento dessa atribuição, o público se organiza como portador da opinião pública, em concordância com os princípios da esfera pública – livre acesso, eliminação de privilégios, descoberta de normas e legitimações racionais – e atua como um ator político influente (HABERMAS; LENNOX; LENNOX, 1974).

Segundo Tenório (2005) a esfera pública é, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo. Para que esse espaço público seja constituído por intermédio da linguagem, é fundamental que haja liberdade comunicativa e que as estruturas comunicativas da esfera pública sejam mantidas operacionais por uma sociedade de pessoas ativas e democráticas.

Nesse modelo discursivo de democracia, caberia aos atores da sociedade civil um papel duplo. A ampliação e preservação da infraestrutura comunicativa, próprias do mundo da vida, e a produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana, seria o primeiro deles (AVRITZER; COSTA, 2004). Ao mesmo tempo, caberia a esses atores canalizarem os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, buscando:

[...] apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas (HABERMAS, 1992 apud AVRTIZER; COSTA, 2004, p. 710).

Sendo assim, a esfera pública pode ser assumida como o espaço social no qual se dá a interação dialógica entre a sociedade civil – centrada em um conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal–, o Estado e o mercado (Figura 14). Nessa concepção, a administração pública manifesta-se de uma forma ampliada na qual as decisões que afetam determinada comunidade ou território são tomadas de forma participativa, isto é, por meio de uma **gestão social** (TENÓRIO, 2005).

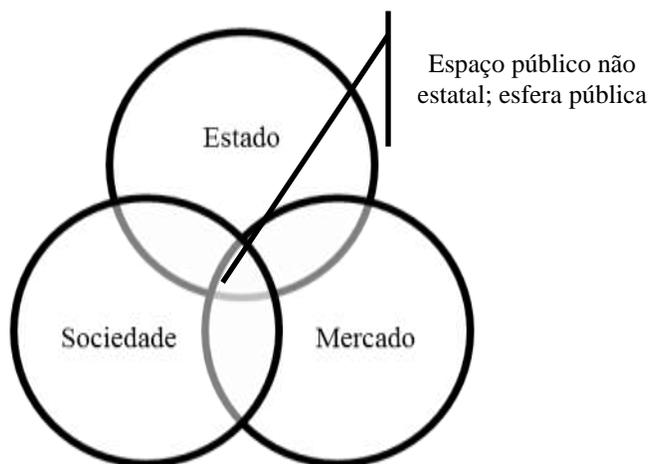


Figura 14 Espaço público não estatal; esfera pública (terceiro setor; Gestão Social)

É nessa perspectiva que o conceito de esfera pública habermasiano é apropriado de maneira mais intensa pela Gestão Social na abordagem crítica,

não se limitando, no entanto, ao âmbito local. Vários são os trabalhos que discutem o papel do conceito de esfera pública no campo da Gestão Social (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010; PIMENTEL et al., 2010; TENÓRIO, 1998b, 2005). Buscando a incorporação efetiva do conceito de esfera pública de Habermas ao campo da Gestão Social e com o objetivo de torna-lo mais compreensivo, Tenório (2005, p. 107), amplia o conteúdo desta categoria, considerando que:

[...] a esfera pública seria aquele espaço social na qual ocorreria a interação dialógica entre a sociedade civil e o Estado decidindo sobre políticas públicas; e, acreditando serem viáveis processos de parceria entre o primeiro, segundo e terceiro setores, incorporamos o mercado (segundo setor) também como possibilidade de participar da esfera pública.

Ao fazer essa “expansão” conceitual, o autor pretendia estabelecer uma concepção de administração pública também ampliada. Nessa concepção, quando uma decisão que afeta uma determinada comunidade ou território tiver que ser tomada, defende-se que haja a participação de todos os envolvidos – primeiro setor (Estado); segundo setor (mercado) e terceiro setor (sociedade civil) – configurando, de tal modo, uma gestão social, na qual todos os envolvidos se tornam protagonistas, participando do processo decisório (TENÓRIO, 2005).

Todas essas concepções subsidiaram a visão de Fernando Tenório da Gestão Social e ensejaram o desenvolvimento de todo seu empreendimento teórico. De acordo com Tenório (2009a, p. 2) os primeiros esforços no sentido de discussão de uma “gestão concertada entre os vários atores da sociedade” datam do início da década de 1990. Segundo o autor, o seminário “*Gestión social: una experiencia de enseñanza e investigación*”, apresentado por ele na Bolívia em 1992 e que relatava práticas que desde 1989 vinha desenvolvendo

com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o livro *“Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial”*, compilado por Bernardo Kliksberg e publicado em 1993, podem ser considerados marcos dessa nova vertente teórica.

Ainda de acordo com Tenório (2009a), o livro de Kliksberg foi o primeiro a tratar de forma sistematizada a Gestão Social na América Latina e do qual ele destaca, sobretudo, dois capítulos: *“Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas”* de Bernardo Kliksberg, e *“¿Como capacitar en gerencia social?: La experiencia del Primer Programa Latino americano de Formación de Gerentes Sociales”* escrito também por Kliksberg e José Sulbrandt. O autor ressalta, porém, que os textos de Kliksberg, apesar de representarem um ponto de partida significativo para as discussões sobre uma gestão “mais” social, centram sua preocupação na formação de gestores para a formulação, implantação e gerência de políticas de programas sociais. Para ele (e alguns outros autores envolvidos nessa discussão) essa perspectiva não era suficiente e muito menos adequada para o desenvolvimento de formas de gestão que contemplassem a efetiva participação dos sujeitos sociais no desenvolvimento de ações que lhes afetam diretamente. A partir dessas discussões iniciais ele argumenta que:

[...] tive a oportunidade de aprofundar o entendimento acerca da compreensão vigente de gestão social que estaria vinculada exclusivamente à condução de políticas sociais compensatórias, contrariamente àquela da qual alguns companheiros [...] compartilhavam: uma gestão ampliada na qual o processo decisório seria vinculante ao diálogo consciente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitos em ação e não apenas de formulações oriundas das “sensibilidades” sociais dos dirigentes e/ou técnicos governamentais de turno como, comumente, vinha ocorrendo na América Latina, mesmo nos períodos democráticos de sua história desenvolvimentista (TENÓRIO, 2009a, p.2).

Dando continuidade a essas reflexões, o autor publica em 1998, na Revista de Administração Pública (RAP), editada pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), o já mencionado artigo, referência de maior impacto da área: “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. Nesse texto, o autor lança alguns dos fundamentos teóricos que vêm embasando vários estudos sobre o tema Gestão Social no Brasil. Dentre esses elementos centrais, está a proposta do autor de inverter a relação estabelecida nas ciências sociais entre os conceitos capital e trabalho e Estado e sociedade. Segundo ele, ao fazer a inversão da relação entre essas categorias de análise, fica explícita a premissa básica de que o estudo deve partir da ótica da sociedade e da ótica do trabalho e, nesse sentido, a cidadania deve ser a protagonista, passando-se, assim, para uma discussão das relações trabalho-capital e sociedade-Estado (TENÓRIO, 1998b, p.8).

Em trabalho posterior (“(Re) visitando o conceito de Gestão Social”) Tenório (2005) acrescenta um novo par de palavras-categorias (ou conceitos) que, da mesma forma, é “invertido”: de mercado-sociedade, passa-se para uma relação sociedade-mercado. À semelhança das anteriores, o que se pretende é enfatizar o protagonismo da sociedade civil no relacionamento com o Estado (poder público) e com o mercado (empresas privadas). Sociedade civil que é, aqui, representada pelo denominado terceiro setor, composto por organizações não-governamentais (ONGs) ou não-econômicas, associações e movimentos sociais.

Além de possíveis fatores impositivos para a emergência e desenvolvimento do terceiro setor, Tenório (1999b) aponta o risco de que, assim como o segundo setor (as empresas privadas), o terceiro setor se enquadre no espaço do mercado, no qual ocorre a hegemonia de um pensamento único, pautado pela racionalidade instrumental e que fundamenta as tecnologias gerenciais utilizadas. Para o autor, é imprescindível que as organizações do

terceiro setor (genericamente, agentes não-econômicos e não-estatais) se mantenham na busca de uma atuação, coletiva e formalmente, voltadas para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade. Ao mesmo tempo, essa ação deve buscar a “emancipação da pessoa humana, com sujeito social, sob o exercício da cidadania” (TENÓRIO, 1999b, p. 89). Isso implica que:

[...] a efetividade do terceiro setor depende de ações orgânicas, comunitárias, ações que conjuguem propostas a partir da interação entre este setor e aqueles grupos sociais aos quais as organizações públicas não-governamentais estão orientadas. O terceiro setor deve ser o espaço que canaliza, no ambiente da sociedade civil, as demandas originadas nas esferas públicas [...] (TENÓRIO, 1999b, p. 98).

Culminando as discussões precedentes, apresenta-se outro par de palavras-categorias que Tenório (1998b, 2005) recomenda inverter: gestão estratégica—gestão social. Este par de palavras busca evidenciar a distinção que se estabelece entre essas duas possibilidades de gestão. Sobre essa distinção, Tenório (2005, p. 103) pontua:

Quanto ao par gestão estratégica e gestão social, eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto é um processo de gestão que prima pela competição, em que o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo –, na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo.

As duas definições de gestão derivam da tipificação de ação social estabelecida por Max Weber. Na concepção weberiana, quatro tipos de ação social são propostas: a racional com relação aos fins; a racional no tocante aos

valores; a afetiva; e a tradicional. As ações sociais orientadas afetivamente são determinadas por estados emotivos ou sentimentais enquanto que as ações tradicionais se pautam por costumes. Não há, nesse tipo de ação, uma consciência sistemática – que não se apresenta nos tipos anteriores – uma vez que sua intencionalidade é explícita, sendo seus resultados, porém, indiferentes. Já a ação racional orientada por valores é guiada pelo mérito intrínseco que o valor (ou dos valores) que a inspira, que pode ser de ordem moral, ética, religiosa, estética ou de outra natureza. Por último, tem-se a ação racional no tocante a fins que busca adequar condições e meios a fins deliberadamente escolhidos e, nesse sentido, sistemática, consciente e calculada (GUERREIRO-RAMOS, 1966).

Partindo da tipologia weberiana, Mannheim (1942 apud GUERREIRO-RAMOS, 1966) sugeriu nova denominação para as racionalidades orientadas a fins e por valores: racionalidade funcional (ou instrumental) e racionalidade substancial (ou substantiva), respectivamente. Nesse entendimento, atos são funcionais quando contribuem para que se alcance um objetivo pré-determinado. Na racionalidade instrumental, a qualidade intrínseca das ações não é relevante, mas sim a efetividade dessas, em conjunto ou não com outras, para atingir o fim pretendido, independentemente de seu conteúdo. Por outro lado, é considerado substantivamente racional, todo ato intrinsecamente inteligente, baseado em conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos. Sendo assim:

[...] a razão, que preside ao ato, não é a sua integração positiva numa série sistemática de outros atos, mas o seu teor mesmo de acurácia intelectual. Esse é um ato de domínios de impulsos, sentimentos, emoções, preconceitos, e de outros fatores que perturbam a visão e o entendimento inteligente da realidade. De ordinário, a racionalidade substancial é estreitamente relacionada com a preocupação em resguardar a liberdade (GUERREIRO-RAMOS, 1966, p. 52).

A obra de Guerreiro Ramos, partindo da discussão do embate desses dois tipos de racionalidades e de suas respectivas ações no âmbito organizacional, abriu um caminho de investigação que tem marcado significativamente o campo dos estudos organizacionais no Brasil. Em um desses estudos, Serva (1997) sintetiza as distinções entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva nos processos gerenciais, propondo indicadores que estariam relacionados a cada tipo de racionalidade (Quadro 6).

Tipo de racionalidade x Processos organizacionais	Racionalidade substantiva	Racionalidade instrumental
Hierarquia e normas	Entendimento Julgamento ético	Fins Desempenho Estratégia interpessoal
Valores e objetivos	Autorealização Valores emancipatórios Julgamento ético	Utilidade Fins Rentabilidade
Tomada de decisão	Entendimento Julgamento ético	Cálculo Utilidade Maximização de recursos
Controle	Entendimento	Maximização de recursos Desempenho Estratégia interpessoal
Divisão do trabalho	Autorealização Entendimento Autonomia	Maximização de recursos Desempenho Cálculo
Comunicação e relações interpessoais	Autenticidade Valores emancipatórios Autonomia	Desempenho Êxito/resultados Estratégia interpessoal
Ação social e relações ambientais	Valores emancipatórios	Fins Êxito/resultados
Reflexão sobre a organização	Julgamento ético Valores emancipatórios	Desempenho Fins Rentabilidade

Quadro 6 Quadro de análise racionalidade substantiva e racionalidade instrumental na prática administrativa

(continua...)

“Quadro 6, conclusão”

Conflitos	Julgamento ético Autenticidade Autonomia	Cálculo Fins Estratégia interpessoal
Satisfação individual	Autorealização Autonomia	Fins Êxito Desempenho
Dimensão simbólica	Autorealização Valores emancipatórios	Utilidade Êxito/resultados Desempenho

Fonte: Serva (1997, p. 24).

Como se observa, enquanto a racionalidade instrumental é regulada por valores como desempenho, estratégia interpessoal, utilidade, maximização de recursos, cálculo e rentabilidade, a racionalidade substantiva, no âmbito organizacional, é guiada por valores totalmente antagônicos, como entendimento, julgamento ético, autonomia, autorealização e emancipação.

Segundo Tenório (2002a), a prática administrativa pautada pela racionalidade instrumental (ou funcional) pode ser definida como ação gerencial estratégica (ou monológica). Nesse tipo de ação, caracterizada por seu caráter calculado e utilitarista, o elemento tecnológico (organização da produção e do trabalho) predomina. Outro componente marcante desse tipo de ação, é que a interação se dá por meio de forma hierarquizada, entre duas ou mais pessoas, que separam o pensar do agir (planejamento da execução), o que a insere na lógica de produção fordista. Consequentemente:

[...] na obtenção de um fim planejado, o ator social que ocupa posição de mando dentro de uma estrutura organizacional (sistema-empresa) impõe, por meio da razão monológica, o uso de meios (tecnologia, tempo, material e pessoas) com menor custo e efeitos colaterais indesejados e um máximo de benefícios desejados (dinheiro e poder) (TENÓRIO, 2002a, p. 151).

Nessa dinâmica, a ação gerencial estratégica distingue-se por ser um amálgama de competência técnica com atribuição hierárquica, o que, portanto, implica no surgimento da tecnoburocracia. Nesse fenômeno, típico da sociedade contemporânea, as ações são desenvolvidas sob a égide do poder técnico e tecnocrático. Fica patente que este é um fenômeno elitista e decorre da projeção da racionalidade instrumental sobre a gestão organizacional e que, quando ocorre no âmbito da gestão estatal é, por natureza, antidemocrático (TENÓRIO, 2002a).

Em contraposição à gestão estratégica, há a ação gerencial dialógica que tem, como mote principal, justamente a implementação da democratização nos processos gerenciais, que se daria por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais dentro das organizações – quer eles sejam subordinados, quer sejam superiores. O objetivo principal desse tipo de ação é o entendimento que deve ser alcançado comunicativamente, com a utilização de argumentos, apresentados em bases racionais e mediados linguisticamente. A ação gerencial dialógica pressupõe uma flexibilização organizacional, na qual o modelo fordista é superado e o trabalhador-massa é substituído pelo cidadão-trabalhador (TENÓRIO, 2002a).

Segundo Tenório (1998b), quando se dá essa tomada de consciência dos sujeitos organizacionais e a ação gerencial dialógica ocorre de forma sistemática, poder-se-á considerar que a relação trabalho—capital é regida por uma gestão social e que, efetivamente, a cidadania deliberativa foi alcançada.

A gestão social consiste, assim, em uma forma de gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes atores sociais. Nela, predomina a racionalidade comunicativa em detrimento da racionalidade instrumental e os atores, no processo dialógico, não podem impor suas pretensões de validade baseados em aspectos técnicos ou hierárquicos. Nessa perspectiva, as propostas podem ser apresentadas em iguais

condições por todos os atores e defendidas por meio de argumentos que são expostos por meio da razão, do conhecimento. Atingindo-se o consenso racional, alcançado por meio de discussão crítica e apreciação intersubjetiva, a ação legitima-se sob a ótica da gestão social na forma de convicções, e não de resoluções e menos ainda, como resultante de coação ou força (TENÓRIO, 1998b).

Também na relação sociedade—Estado, a cidadania deliberativa pode ser um intento a ser perseguido. Nesse caso a **gestão social** se dará quando:

[...] a pessoa, ao tomar ciência de sua função como sujeito social e não adjunto, ou seja, tendo conhecimento da substância social de seu papel na organização da sociedade, deve atuar não somente com contribuinte, eleito, mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade (TENÓRIO, 1998b, p. 19).

Nesse diapasão, quando ligada a temas em que o aparelho estatal burocrático esteja envolvido, a gestão social está relacionada com a tomada de decisão que ocorre no âmbito de uma esfera pública no qual a sociedade e o Estado interagem com o intento de estabelecer uma **administração pública ampliada** (TENÓRIO, 2005, p. 122).

Há, entretanto, uma preocupação com o papel que as lideranças comunitárias desempenham nesse processo de ampliação da administração pública e no exercício da cidadania deliberativa. Tenório et al. (2010), ao proporem critérios para análise da cidadania deliberativa, revelam a preocupação em avaliar o compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores, como forma de aferir a pluralidade do grupo promotor de processos de discussão. Preocupam-se, também, com as características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução, quando avaliam a autonomia das instâncias deliberativas. Nessa última dimensão, eles defendem que (TENÓRIO et al., 2010, p. 6):

- a) a liderança deve ser capaz de mobilizar os poderes e atores locais, porém, não de forma autoritária, pois os objetivos do grupo são anteriormente discutidos;
- b) a liderança local pode ser formal ou informal, porém legítima para representação do grupo;
- c) o líder deve ter a possibilidade de criar tanto seu papel como o contexto em que vai desempenhá-lo, mantendo um nível mínimo de consistência à sua iniciativa e à sua posição de líder dentro do contexto criado.

Finalizando essa breve discussão sobre as distinções conceituais entre gestão social e gestão estratégica – e, em certa medida, gestão pública – apresenta-se as ponderações de Tenório (2005, p. 121-122) feitas no seu “(re) visitar” do conceito de Gestão Social que, para ele:

[...] foi apenas para acentuar que o conceito de Gestão Social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado **terceiro setor**, mas também a identifica-lo como uma possibilidade de gestão democrática na qual o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas igualmente o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão somente a responsabilidade técnica, mas, além disso, a responsabilidade sócia; não é a *res privata*, mas sim a *res publica*; não é o monólogo, mas, ao contrário, o diálogo.

As concepções de Genauto França Filho (e de alguns outros que com ele produzem) sobre o fenômeno da Gestão Social se assemelham, em grande medida, ao ponto de vista de Fernando Tenório. França Filho (2008)

compartilha, por exemplo, a percepção de que a gestão pública vem sendo, cada vez mais, regulada numa lógica de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica. Nesse sentido, a gestão pública, apesar de divergir da gestão privada com relação aos objetivos – teoricamente, o bem comum, na primeira, e o lucro na última – aproxima-se desta em relação ao modo de operacionalizar a gestão. Segundo o autor, a gestão privada é aquela praticada pelas organizações que atuam no mercado e nas quais os objetivos econômico-mercantis das ações prevalecem determinados por uma racionalidade instrumental (funcional ou técnica), que faz um "cálculo utilitário das consequências" (GUERREIRO-RAMOS, 1989 apud FRANÇA FILHO, 2008, p. 31-32) subordinado as demais lógicas (sociais, políticas, culturais, ecológicas).

Fica clara a semelhança entre os conceitos de gestão privada de França Filho (2008) e gestão estratégica de Tenório (1998b, 2005). Ambos conceituam esse tipo de ação como aquela em que a racionalidade instrumental é a mediadora, e a perseguição de objetivos (o “sucesso”) a finalidade maior. Os autores comungam, também, a percepção de que os princípios norteadores da gestão estratégica¹⁹ tem se propagado para a administração pública e, como se discutirá a seguir, até mesmo para as organizações do terceiro setor.

Na tipologia de França Filho (2008, p. 32), a gestão social é aquela própria das organizações que atuam em espaço que não é o mercado e nem o Estado, apesar de parceiras entre os entes de todas essas dimensões, serem estabelecidas. Segundo ele, esse espaço de atuação, onde se manifesta a gestão social, é:

¹⁹ Desse ponto, será utilizada **gestão estratégica** para designar a ação gerencial monológica, prevalente nas organizações modernas.

[...] o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal. As organizações atuando neste âmbito, que são, sobretudo, associações, não perseguem objetivos econômicos. O econômico aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais (de promoção, resgate ou afirmação identitária etc.), políticos (no plano de uma luta por direitos etc.) ou ecológicos (em termos de preservação e educação ambiental etc.), a depender do campo de atuação da organização. É exatamente esta inversão de prioridades em relação à lógica da empresa privada que condiciona a especificidade da gestão social.

Nessa perspectiva, a gestão social é assumida como uma modalidade específica de gestão organizacional (um *modus operandi*), que do “ponto de vista da sua racionalidade pretende subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 30). Ele ressalta, no entanto, que se trata de uma formulação em termos de tipo-ideal, significando que não seria incomum encontrarem-se organizações sociais que atuam incorporando uma lógica instrumental, fenômeno que ele qualifica de etnocentrismo gestor privado (FRANÇA FILHO, 2008, p. 31).

Tem-se aqui, outro ponto de convergência com Tenório (1999b, p. 99) que acredita que as organizações do terceiro setor se veem na contingência de assumir responsabilidade que vão além de suas capacidades ou finalidades. Mediante essa realidade, essas organizações são compelidas a se “profissionalizarem” para buscarem sobreviver, relegando, por vezes, suas ações com agentes sociais. Ao mesmo tempo, assiste-se um processo de “migração” de profissionais oriundos do mercado – aposentados, desempregados etc. – que levam, junto, “suas tecnologias gerenciais de orientação estratégica para os espaços destinados à orientação dialógica”.

A gestão social, no entanto, não é vista por França Filho (2008) apenas como uma forma específica de gestão, mas também como uma problemática da

sociedade. Segundo ele, o conceito, desse ponto de vista, acaba confundindo-se com a própria ideia de gestão pública uma vez que o vincula à gestão das demandas e necessidades do social – função tipicamente atribuída ao Estado. Ele destaca, no entanto, que o termo gestão social sugere que “para além do Estado, a gestão das demandas e necessidades do social pode se dar via a própria sociedade por meio das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo”. Outra ressalva feita pelo autor destaca que, essa concepção de gestão social, não deve ser vista como uma indicação de reforço de uma visão liberal de Estado mínimo, em que o papel de gestão de serviços públicos é desempenhado pela sociedade civil em substituição ao Estado. O que ele pretende é apenas enfatizar que “existe uma dinâmica política de auto-organização social, por meio de diferentes modalidades do fato associativo, cujo papel deve ser valorizado se quisermos apostar numa democratização da sociedade” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 29-30).

Outra contribuição de França Filho (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, 2010) para o campo da Gestão Social é sua preocupação com a formação daqueles interessados no desenvolvimento de formas alternativas de gestão. Segundo eles:

Uma vez admitido que haja especificidades na gestão social, a formação de gestores tende a exigir metodologias e processos diferenciados em relação às formas de gestão mais tradicionais, o que vem sendo testado em diferentes espaços e contextos no Brasil, notadamente no âmbito da relação entre universidade e sociedade Filho (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 61).

Como alternativa para as especificidades demandadas na formação em Gestão Social é apresentada a abordagem social da aprendizagem por meio de comunidades de prática. Nessa perspectiva a compreensão da aprendizagem deve partir das interações sociais entre pessoas em contextos sócio-práticos, ao

contrário da abordagem cognitiva mais tradicional. É explorada a ideia de que as comunidades de prática são espaços cruciais para que a aprendizagem ocorra. Defende-se que essa abordagem se aproxima da concepção de gestão social que valoriza os processos coletivos, dialogados e participativos da gestão (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

As comunidades de prática podem ser definidas como “grupos de praticantes que compartilham objetivos e desafios, interagem regularmente, aprendem *pelos* outros e *com* os outros, e desenvolvem habilidades para lidar com tais desafios e atingir seus objetivos” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2010, p. 207). Nesse sentido, a própria dimensão dialógica da gestão social “tende a permitir, valorizar e fomentar o diálogo entre diferentes saberes, tanto no âmbito da academia, nas relações entre disciplinas, entre tipos de atividades e entre professores e alunos, como no âmbito” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2007, p. 78) e, sendo assim, coaduna-se perfeitamente às concepções de comunidades de prática.

Mais recentemente, outros pesquisadores têm desenvolvido trabalhos voltados à temática da Gestão Social alinhados às concepções da abordagem crítica frankfurteana. Dentre eles, podem ser citados, José Roberto Pereira (coordenador do Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social (NEAPEGS) da Universidade Federal de Lavras (UFLA); Aírton Cardoso Cançado, coordenador do Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins (NESol/UFT); Paula Chies Schommer, vinculada ao Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA) e Jeová Torres Silva Jr., membro Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará – Campus Cariri (LIEGS/UFC-Cariri). Destaque-se que já existe, um bom número de trabalhos envolvendo esses pesquisadores com Fernando Tenório e Genauto de França Filho, o que corrobora a tese de formação de um abordagem

convergente entre esses autores (CANÇADO et al., 2011; CANÇADO; SILVA JÚNIOR, 2012; CANÇADO; TENÓRIO, 2012; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO; TENÓRIO; SILVA JUNIOR, 2012; PEREIRA; CANÇADO, 2012; SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, 2010; SILVA JUNIOR; FRANÇA FILHO; RIGO, 2012).

4.2 Abordagem da gestão do desenvolvimento social interorganizacional

Outra vertente de estudo que se destaca no campo da Gestão Social é a abordagem da gestão do desenvolvimento social (ou gestão social do desenvolvimento; os dois termos são presentes nos textos) baseada, principalmente, no conceito de interorganizações e “capitaneada” por Tânia Fischer, da UFBA. Cabe ressaltar, inicialmente, que para a pesquisadora a gestão social é vista tanto como um domínio do conhecimento, marcadamente interdisciplinar, quanto como uma prática interorganizacional e institucional (FISCHER, 2007).

Na dimensão praxiológica, a Gestão Social é discutida em diversos trabalhos (FISCHER, 2002, 2007; FISCHER et al., 2006; GONDIM; FISCHER; MELO, 2006) voltados aos espaços de práticas das organizações e interorganizações que constroem a realidade social e promovem o desenvolvimento, cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade.

Do ponto de vista de fundamentação teórica, não há, nos trabalhos dessa abordagem, a prevalência de um referencial alinhado a uma determinada vertente— como acontece com o enfoque de Fernando Tenório, por exemplo, que é fortemente embasado nas concepções da teoria crítica em geral e nos pressupostos habermasianos em particular. Os autores dessa abordagem recorrem a alguns teóricos do desenvolvimento (como Wolfgang Sachs, Gustavo

Esteva, Ignacy Sachs, dentre outros) e dos estudos organizacionais (em especial Mary Parker Follet; Catherine Alter e Jerald T. Hage; Amitai Etzioni; e Ernest E. Alexander). Esses últimos embasam as discussões sobre organizações complexas (ou interorganizações), concepções que permeiam os textos dessa abordagem.

Na visão de Fischer (2007, p. 3) a gestão social pode ser entendida como:

[...] ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão (agir comunicativo) que resulte em parcerias intra e inteorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade em relação a fins e em relação a valores, alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo.

O conceito de interorganizações remete aos arranjos feitos por governos, empresas, comunidades organizadas e redes produtivas que assumem o protagonismo das ações de desenvolvimento. Esse conceito se aplica tanto às iniciativas de desenvolvimento competitivo (estratégico, econômico) quanto às aquelas de desenvolvimento solidário ou alternativo (FISCHER, 2002). Dentre os diferentes e modelos dessa última, destacam-se:

[...] formas associativas de produção promovidas por ONGs, comunidades, movimentos sociais e setores governamentais; dinâmicas locais de orientação ecológica e sustentável (a despeito das críticas e dissensões); movimentos feministas, voltados para a inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento; mecanismos para concessão de microcrédito e, finalmente, movimentos sociais em prol dos direitos a terra e à habitação (FISCHER, 2002, p.22).

As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns ou associadas pela complementaridade,

integradas e que apresentam as seguintes características: objetivos múltiplos e potencialmente competitivos/cooperativos; componentes estruturais essencialmente diferenciados; diversas lógicas sociais em confronto e coalizão; disputas por recursos e espaços; estilos de liderança e tecnologias de ação social diferentes; especificidades culturais em cada um dos enclaves ou sub-organizações que integram o complexo. Essa complexidade assume a forma de alianças, parcerias, consórcios, rede, clusters, arranjos socioprodutivos, dentre outros, sendo esses tipos de organizações que trabalham em conjunto identificados não apenas nos conglomerados empresariais, mas em ações que articulam Estado, Mercado e Sociedade na promoção do desenvolvimento localizado em espaços inter e intraterritórios, em ações variáveis no tempo (FISCHER, 2002).

Esse contexto, de complexidade e hibridização interorganizacional, segundo Fischer (2002), passa pelo Estado, pelo Mercado e pela Sociedade Civil (terceiro setor). Nesse contexto de relações complexas entre os três grandes setores, Fischer (2007) considera que a gestão social é a **gestão do desenvolvimento social** (ou gestão social do desenvolvimento), na abordagem teórica organizacional.

A gestão do desenvolvimento social é definida por Fischer (2007) como um processo de mediação que articula vários níveis de poder individual e social. Nesse processo social são negociados o que deve ser feito, por que e para quem e a gestão:

[...] não é função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder (FISCHER, 2002, p. 27).

Mas Fischer (2007, p. 28) alerta que a gestão do desenvolvimento social, como um espaço de práticas híbridas e contraditórias, não exclui a possibilidade de ocorrência de conflitos de interesses e percepções e de competição. Imersas em um sistema de orientação marcadamente capitalista, as formas organizativas solidárias não estão imunes à lógica predominante nesses contextos. Nesse sentido, como quaisquer outras organizações, “devem mapear necessidades, delinear estratégias consequentes, desenvolver planos, gerir recursos escassos ou não, gerir pessoas comunicar-se e difundir resultados, construindo a identidade e preservando a imagem da organização”. A autora prossegue ressaltando que mesmo “orientada por valores e pela ética de responsabilidade, a gestão do desenvolvimento social deve atender aos imperativos da eficácia”.

Mas como se traduz a eficácia nesse campo? Em sua visão, por meio da efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada. Isso implica que constituem tarefas essenciais do gestor social “prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações” (FISCHER, 2002, p. 28).

A introdução do gestor social nas discussões é outra singularidade dessa abordagem. Ao apontar, explicitamente, o papel do gestor na gestão social do desenvolvimento, essa abordagem se distingue. Para Fischer et al. (2006, p. 797):

Ao tratarmos de gestão social, articulamos liderança e *management*, eficácia, eficiência e efetividade social. Estamos tratando de mediações sociais realizadas por indivíduos (gestores) e suas organizações.

A capacidade de mediação é, assim, uma característica básica desse gestor. Além disso, a visão – o saber-ver – que precede qualquer ato de gestão, também constitui um atributo desse indivíduo (FISCHER et al., 2006). O que se exige é “que ele tenha visão de conjunto, ajude na transformação sociocultural,

mas também simbólico-valorativa, e que se mantenha vigilante ante os mecanismos de autorregulação” (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006, p. 4-5).

Além dessas características, de caráter mais geral, Gondim, Fischer e Melo (2006) apontam aquelas que seriam as competências básicas do gestor social:

- a) Elaborar diagnósticos, programas, projetos e ações;
- b) Articular redes interorganizacionais, interinstitucionais e intersetoriais;
- c) Mediar interações em escalas territoriais e organizacionais;
- d) Articular ações em diversos arranjos sócio-produtivos;
- e) Promover aprendizagem individual e coletiva;
- f) Elaborar estratégias de inovação e empreendedorismo em diversos territórios;
- g) Facilitar relações entre indivíduos, grupos e coletividades;
- h) Promover transformações sociais em áreas geográficas delimitadas;
- i) Captar e alocar recursos com eficácia;
- j) Integrar diferentes olhares sobre a realidade social;
- k) Elaborar projetos de pesquisa e acompanhar todas as etapas de seu desenvolvimento;
- l) Facilitar a participação do cidadão na gestão do desenvolvimento local/regional/global;
- m) Promover a valorização humana, a valorização da diversidade cultural, regional e global.

Fica claro que, nessa abordagem, os pesquisadores reconhecem a influência da lógica capitalista ocidental e entendem que preceitos dessa orientação devam ser incorporados pelas organizações e interorganizações

comprometidas com modelos alternativos e solidários de desenvolvimento. Por outro lado se defende que, sendo projetos de “ruptura e de construção de novos paradigmas do agir social”, as organizações e interorganizações envolvidas na gestão do desenvolvimento social contribuem refletindo e transformando os contextos culturais de forma tangível e intangível (FISCHER, 2002, p. 28). Face essas considerações, propõe-se que o campo da gestão social (ou da gestão do desenvolvimento social) “é, ao mesmo tempo, uma área de conhecimento emergente, que tem a contribuição de diversas disciplinas, e, especialmente, um *locus*, um espaço de práticas resignificadas de gestão” (FISCHER, 2007, p. 5). Duas dimensões são, assim, claramente discerníveis mas, ao mesmo tempo, reflexivamente entrelaçadas: 1) dimensão epistemológica, construída por múltiplas disciplinas e configurando uma proposta pré-paradigmática; e 2) uma dimensão praxiológica, centrada em espaços de práticas interorganizacionais e interinstitucionais (FISCHER, 2002, p. 29).

Vislumbra-se na Figura 15 que os conhecimentos produzidos na dimensão epistemológica constituem elementos de mediação com a dimensão praxiológica e, ao mesmo tempo, fornecem os subsídios para delineamento dos perfis de competência social requeridos daqueles envolvidos nas práticas que, nessa perspectiva, são assumidos como gestores sociais. Dessa forma, “aprende-se com as práticas, e o conhecimento se organiza para iluminar as práticas” (FISCHER, 2002, p. 29) de maneira recursiva e reflexiva.

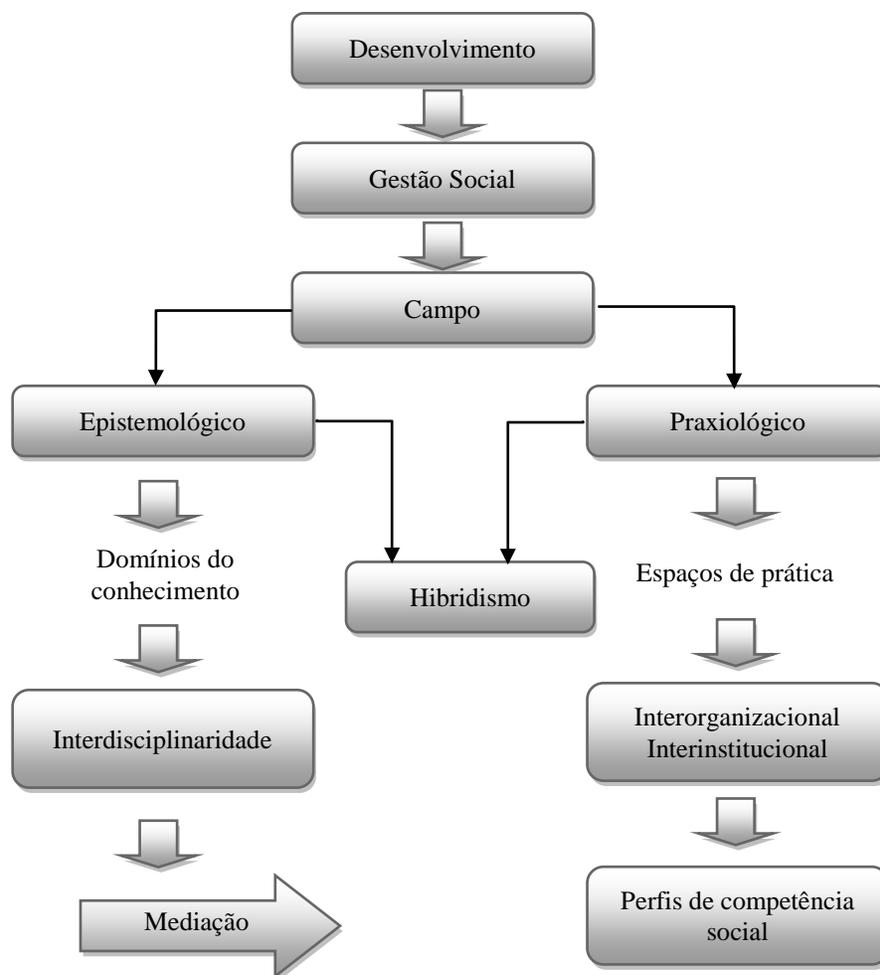


Figura 15 Campo de gestão social (ou de gestão social do desenvolvimento)

Fonte: adaptado de Fischer (2002, p. 29)

Alinhada a essas compreensões é proposta uma agenda de pesquisa que, considerando as dimensões epistemológicas, praxiológicas, conceituais e metodológicas e procurando contemplar tanto novos recortes empíricos quanto a rearticulação de conhecimentos interdisciplinares, aborde temas como (FISCHER, 2002): 1) identificação de novas formas organizacionais complexas,

representadas por interorganizações (reais ou virtuais); 2) exame de estratégias de ação coletiva (como seus atores, papéis etc.); 3) análise de processos de cooperação/competição, conflito/coesão; 4) caracterização dos contextos culturais das organizações e de suas repercussões sobre as ações nelas desenvolvidas; 5) mapeamento dos estilos de gestão e perfis dos gestores, identificando tecnologias de gestão social produtos da ação coletiva.

Conclui-se que a abordagem de Tânia Fischer introduz alguns elementos interessantes na discussão da Gestão Social. Adotando uma perspectiva praxiológica, a autora (e seus colaboradores) mostram a importância que a ação coletiva tem no processo de desenvolvimento da gestão social, mas sem, contudo, desprezar a dimensão individual. Ao colocar as competências e o perfil do gestor social como alvo de investigação do campo, reforça-se o papel que o indivíduo assume como agente ativo no processo de gestão do desenvolvimento social, atuando como um “mediador multiqualificado, situando-se em um contínuo que vai da capacidade de dar respostas eficazes e eficientes às situações cotidianas à de enfrentar problemas de alta complexidade” (FISCHER, 2002, p. 30).

Ao mesmo tempo, essa perspectiva ressalta o papel transformador e recursivo das ações de gestão do desenvolvimento social no âmbito das organizações e interorganizações que, inseridas em contextos culturais diversos, “podem ser agentes de transformação determinantes em seus contextos de referência quando geridas por líderes com visão de si, dos outros e do mundo em que vivem, de modo a desenhar organizações com sentido estratégico” (FISCHER et al., 2006, p. 805). Novamente, ressalta-se o protagonismo do ator individual (no caso, do gestor social) e sua capacidade de ser “líder de transformações sociais” (FISCHER, 2002, p. 28) ao desempenhar práticas de gestão cujos resultados contribuirão para reforçar e, eventualmente transformar, essas mesmas práticas.

A abordagem da gestão do desenvolvimento social, apesar de relevante no que se refere ao número de citações recebidas, em particular pelo texto “Gestão Social do desenvolvimento e interorganizações”, apresentado no Colóquio Internacional sobre Poder Local em 2003, aparenta não estar tendo continuidade. Mesmo com o desenvolvimento de trabalhos em parceria com outros autores sobre a gestão do desenvolvimento social interorganizacional (FISCHER et al., 2006, 2008; GONDIM; FISCHER; MELO, 2006), o que poderia indicar a consolidação da abordagem, não foram encontrados textos publicados nos últimos 5 anos com a temática. O que se percebe é uma preferência recente da Profa. Tânia Fischer em debater o ensino da Administração no Brasil (FISCHER, 2010a, 2010b; FISCHER; WAIANDT; FONSECA, 2011) em detrimento do aprofundamento das questões sobre a gestão do desenvolvimento social.

4.3 A administração pública societal

A análise de citações que subsidia esta parte mostra que o artigo “Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social” (2005), da pesquisadora da UFMG, Ana Paula Paes de Paula, é o segundo de maior impacto no campo da Gestão Social – levando-se em conta os dados do Google Acadêmico, é bom lembrar. Caso se considere as 83 citações²⁰ feitas a seu livro “Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea” (2005) – que, estranhamente, não consta dos resultados da busca “gestão social” – essa influência fica ainda mais explícita.

Tanto o artigo quanto o livro, derivam da tese de doutorado defendida na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2003 e intitulada “Entre a

²⁰ Pesquisa também realizada em 24 de março de 2012

administração e a política: os desafios da gestão pública democrática”. Contudo, conforme relato da própria autora, seu interesse por experiências inovadoras que representassem algo “realmente novo” na gestão pública brasileira vem desde o mestrado, feito na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP- FGV). Em sua dissertação de mestrado, ela buscou analisar o potencial transformador das relações entre o Estado e ONGs e entender os dilemas que circundam estas organizações como reflexo de uma luta política, estimulada pela própria crise paradigmática (PAULA, 1998b).

Dando sequência às suas investigações sobre as relações entre a sociedade e o Estado, Paula (2003, p. 3), em seu doutoramento, defende a tese de que:

[...] a nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Além disso, o seu grau de inovação é questionável porque este modelo tende a imitar as ideias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas adequadas para o setor público.

A crítica à nova administração pública (*new public management*) é um dos pilares dessa vertente da obra de Paula (2003, 2005a, 2005b). Na visão da autora, a nova administração pública – ou administração pública gerencial, ou gerencialismo da administração pública; a autora usa todos esses termos na definição de um mesmo fenômeno – consiste na tentativa adotada pelos governos de implantar na gestão pública os preceitos e técnicas da administração de empresas. O movimento gerencialista na administração pública teve seu auge na década de 1980, principalmente durante os governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido (1979 a 1990), e de Ronald Regan, nos Estados Unidos (1981-1989).

Do ponto de vista de fundamentação teórica, a nova administração pública deriva de duas correntes de pensamento: o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. Essas, por sua vez, estão alinhadas ao pensamento liberal que tem início em Adam Smith, passa pela Escola Austríaca (Ludwig von Mises; Friedrich Hayek; Lionel Robbins), pela Escola de Chicago (principalmente com Milton Friedman), pela Escola de Virgínia (Joseph Schumpeter; Kenneth Arrow e Anthony Downs), e pela *London School of Economics*, dentre outros, que exerceram forte influência sobre os defensores – teóricos e praticantes – da nova administração pública. Da mesma forma, alguns *think tank*²¹, principalmente norte-americanos e britânicos, também contribuíram para a sustentação teórica da nova administração pública (PAULA, 2005b) configurando o que se convencionou denominar neoliberalismo.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o pensamento neoliberal sofreria um aparente abalo com a “alternância” de poder em seus dois principais expoentes. Nos Estados Unidos, sai o governo republicano de Ronald Reagan e entra o democrata Bill Clinton enquanto que no Reino Unido os trabalhistas, com Tony Blair à frente, retornam ao poder em substituição à “Dama de Ferro” conservadora, Margaret Thatcher.

Paula (2005b) ressalta, no entanto, que novas concepções teóricas e políticas – essencialmente a terceira via e a governança progressista –, que a princípio pareciam questionar a orientação neoliberal, contribuíram para a sustentação das práticas desse modelo. De acordo com Giddens (1999, p.7) – um dos principais teóricos da terceira via – esta consistia apenas na tentativa de renovação da social-democracia que, face à configuração da sociedade no final

²¹ De acordo com Leis (2009), o conceito de *think tank* refere-se a “uma instituição dedicada a produzir e difundir conhecimentos e estratégias sobre assuntos vitais – sejam eles políticos, econômicos ou científicos. Assuntos sobre os quais, nas suas instâncias habituais de elaboração (estados, associações de classe, empresas ou universidades) [...]”.

do século XX, necessitava ser empreendida para sua sobrevivência, tanto no nível ideológico quanto prático. Eventos como “a dissolução do ‘consenso do *welfare*’ que dominou os países industrializados até o final da década de 1970, o descrédito final do marxismo e as mudanças muito profundas, econômicas e tecnológicas que contribuíram para que tudo isso ocorresse” precipitaram a necessidade desse debate.

Segundo Giddens (1999), a política da terceira via deveria ter como objetivo principal auxiliar os cidadãos a lidar com três das maiores revoluções contemporâneas: globalização; transformação na vida pessoal, na intimidade; e o relacionamento do homem com a natureza. Como valores a pautar essa política são apontados: 1) igualdade; 2) proteção aos vulneráveis; 3) liberdade como autonomia; 4) não há direitos sem responsabilidade; 5) não há autoridade sem democracia; 6) pluralismo cosmopolita; e 7) conservadorismo filosófico. Giddens (1999, p. 36) sintetiza sua proposta afirmando que:

Vou supor que “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estio quanto o neoliberalismo.

Já a governança progressiva (*progressive governance*) surge, no entendimento de Paula (2005b), como uma tentativa de evitar as ambiguidades do termo terceira via e de resgate das ideias progressistas dos novos democratas norte-americanos. Apesar da mudança na denominação, a autora entende que:

[...] a mesma agenda política e administrativa perpassa o neoliberalismo e a terceira via: o pensamento liberal é mantido, assim como as visões de reforma e gestão que a ele se associam. Nesse contexto, a pressuposição da eficiência técnica e administrativa transformou a nova administração pública em um modelo ideal a ser emulado pelos países que estão reformando seu aparelho de Estado e práticas de gestão (PAULA, 2005b, p. 79).

Na visão da autora, esse movimento ao enfatizar, predominantemente, a eficiência governamental em detrimento dos aspectos sociopolíticos, mantém a dicotomia entre a administração e a política. Nesse sentido, o movimento contribui para sedimentar algumas crenças, dentre elas as de que o setor privado é mais eficiente que o setor público na proposição de soluções administrativas e que as práticas e técnicas administrativas podem e devem ser aplicadas ao setor público (PAULA, 2005b). A administração pública gerencial caracteriza-se, ainda, por ser participativa no nível do discurso, mas centralizadora no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular (PAULA, 2005a, p. 41).

O ideário da administração pública gerencial teve ampla repercussão e disseminou-se por vários países, dentre eles Austrália, Nova Zelândia e Brasil (PAULA, 2003). No Brasil, o movimento ganhou força a partir dos debates sobre a necessidade de promoção de uma reforma gerencial do Estado e com a chegada ao poder do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 1994. Segundo Paula (2005a), ao longo dos 8 anos do governo dos sociais democratas e sob a condução do ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, o modelo de administração pública gerencial foi efetivamente implantado no país.

Paralelo à implantação da administração pública gerencial assistiu-se no Brasil ao surgimento de outra vertente de gestão pública denominada por Paula (2003), primeiramente como administração pública popular e, posteriormente,

como administração pública societal (PAULA, 2005a, 2005b). Para ela, essa vertente é tributária dos movimentos contestatórios do regime autoritário que vigorou no país entre 1964 e 1985. Iniciativas de mobilização popular, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, incentivavam a participação popular e a reivindicação de direitos junto ao poder público

Os movimentos sociais, que atuaram decisivamente na formulação dessas novas formas de participação popular (apesar de sua heterogeneidade) comungavam, em certa medida, de uma concepção comum: o questionamento do Estado como protagonista único da gestão pública, a reivindicação da cidadania e a necessidade de fortalecimento da sociedade civil. Para transformar essa concepção em realidade, buscava colocar em prática um novo projeto político para

ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAULA, 2005a, p. 39).

Todo esse contexto fez emergir, principalmente nas esferas locais, experiências alternativas de gestão pública que permitiriam a identificação de uma vertente oposta à administração pública gerencial: a **administração pública societal**. Segundo a autora, essa nova forma de gerir o Estado configura um projeto ainda em construção que “ênfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão”. A gestão social seria a abordagem desse novo modelo, uma vez que destaca a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas (PAULA, 2005a).

	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Quadro 7 Comparação dos modelos de administração pública

Fonte: Paula (2005a, p.41)

O Quadro 7 sistematiza e compara as duas vertentes a partir da concepção de Paula (2005a). O que se observa é que, apesar de ambas consistirem projetos políticos analisados a partir de práticas efetivamente desenvolvidas, enquanto vertentes de estudo há uma distinção clara entre a administração pública gerencial e a administração pública societal. A primeira,

conforme discutido anteriormente parte de escolas de pensamento que tem origem no pensamento liberal e percorre um caminho extenso de discussões teóricas que culminam com a proposição de postulados econômicos e políticos – terceira via, governança progressiva etc. – que fundamentariam as práticas de gestão pública adotadas em um número significativo de países ao longo da década de 1990. Nesse sentido, entende-se que a teoria pavimentou o caminho para o surgimento das práticas da administração pública gerencial.

Em contrapartida, a administração pública societal, parece percorrer um caminho inverso – pelo menos na abordagem de Paes de Paula. Para a autora, a administração pública societal emerge da “tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país” (PAULA, 2005a, p. 39) e, apesar de ainda não apresentar uma proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado, vem, gradativamente, elaborando alternativas para a gestão pública (PAULA, 2005c). Sendo assim, configura-se um processo no qual, práticas de gestões públicas inovadoras e de caráter participativo adotadas no Brasil, principalmente no âmbito municipal, são analisadas e agrupadas sob a denominação de administração pública societal, constituindo um novo modelo baseado na gestão social.

Para Paula (2005a) como resultante desse processo tem-se a possibilidade de desenvolvimento de um modelo alternativo para uma “nova administração pública” contrapondo-se à tentativa desenvolvida pelo movimento gerencialista de “tomar para si” essa tarefa. No campo teórico, essa alternativa estaria fundamentada nos pressupostos de desenvolvimento de uma teoria crítica, não prescritiva, em permanente construção e na qual a teoria das organizações estaria subordinada à teoria do desenvolvimento humano. Na dimensão prática, a administração pública societal se pautaria pelo desenvolvimento de técnicas de gestão e de formação específicas para os

gestores públicos em que haveria uma combinação entre a administração e a política, na busca de humanização do *management*.

Como desdobramento das ideias sobre a administração pública societal assistiu-se a um interessante debate com um dos próceres do gerencialismo na administração pública brasileira, o professor da FGV-SP e ex-ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 1998, Luiz Carlos Bresser-Pereira. Para Bresser-Pereira (2005), a administração pública gerencial consistia em uma nova forma de organizar e administrar o Estado, que se opunha à administração pública burocrática, a qual pretendia substituir. Segundo ele, não se trataria de uma forma alternativa de governar, mas sim em saber como gerir o aparelho do Estado e os serviços sociais e científicos que o Estado decide financiar.

Sendo assim, não faria sentido comparar um tipo de administração pública – no caso, a gerencial – com uma forma de governo ou regime político – que é como Bresser-Pereira (2005) entende as ponderações de Paula (2005a) sobre gestão social. Segundo ele o conceito de gestão social, na forma como é apresentado pela autora, não é uma forma de organizar e administrar o aparelho do Estado, mas um aspecto da democracia participativa. Ele prossegue afirmando que:

Se os autores querem chamar esse tipo de gestão pública de “gestão social”, não tenho objeções. Haveria assim uma “administração pública gerencial social”. E assim seria possível distingui-la não apenas da administração pública burocrática, mas também de versões mais liberais e autoritárias de administração pública gerencial. O que não podem, porém, é comparar modelo de administração pública com tipo de regime político (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.2).

Em sua tréplica, Paula (2005c, p. 52) argumenta que, na realidade, não se comparou

A administração pública gerencial e a gestão social, mas a administração pública gerencial e a administração pública societal, e, de fato, estes dois modelos de administração pública se referem à forma de organizar e administrar o Estado.

O que se buscava era mostrar que a administração pública societal estaria elaborando alternativas para a gestão pública, pautada por uma gestão social, mas que ainda não haveria uma proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado, à semelhança daquela promovida pela administração pública gerencial no Brasil nos anos 1990.

Dando continuidade à sua “defesa”, Paula (2005c, p. 52) pontua que:

O gerencialismo e a gestão social não são formas de organizar do Estado, mas também não podem ser considerados tipos de regime político e governo, sob pena de contrariar a base desses conceitos da ciência política. Seria mais correto afirmar que representam manifestações de regime e governo democrático no campo da gestão pública, uma vez que exprimem em suas instituições e ações a orientação política vigente. Posto que não existe apenas uma forma de estruturar e operacionalizar a democracia, o gerencialismo e a gestão social são diferentes traduções da gestão pública democrática.

Paula (2005c, p. 52) critica, ainda, a proposição de uma “administração pública gerencial social” que, em seu entendimento, seria como misturar água e óleo. Seria possível para a administração pública gerencial buscar ser mais democrática e menos burocrática, mas a construção de uma cultura política participativa não faria parte de seus idealizadores. Essa realidade ficaria patente na condução da reforma do Estado no Brasil, em que limitações institucionais e estruturais impossibilitariam a participação popular.

Ela conclui afirmando que a administração pública gerencial não pode buscar ser menos gerencial, e “sendo gerencialista, não partilha do mesmo repertório de crenças e práticas da gestão social, que rejeita as fórmulas do *management* e tenta contemplar as peculiaridades culturais locais e as demandas de participação popular” (PAULA, 2005c, p. 52).

À semelhança de Tânia Fischer, Ana Paula Paes de Paula não tem, nos últimos anos, dado sequencia às investigações sobre gestão social e a administração pública societal. Em seus trabalhos mais recentes, ela tem privilegiado as discussões sobre estudos críticos em administração (PAULA, 2008; PAULA et al., 2010) apesar do impacto que seus textos sobre administração pública societal têm no campo da Gestão Social.

4.4 A abordagem “puquiiana”

A análise dos artigos mais influentes no campo da gestão social permite indicar uma última possível vertente teórica da área que seria delimitada pelos trabalhos desenvolvidos por pesquisadores que atuam – direta ou indiretamente – junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), em particular no âmbito do Instituto de Estudos Especiais (IEE-PUC/SP), atual Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE) e do Núcleo de Estudos do Terceiros Setor (Neats), ambos daquela universidade. Nessa vertente, aqui denominada abordagem “puquiiana”²² destacam-se os textos do professor Ladislau Dowbor, o livro, publicado em 1999, “Gestão social: uma questão em debate”, organizado pelas pesquisadoras Elizabeth Melo Rico e Raquel Raichellis e a obra, também coletiva, publicada em 2006 e organizada

²² O termo puquiiano, apesar de soar estranho, foi encontrado em documentos que fazem referência à Pontifícia Universidade Católica e, sendo assim, adotado neste trabalho.

por Marly Cavalcanti. Em comum, obviamente, tem-se o fato de que esses autores – e grande parte daqueles que escrevem os textos presentes nos livros -- atuam na PUC/SP.

De Ladislau Dowbor, três textos– que, na realidade, são basicamente o mesmo texto – aparecem entre aqueles com maior número de citações no Google Acadêmico. A semelhança da abordagem da administração pública societal, Dowbor (1999a, 1999b, 2001) parte da constatação de que o modelo capitalista liberal, apesar de eficiente na organização da produção, seria ineficaz na distribuição, socialmente injusto e ambientalmente destrutivo. Para ele, fica claro que esse sistema, eficiente apenas na dimensão produtiva, não é aceitável. É fundamental articular a dimensão produtiva (agregada com a infraestrutura e os serviços de intermediação necessários) com a dimensão social do desenvolvimento. Para Dowbor (1999b, p.6-7):

[...] se não houver investimento no ser humano, na sua formação, na sua saúde, na sua cultura, no seu lazer, na sua informação. Em outros termos, a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um "complemento", uma dimensão humanitária de certa forma externa aos processos econômicos centrais, para se tornar um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução.

Outro texto de impacto na abordagem puquiiana (CARVALHO, 1999) segue o mesmo caminho ao apontar que o modelo de bem-estar social passou por um desmonte ao longo das décadas de 1980 e 1990. Para a autora, alguns fatores atuaram de forma decisiva para esse ocaso: a globalização econômica; a ausência de crescimento econômico nos países emergentes e periféricos; a financeirização da economia; o elevado grau de incerteza gerado pelos avanços tecnológicos; e o enfraquecimento da classe trabalhadora em razão da transformação produtiva, do aumento da pobreza e das desigualdades, o que

diminui seu protagonismo na formulação do pacto interclasses que sustentou o *welfare state* (CARVALHO, 1999).

Outra semelhança entre as abordagens encontra-se na crítica ao neoliberalismo como alternativa à crise do *welfare state*. De acordo com Rico e Raichelis (1999, p. 9), o contexto de crise do capitalismo aliado à derrocada do Leste Europeu na década de 1980 possibilitou a emergência de “teses neoliberais de desmontagem do Estado enquanto instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania”. Para Carvalho (1999), a ideia de um Estado mínimo e a primazia do mercado parecia a solução mágica para enfrentar a conjuntura problemática que o mundo no final do século XX vivia, mas redundou em um sistema dualizado de bem estar social “no qual o mercado cuida daqueles com poder de compra e deixa os grupos mais vulneráveis sob a responsabilidade das instituições locais (municipalidades ou solidariedade privada)” (CARVALHO, 1999, p. 22).

Nessa perspectiva, o bem-estar social – que envolve, dentre outros setores, educação, saúde, cultura, lazer – torna-se não só um elemento crucial para o desenvolvimento das atividades econômicas, mas também, e principalmente, o fim maior a ser atingido (DOWBOR, 1999b). Frente à importância assumida pela dimensão social, resta questionar de que forma vai se gerir essa área?

De acordo com Dowbor (1999b), os paradigmas da gestão social – que para ele se traduz na gestão do social – ainda estão por ser definidos ou construídos. Para ele, os paradigmas da gestão tradicional não atendem às especificidades desse setor. A solução de atribuir ao Estado, por meio de uma administração pública burocrática, hierarquizada e centralizadora, toda a responsabilidade de desempenhar essas tarefas também já parece ter se esgotado.

Como alternativa a esse impasse emerge um novo modelo no qual a gestão do social é desenvolvida por meio de parcerias entre o setor estatal, as

organizações não governamentais e as empresas privadas. Nesse novo contexto, o terceiro setor surge como o elemento articulador com o Estado e como mecanismo de participação cidadã. As empresas, por sua vez, são motivadas a atuarem não mais por meio do assistencialismo ou da filantropia, visando o marketing social, mas sim no sentido de ajudar a construir o interesse público (DOWBOR, 1999b).

De acordo com Carvalho (1999), essa gestão social emergente – que para ela se refere à gestão das ações públicas ou, dito de outra forma, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos – é resultante de duas tensões. A primeira delas, entre a eficiência e a equidade, decorre da transferência de atividades econômicas estatais (privatizações) que produziram resultados mais eficientes, mas que, na visão da autora, ainda não se traduziram em vantagens para o cidadão. A tensão entre a lógica da tutela (ou compaixão) e a lógica dos direitos é outra que se manifesta nesse contexto. A parceria entre Estado/iniciativa privada/sociedade civil, que ancorou o *welfare state* e ainda prevalece no contexto atual, é ancorada na solidariedade. No entanto, o cenário de crise pode levar que a solidariedade transmute-se em compaixão, desconsiderando o direito como fundamento da política social.

Carvalho (1999) afirma que como produto dessas tensões, novas tendências da gestão da política social se apresentam. São elas:

- a) gestão compartilhada (ou um novo *welfare mix*): percepção de que os atores sociais/coletivos são co-responsáveis pela implementação de políticas sociais e que valores como descentralização e participação fortalecem a sociedade civil que pressiona por uma execução em parceria – portanto, publicizada – dessas ações;

- b) ênfase na ação local: há a crença de que o nível local se apresenta como o espaço de reestabelecimento das utopias de plena democracia;
- c) articulação e complementaridade entre as esferas de governo (união, estados e municípios);
- d) gestão em rede: interconexão de diversos agentes (governamentais, privados e não governamentais), baseado na horizontalidade das relações e, portanto, baseada em princípios democráticos e na participação;
- e) gestão intersetorial ou transetorial, exigindo a conjugação, convergência e integração das políticas e programas setoriais;
- f) flexibilização dos programas e serviços: prioridade para projetos e serviços abertos, flexíveis e com maior autonomia que privilegiem a participação do cidadão.

Dowbor (1999b) também reconhece que esse movimento inovador de gestão do social começa a tomar forma, principalmente no nível local. Para o autor, a partir de experiências concretas, relatadas por diversas instituições (Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - CEAPG-FGV/SP); Secretaria de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores; Fundação Abrinq; etc., esse fenômeno pode ser observado em diversas localidades. Segundo ele:

A urbanização permite articular o social, o político e o econômico em políticas integradas e coerentes, a partir de ações de escala local, viabilizando – mas não garantindo, e isto é importante para entender o embate político - a participação direta do cidadão, e a articulação dos parceiros (DOWBOR, 1999b, p. 12-13).

Dowbor (1996, p. 27) ressalta que não se trata de reduzir a sociedade ao espaço local, mas sim entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado. Em sua visão, assiste-se a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública e, portanto, devem ser repensadas, de forma geral, a “hierarquia de decisões que concernem ao nosso desenvolvimento”. Na modernidade exigem-se, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses e comunidades organizadas para gerir o dia-a-dia. Segundo ele, esse “tripé” de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como “democracia participativa”, é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos”.

No intuito de consolidação desse novo gerir social, Dowbor (1999b, p. 13) defende que haja uma “aproximação articulada de empresários, de administradores públicos, de políticos, de organizações não governamentais, de sindicatos, de pesquisadores acadêmicos, de representantes comunitários.” Nesse processo, a existência de centros de referência em gestão social como o próprio IEE/PUC-SP e o CEAPG-FGV/SP assumem papel preponderante²³ na pesquisa de “novas formas participativas de elaboração do orçamento, com um imposto

²³ Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 686) elencam outros núcleos de pesquisa em gestão social que podem contribuir com esse intento: o pioneiro Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV). Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA); Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Universidade de São Paulo (CEATS/USP); Núcleo de Estudos de Administração do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NEATS/PUC-SP); Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NIPETS/UFRGS); Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará – Campus Cariri – LIEGS/UFC-Cariri; Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social (NEAPEGS) da Universidade Federal de Lavras (UFLA); Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Tecnologia sem Gestão Social da Universidade Federal do Vale do São Francisco – NIGS/UNIVASF e Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins – NESol/UFT

de renda negativo (renda-mínima), com novas formas de representação política e o novo potencial da comunicação” (DOWBOR, 1999b, p. 14). Ele conclui afirmando que:

A gestão social está buscando novos espaços em termos políticos, econômicos e administrativos. Não é mais um setor, é uma dimensão humana do próprio desenvolvimento, que envolve tanto o empresário como o pesquisador, ou o ativista do Movimento dos Sem Terra (DOWBOR, 1999b, p. 14).

Por último, cabe ressaltar mais algumas similaridades entre o enfoque puquiano e as abordagens da administração pública societal e da gestão do desenvolvimento social interorganizacional. Parte-se da análise de experiências concretas, de práticas de gestão social vivenciadas em vários locais para elaboração teórica dessa forma alternativa de administração dos interesses públicos.

À semelhança dessas abordagens, também não há nenhuma corrente referencial predominante na abordagem puquiana. Pode-se inferir, entretanto, a partir do discurso dos autores dessa vertente, que há forte influência da perspectiva marxista nessa abordagem. Referências a intelectuais como Antonio Gramsci e Boaventura de Sousa Santos, dentre outros, aparecem em vários dos textos dessa vertente (CARVALHO, 1998, 1999; NOGUEIRA, 1999; RAICHELIS, 2006; WANDERLEY, 1999) Se não constituem uma escola teórica unificada que embasa a discussão sobre gestão social dos puquianos, as referências feitas a eles permitem, ao menos, fazer ilações a respeito da orientação ideológica dessa abordagem.

4.5 A título de síntese: convergências e singularidades das abordagens teóricas da Gestão Social e opções epistemológicas do pesquisador

A parte anterior apresentou algumas das possíveis correntes teóricas do campo da Gestão Social no Brasil. Foram identificados alguns dos autores e trabalhos de maior impacto da área e, a partir da análise desses textos, definidos aqueles que poderiam ser agrupados em torno de uma abordagem similar.

Duas análises – dentre as várias possíveis – foram feitas a partir da delimitação dessas abordagens. A primeira buscou mapear as referências teóricas utilizadas, identificando quais correntes do pensamento podem ter influenciado cada abordagem. Concepções comuns (ou pelo menos similares) entre as abordagens é outra apreciação feita a partir da delimitação das vertentes da Gestão Social no Brasil.

No que se refere ao mapeamento dos embasamentos teóricos que fundamentam as abordagens da Gestão Social identificadas, se percebe que, apesar de algumas concepções distintas, elas apresentam várias conexões e pontos de partida comuns em suas formulações. **A Erro! Fonte de referência não encontrada.**, que ilustra essas relações, mostra, por exemplo, a influência que as ideias de Boaventura Sousa Santos, Bernardo Kliksberg e Alberto Guerreiro Ramos têm sobre as abordagens da Gestão Social. Pode-se dizer que partem desses três autores boa parte dos conceitos que fundamentam vertentes identificadas.

Dentre eles, a influência do primeiro parece ser a maior. Em todas as abordagens, o sociólogo português é mencionado, em especial seu livro “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa”, publicado originalmente no Brasil em 2002. Para Wanderley e Raichellis (2001), – da abordagem puquiiana – ele faz uma estimulante análise do relacionamento entre três pilares da regulação social na modernidade ocidental: sociedade,

Estado e mercado. Pereira e Rigatto (2011, p. 25), situados na vertente crítica frankfurteana, destacam que, na visão do autor português, deve-se cada vez mais, “democratizar a sociedade e, em um movimento dialético, democratizar o próprio Estado”. Paula (2005a) concorda apontando um novo paradigma reformista da administração pública proposto pelo autor: o estado- novíssimo- movimento-social, que rearticula o Estado e a sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa.

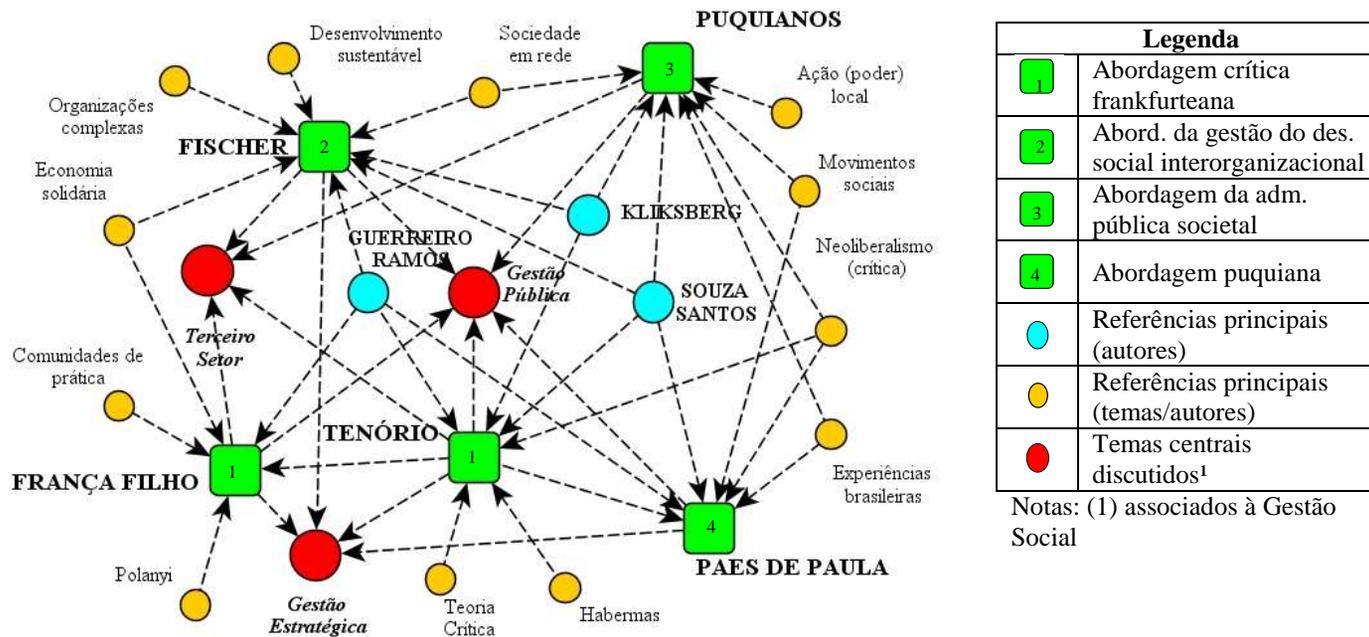


Figura 16 Relações teóricas entre as abordagens da Gestão Social

De Bernardo Kliksberg já foi dito que ele é o pioneiro das discussões sobre gestão social – no caso específico, gerência social – na América Latina (TENÓRIO, 2009). Os puquianos Alves Sobrinho e Inojosa (2005) destacam desse autor – que segundo eles é um estudioso dedicado à gestão social e à desigualdade – sua proposta que realça a necessidade de se repensar a gestão social em quatro dimensões: acesso das áreas sociais aos centros de poder; coordenação interna da área social; articulação de redes e participação.

Sobre Alberto Guerreiro Ramos, Fischer (2002) ressalta seu papel precursor nas discussões sobre a possibilidade e necessidade de uma nova administração, inclusive na esfera pública. Ela aponta, ainda, a relevância do sociólogo baiano no ensino da administração pública, destacando seu diagnóstico de que a prática da administração pública e o ensino estariam desconectados, apresentando um hiato entre o que se sabe e o que se precisa saber (FISCHER, 1984). As reflexões de Guerreiro Ramos sobre racionalidade substantiva em oposição à racionalidade instrumental (ou técnica; ou funcional) também estão presentes em alguns textos analisados, em especial na abordagem crítica frankfurteana (FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 2002a, 2002b, 2006) e constituem elemento central dos pressupostos dessa abordagem.

Claro que essas são apenas algumas das convergências de fundamentação teórica entre as abordagens identificadas. A análise dos movimentos sociais brasileiros é outro tema que, como se observa na **Erro! fonte de referência não encontrada.**, é frequentemente utilizado pelas abordagens da Gestão Social. Além de Paula (2005a, 2005b), os puquianos (ALVES SOBRINHO; INOJOSA, 2005; CARVALHO, 1999; WANDERLEY, 1999) se valem de relatos sobre iniciativas concretas de participação popular por meio dos movimentos sociais em suas discussões sobre Gestão Social. Estreitamente interligado ao tema dos movimentos sociais, a discussão sobre o Terceiro Setor também ocupa papel relevante nas abordagens sobre Gestão

Social (CABRAL, 2003, 2006, 2008, 2011; DOWBOR, 1999a, 1999b; JUNQUEIRA, 2004; TENÓRIO, 1999).

Outra convergência entre as abordagens puquiiana e da administração pública societal é o apoio em experiências concretas de participação popular. Na vertente da administração pública societal o tema é discutido também a partir da visão de Tarso Genro que, com sua experiência como prefeito e vice-prefeito de Porto Alegre, relata as experiências de orçamento participativo desenvolvidas na capital gaúcha em vários textos publicados ao longo da década de 1990 (PAULA, 2005a, 2005b). Ao analisar as experiências brasileiras de participação popular, a abordagem puquiiana explicita uma aproximação com o trabalho desenvolvido pelos pesquisadores da EAESP/FGV. Vários textos demonstram essa conexão como, por exemplo, o capítulo “A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional” (SPINK, 1999), publicado no livro “Gestão social: uma questão em debate” (RICO; RAICHELIS, 1999). Peter Spink é um dos pesquisadores da EAESP/FGV que pode ser vinculado à abordagem puquiiana e que investiga casos específicos de participação popular nas decisões públicas.

Observa-se, dessa forma, que há inúmeros temas comuns às abordagens identificadas. Nota-se, contudo, que há especificidades que distinguem cada uma das vertentes. O embasamento na Escola de Frankfurt e nos pressupostos habermasianos na abordagem crítica, por exemplo, pode ser assumido como a maior característica dessa vertente. Já França Filho (2003), que no presente trabalho também está vinculado a essa vertente, apresenta algumas particularidades em relação às suas fundamentações teóricas para discussão da Gestão Social, dentre elas: 1) aproximação teórica com a economia solidária; 2) referências ao substantivismo de Karl Polanyi; 3) introdução das concepções de comunidades de prática, principalmente como espaços de aprendizagem da gestão social. A principal distinção da abordagem da gestão do desenvolvimento

social interorganizacional é como o próprio nome sugere a ênfase no conceito de interorganizações (ou organizações complexas) que, para a autora, são indispensáveis para a coletivização da gestão, “não apenas nas corporações, mas em todas as instâncias da sociedade” (FISCHER, 2002, p. 26). Diferentemente, na abordagem da administração pública societal, a ênfase recairia na análise de modelos e práticas de gestão pública, em especial aquelas adotadas no Brasil para, a partir dessa avaliação, estabelecer modelos alternativos e mutuamente excludentes, pelo menos na visão de Paula (2005c): gerencialismo e administração pública societal. Vê-se, finalmente, que a abordagem puquiana privilegia a discussão de iniciativas de exercício do poder local por meio da investigação de casos concretos, do Brasil e do exterior – nesse último caso, basicamente por meio de Dowbor (1996, 1999a, 1999b, 2001, 2003).

Autores/ Temas	Abordagens				
	Crítica frankfurteana		Gestão do desenvolvimento social interorganizacional	Administração pública societal	Puquiana
	Tenório	França Filho			
B.Sousa Santos	X	X	X	X	X
Guerreiro Ramos	X	X	X	X	X
Bernardo Kliksberg	X		X		X
Fernando Tenório	X	X		X	
Teoria Crítica	X	X			
Habermas	X	X			
Neoliberalismo	X			X	X
Movimentos sociais	X			X	X
Experiências brasileiras				X	X
Ação local					X
Sociedade em rede			X		X
Desenvolvimento sustentável			X		
Organizações complexas			X		
Economia solidária		X	X		
Comunidades de práticas		X			
Polanyi		X			

Quadro 8 Principais fundamentações teóricas das abordagens da Gestão Social

O Quadro 8 reafirma e sintetiza as convergências e as especificidades das abordagens identificadas. Cabe salientar que essa síntese teve um caráter muito mais qualitativo do que quantitativo. Não se realizou nessa etapa – e não era intenção realizar – uma análise de citações quantitativa para se determinar referências mais citadas, coocorrências ou outros indicadores bibliométricos para promover essa síntese. O que se efetivou foi uma análise exploratória dos autores, obras e temas usados pelos autores de maior impacto do campo da Gestão Social na produção e/ou utilização de conceitos centrais em suas discussões. Como não se pretendia aprofundar nas fontes primárias que “pavimentaram” o caminho teórico desenvolvido pelos autores de maior impacto na área, mas apenas indicá-los, acredita-se que essa análise seja suficiente.

A outra análise empreendida, na revisão teórica sobre Gestão Social feita para a presente pesquisa, procurou-se extrair alguns fundamentos conceituais que parecem indicar certo consenso. Alguns trabalhos já trazem revisões do campo que indicam princípios (PIMENTEL et al., 2010), características básicas (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010) e categorias teóricas da Gestão Social (CANÇADO, 2011).

Oliveira, Cançado e Pereira (2010) identificaram algumas características básicas da gestão social: 1) a tomada de decisão coletiva, livre de coerção e baseada no entendimento; 2) a adoção da transparência como um valor e da linguagem inteligível como uma norma; e 3) a emancipação dos seres humanos como o valor maior a ser alcançado. Pimentel et al. (2010), além da deliberação coletiva, apontam outros seis princípios que caracterizam o campo da Gestão Social: 1) a gestão social tem como objetivo o interesse coletivo de caráter público; 2) a orientação de valor da gestão social é o interesse público; 3) a gestão social deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo, enquanto busca atender às necessidades do dado sistema social; 4) a gestão social tem como protagonista a sociedade civil organizada, mas envolve

todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço; 5) a gestão social é um processo participativo, dialógico, consensual; e 6) as parcerias e redes intersetoriais, tanto práticas como de conhecimentos, são formas de pensar e operacionalizar a gestão social.

Cançado (2011), em sua tese de doutorado em administração, pesquisando em periódicos, livros, teses e dissertações, mapeou diversas categorias teóricas que tratam da gestão social como conceito e como sinônimo de outro tipo de gestão, são elas: Gestão Social, Gestão Emancipatória, Gestão Participativa, Gestão do Desenvolvimento Social e Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos. Essas categorias mostram o caráter interdisciplinar dos trabalhos produzidos nessa área e a grande variação de entendimentos a respeito de gestão social, bem como distintas abordagens teóricas em que se fundamentam. Alguns textos tratam, especificamente, do conceito de gestão social, em diferentes abordagens teóricas. Outros textos interpretam a gestão social como uma gestão que proporciona a emancipação ou empoderamento das pessoas. A gestão social é tratada, também, como gestão participativa pelo fato de considerar a participação ou a cidadania deliberativa como elemento central na análise dos textos. Por outro lado, há textos que entendem a gestão social como gestão de projetos ou programas sociais, políticas públicas e como sendo os aspectos sociais da administração pública. Há, ainda, aqueles que consideram a gestão social como gestão de ONGs, do terceiro setor, de cooperativas ou gestão de qualquer organização sem fins lucrativos. Além disso, há textos que interpretam a gestão social como responsabilidade socioambiental, gestão socioambiental e gestão ambiental. Após analisar todas essas categorias nos mais diversos textos encontrados na literatura científica brasileira, Cançado (2011) considera que o campo de conhecimento da Gestão Social se fundamenta, teoricamente, em três grandes categorias que se articulam entre si e que abrangem as demais categorias, em uma sequência ascendente, qual seja:

interesse público; esfera pública; e emancipação social. Essas grandes categorias teóricas foram tratadas e desenvolvidas pelo referido autor, em sua tese, apresentando ao final o seguinte conceito de gestão social: “é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, 2011, p. 221).

Partindo das sistematizações feitas por esses autores e da delimitação das abordagens feitas neste trabalho, entende-se que algumas concepções básicas, que parecem constituir certo consenso, podem ser percebidas na produção científica da Gestão Social e merecem ser analisadas de maneira mais aprofundada. A primeira delas refere-se à caracterização da gestão social como a ação gerencial que tem, como preocupações básicas, o bem comum (FISCHER, 2007; FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 1998b, 2005) e o atendimento de necessidades sociais (FRANÇA FILHO, 2008; INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008). Nessa perspectiva, a gestão social seria aquela que tem como motivação e objetivos básicos, não o atendimento de interesses estratégicos, quer sejam individuais ou organizacionais, mas sim o alcance do bem comum traduzido no desenvolvimento social, o que a aproximaria da noção de gestão pública.

Desde Kliksberg (1997), a gerencia social – como ele denomina a ação gerencial voltada ao social – está relacionada com a otimização dos esforços do Estado e dos atores sociais no enfrentamento dos déficits sociais por meio da gestão eficiente das políticas sociais. Viu-se anteriormente que em todas as abordagens o conceito de gestão social também está estreitamente vinculado ao de gestão pública. No enfoque da administração pública societal a gestão social é, inclusive, uma abordagem específica da gestão pública que enfatiza “a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas” (PAULA, 2005a, p. 41). Também

na vertente puquiiana a gestão social é definida como “gestão das ações públicas”, mais especificamente a “gestão das demandas e necessidades dos cidadãos” (CARVALHO, 1999, p. 19).

Na perspectiva da gestão do desenvolvimento social interorganizacional o conceito é expandido. Para Fischer (2007, p. 1), um dos grandes problemas contemporâneos está na “ausência da dimensão social da gestão, tanto na ação isolada e descontextualizada de gestores governamentais e não-governamentais como na perspectiva dos cidadãos que se utilizam de serviços públicos”. Nesse sentido, ela entende que o desenvolvimento deve estar baseado na ideia de sustentabilidade, em uma visão integrada dos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais inerentes a qualquer local e na articulação dos atores sociais das diversas esferas (Estado, sociedade e mercado) (FISCHER, 2007).

Na abordagem crítica frankfurteana essa associação também é feita. Tenório (2005, p. 107) relaciona a gestão social com a gestão pública mas, para ele, trata-se de uma “administração pública ampliada”. Segundo esse autor, quando, em uma decisão que afeta uma determinada comunidade ou território tiver que ser tomada, há participação de todos os envolvidos – primeiro setor (Estado); segundo setor (mercado) e terceiro setor (sociedade civil) – configura-se uma gestão social, na qual todos os envolvidos se tornam protagonistas, participando do processo decisório. Ao sugerir que gestão social pode ser vista como uma problemática da sociedade, França Filho (2008, p. 29-30) também aproxima o conceito da noção de gestão pública. Ele ressalta, no entanto, que “para além do Estado, a gestão das demandas e necessidades do social pode se dar via a própria sociedade, por meio das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo”.

Explicita-se, aqui, outro conceito caro às discussões da Gestão Social: o de participação. Vários dos pesquisadores da área apontam a participação como

elemento central da gestão social (FISCHER, 2002; OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010; PAULA, 2005; TENÓRIO, 1998b, 2005, 2007). Nesse tema, a referência principal é o já mencionado Boaventura Sousa Santos, mas, principalmente na abordagem crítica frankfurtiana, recorre-se muito a Pedro Demo (TENÓRIO, 1998b, 2005, 2006) nas discussões sobre participação popular nas decisões públicas. Pedro Jacobi, Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM/USP) da Universidade de São Paulo é outra referência importante sobre o tema (PAULA, 2005a, 2005b; TENÓRIO, 1998b, 2005, 2006; TENÓRIO et al., 2010).

Tenório (2005) é um dos que privilegiam sobremaneira a dimensão participativa na gestão social. Segundo ele, a ênfase da participação nas discussões sobre gestão social busca destacar o caráter essencialmente intersubjetivo e dialógico do conceito. A participação entra nas propostas de Tenório (2005, p. 113) também como forma de ampliar o pensamento habermasiano – que fundamenta boa parte de suas propostas – atribuindo-lhe a característica de ser “o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública”.

Participação constitui, assim, elemento fundamental nas discussões de orientação crítica sobre gestão social. De acordo com Demo (1989, p. 77), “participar significa ter consciência da condição social imposta de discriminação e, a partir daí, construir caminho próprio de superação possível.” Ele acrescenta que o fenômeno participativo é complexo e não se esgota apenas na esfera política. Tenório e Rozemberg (1997, p. 6) concordam argumentando que “a participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino”.

Não só a complexidade do mundo contemporâneo, com a rediscussão de deveres e responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil e o mercado no

atendimento das necessidades sociais que representa um desafio e um estímulo para a participação no processo democrático. Conforme destaca Fischer (2005, p. 9)²⁴:

Evidenciadas as mazelas da exclusão social e do desequilíbrio da distribuição de renda, ressaltadas as distâncias entre os países de economia desenvolvida e as inúmeras periferias miseráveis, a constatação é de que a responsabilidade pelo desenvolvimento humano está distribuída entre todos os atores sociais, estejam eles inseridos em organizações públicas, empresariais ou de participação da sociedade civil.

Uma dimensão importante no processo de participação é destacada por Fleig, Oliveira e Brito (2006). Para os autores, a participação é vista como construção social da realidade, tanto no âmbito mais amplo como no mais restrito. Sendo assim, a microparticipação (na família, na escola, na empresa) deve ser base para a macroparticipação (nos processos mais amplos de deliberação democrática). Eles destacam, também, que no terceiro setor (baseados na pesquisa empírica realizada por eles) esse processo de microparticipação é observado, principalmente naquelas ONGs oriundas de movimentos sociais que apresentam, em sua maioria, uma abordagem participativa de gestão, fruto das exigências das agências financiadoras ou do caráter político de atuação dos atores envolvidos.

No Brasil, diversas são os mecanismos de participação popular no processo democrático: conselhos comunitários e setoriais, comitês gestores, orçamentos participativos, dentre outros. A utilização desses mecanismos no país cresceu significativamente após a Constituição de 1988. Esse crescimento deve-se, em especial, à mobilização da sociedade civil que, organizada em prol da luta pela democracia, levou ao estabelecimento de vários princípios

²⁴ Todas as demais citações a “Fischer”, referem-se à Tânia Maria Diederichs Fischer.

participativos na Constituição de 1988. Desde então, os canais de participação se estabeleceram no país e a participação da sociedade civil em deliberações sobre políticas públicas diversas se intensificou. Nessas novas formas de participação, o papel dos atores sociais seria deliberar, juntamente com o poder público, sobre políticas a serem adotadas, exercer controle direto e regular as ações do governo (GUARANÁ; FLEURY, 2008).

A participação torna-se, assim, um importante vetor para o desenvolvimento local com cidadania. Conforme afirma Tenório (2005, p. 119), isso significaria que, as pessoas, individualmente ou atuando em “grupos organizados da sociedade civil, bem como do empresariado local (do mercado) em interação com o poder público municipal (Executivo e Legislativo), decidem sob uma esfera pública, quanto ao bem-estar da comunidade”.

Vislumbra-se outra concepção que amiúde aparece nos textos de Gestão Social: a de terceiro setor. No entendimento de Fowler (2000), o contexto contemporâneo, de necessidades sociais não atendidas, faz com que haja inúmeras oportunidades para que as organizações do terceiro setor contribuam para uma sociedade igualitária e justa. A participação via organizações do terceiro setor torna-se, dessa forma, um importante elemento de inserção dos cidadãos nos debates públicos.

O conceito de terceiro setor, no entanto, não é consensual assim como suas características e funções (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, 2003; REFFICO; GUTIÉRREZ, TRUJILLO, 2006; SANTOS, 1999). Para Santos (1999, p. 17)

[...] a própria unidade de análise deste fenômeno é problemática, pois, se nos países centrais parece ser o resultado de forças endógenas identificáveis no espaço nacional, em alguns países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, o terceiro setor é o efeito local de induções, quando não de pressões ou de interferências internacionais.

É consensual, no entanto, que nos espaços públicos o terceiro setor encontra sua arena de atuação; espaço este, situado na interseção entre o Estado, o mercado e a sociedade. Segundo Cabral (2011, p. 51):

Tratando o bem público como produto social do encontro entre o Estado, o mercado e a comunidade, necessária e indistintamente usufruídos pelos cidadãos, pode-se dizer que esses bens, em sua qualidade e forma, respondem ao confronto entre a representação da vontade dos cidadãos, o exercício do poder do Estado e a capacidade produtiva do mercado.

Para a autora, o terceiro setor, quando visto como a manifestação desse espaço público, pode ser identificado por sua estrutura de atributos normativos que se traduzem em novas sociabilidades voltadas para a produção de bens públicos e reprodução dos valores sociais estimados (CABRAL, 2011). De acordo com Wanderley (2006) este espaço público – que ele chama de **não estatal** – onde se realizam essas sociabilidades apresenta determinados atributos identificados nos valores: representação de interesses coletivos; democratização; qualidade; efetividade; visibilidade; cultura pública; autonomia; controle e defesa social; e sustentabilidade.

Para Junqueira (2006) a configuração desse espaço de atuação das organizações do terceiro setor no Brasil foi favorecida pelo cenário de modernização do Estado, no qual o conceito de descentralização ganha força. Nesse contexto, as ONGs:

[...] ganham espaço na cena política, passando a constituir uma alternativa de eficácia à gestão das políticas sociais. O Estado, sem se eximir de sua responsabilidade, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, as quais passam a assumir, em caráter complementar em parceria, as ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida (JUNQUEIRA, 2006, p. 199).

Concepções como gestão social e terceiro setor – tão evidenciadas nos últimos tempos – vêm, assim, demonstrar que um padrão alternativo das relações entre Estado e sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas mais contemporâneas é possível. Essa evidência dos termos não é, no entanto, acompanhada de um maior rigor no seu tratamento (FRANÇA FILHO, 2008).

Conforme já discutido, França Filho (2008), apesar de ser enquadrado na abordagem crítica originada em Tenório, segue caminho um pouco distinto e propõe uma interpretação do conceito de gestão social que tenta considerar duas dimensões: a de processo ou meio (como opera a gestão) e aquela de finalidade (os objetivos da gestão). Para isso, ele incorpora dois níveis de análise de percepção da gestão social: a problemática da sociedade (nível societário; macro) e aquele associado a uma modalidade específica de gestão (nível organizacional; micro ou meso). Enquanto problemática da sociedade, o conceito de gestão social está vinculado à gestão das demandas e necessidades do social. Como tradicionalmente a gestão das demandas da sociedade coube aos poderes públicos, tende-se a confundir a gestão social com a gestão pública. Apesar de o Estado ainda ser responsável por grande parte das ações voltadas ao atendimento das demandas e necessidades sociais, o que o autor defende é que a sociedade também pode atuar nesse campo por meio das diversas formas de auto-organização existentes, em especial o associativismo.

Já a gestão social, como processo ou meio, pode ser pensada como um modo de orientação para uma ação organizacional que inverte a relação entre as racionalidades, colocando a lógica instrumental – que prevalece nas outras formas de gestão – subordinada às demais (sociais, culturais, políticas, ecológicas) (FRANÇA FILHO, 2008). Percebe-se que nessa perspectiva, a gestão social pode (e deve) ocorrer tanto no âmbito público, por meio de uma administração pública participativa, quanto nas esferas privada e não

governamental, por meio de uma flexibilização organizacional que permita que, no processo de tomada de decisão do sistema-empresa, o envolvimento e a participação dos trabalhadores sejam aceitos e incentivados, possibilitando uma ação gerencial participativa (TENÓRIO, 2002a).

Nesse contexto, pode-se inferir que a flexibilização organizacional e a ação gerencial participativa só se darão a partir de um processo de democratização do espaço organizacional. Para que isso ocorra, é imperativo que os atores, ao fazerem suas propostas, o façam sobre bases racionais e que o acordo seja alcançado comunicativamente, por meio do diálogo e do entendimento, e não por outras pretensões de validade – como a posição hierárquica e a racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2002).

Emerge, assim, um último aspecto proeminente nas discussões sobre Gestão Social: o diálogo. Schommer e França Filho (2008, p. 62) apontam a centralidade do diálogo nas discussões sobre Gestão Social destacando que têm trabalhado com uma concepção de gestão social que “valoriza os processos coletivos, dialogados e participativos da gestão”. Também para Tenório (2005) o diálogo é característica central o que leva o autor a estabelecer que a gestão social possa ser entendida como o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Gondim, Fischer e Melo (2006, p. 12) alertam, contudo que:

Para fazer jus a uma gestão social que privilegie o social e a participação cidadã, que seja hábil em conciliar as diversas dimensões econômicas e não-econômicas, que balize a instrumentalidade e a substantividade, assim como o consenso e a diversidade, e ainda que torne prevalente o diálogo e a interlocução de todos os atores sociais, há um longo caminho a percorrer, dada a complexidade desta missão.

Percebe-se que, apesar de recente, o campo da Gestão Social já possui alguns elementos conceituais de ampla utilização. Concepções como participação, diálogo, terceiro setor e bem comum (dentre outros) parecem ser aceitos como pertinentes ao estudo do tema de forma praticamente consensual por boa parte dos teóricos do campo. Ao mesmo tempo, vislumbra-se a divisão dos estudos das práticas de gestão social em quatro abordagens e, dentro delas, em duas vertentes: uma, vinculando-as estritamente à gestão pública, configurando como “administração pública societal” (PAULA, 2005), gestão do desenvolvimento social (FISCHER, 2002) ou gestão do social (DOWBOR, 1999b) e outra que expande seu escopo rumo a uma ação gerencial dialógica que pode (e deve) ser utilizada em “qualquer sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais” (TENÓRIO, 2005, p. 102).

Nessas considerações de Tenório (2005), estão presentes as principais diretrizes que subsidiam as concepções de gestão social que orientam este trabalho. Dentre as várias conceituações apresentadas, acredita-se que apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2001, p. 697) é a que melhor sintetiza e traduz essas concepções:

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último.

Transpondo essas concepções para os quadros de significado estruturacionistas (a metalinguagem giddensiana), configura-se uma relação em que a ação empreendida em contextos deliberativos (que doravante será denominada simplesmente como ação gerencial dialógica) e as práticas de gestão social (os procedimentos, métodos ou técnicas a que os agentes recorrem nesses contextos) estabelecem uma relação na qual a dualidade da estrutura se

manifesta. Isso implica dizer que o conjunto de práticas de gestão social é assumido, simultaneamente, como meio e como resultado da ação gerencial dialógica (Figura 17).

Os conceitos discutidos até aqui consistem nas unidades de análise que têm sido mais utilizadas no campo da Gestão Social. Mais à frente será proposto um arcabouço teórico que busca trazer uma nova perspectiva para esse campo por meio da incorporação de conceitos oriundos da democracia deliberativa, e valendo-se das contribuições ontológicas e epistemológicas que a Teoria da Estruturação – desenvolvida por Giddens, mas revista e ampliada por vários outros autores – pode oferecer na análise da **gestão social**, entendida como o **conjunto de práticas** que são, simultaneamente, os **meios e os resultados** das **ações gerenciais dialógicas**, desenvolvidas de maneira reflexiva e recursiva por agentes hábeis e cognoscitivos.

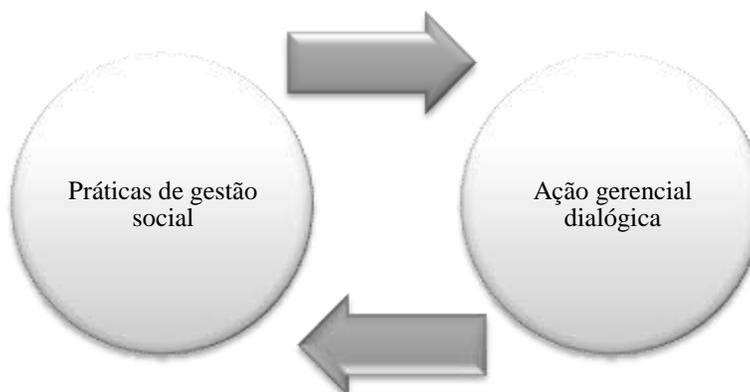


Figura 17 Dualidade da estrutura na relação práticas de gestão social - ação gerencial dialógica

É com essa concepção que se trabalhou, tanto na elaboração do arcabouço teórico estruturacionista (apresentado a seguir) quanto na sua utilização, como um conjunto de “recursos sensibilizadores” para discussão do caso escolhido, o Colegiado do Território da Cidadania do Território Sertão de Minas (CTCSM), apresentado na Parte2.

5 GESTÃO SOCIAL SOB A LENTE ESTRUTURACIONISTA: RECOLOCANDO GIDDENS EM AÇÃO²⁵

Nesta parte, serão discutidos alguns aspectos relacionados à utilização da Teoria da Estruturação em pesquisas empíricas. Apesar das dificuldades inerentes a essa utilização, apontada por vários autores (PIRES, 1999; POZZEBON; PINSSONEAULT, 2005; STONES, 2005), ver-se-á que os conceitos estruturacionistas foram (e são) utilizados em uma série de estudos empíricos em uma gama extensa de áreas de pesquisa.

Dentre essas áreas, merece destaque o campo dos estudos em administração, em geral, e os estudos organizacionais, em específico. Vários levantamentos foram feitos mostrando a relevância da teoria giddensiana na área (JONES; KARSTEN, 2008; PERES JÚNIOR; OLIVEIRA; PEREIRA, 2012a; POZZEBON; PINSSONEAULT, 2005; WHITTINGTON, 1992), mas, por outro lado, indicaram que no campo da Gestão Social essa influência ainda não ocorre.

Tentando superar essa lacuna e visando contribuir com um novo olhar sobre o campo é proposto, no segmento final desta parte, um arcabouço teórico que busca oferecer uma ferramenta para análise empírica da ação gerencial dialógica apoiada nas práticas de gestão social.

²⁵ Artigo baseado neste tópico foi apresentado no VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - ENAPEGS 2012 (PERES Júnior PEREIRA; OLIVEIRA, 2012b) e, a partir das sugestões apresentadas, nova versão foi elaborada e submetida à Revista de Administração da Mackenzie onde se encontra em processo de avaliação.

5.1 Pesquisa empírica e Teoria da Estruturação: considerações gerais e estudos no campo da Administração

O esforço despendido por Anthony Giddens para elaborar os pressupostos da Teoria da Estruturação, que carregava pretensões de ser uma teoria geral, foi – e ainda é – alvo de críticas. Obviamente que uma iniciativa de tal envergadura, que procura abarcar um leque absolutamente extenso de dimensões da realidade social, passaria pelo crivo rigoroso de seus pares.

Dentre os principais críticos da Teoria da Estruturação, podem ser citados: Archer (1982), Mouzelis (1989), Parker (2000), Sewell Junior (1992) e Thompson (1989). De forma sintética e geral, pode-se afirmar que uma das principais críticas feitas são em relação à conceituação de estrutura como virtual, dual e indistinguível da ação (ARCHER, 1982; MOUZELIS, 1989; PARKER, 2000). Para esses autores, é fundamental restabelecer o dualismo entre estrutura e agência, uma vez que elas possuem “identidades” singulares, mesmo que se reconheça sua interdependência. A conceituação de estrutura, como sendo composta de regras e recursos, é criticada em razão da falta de detalhamento nos textos de Giddens sobre sua origem e natureza (THOMPSON, 1989). Outra crítica recorrente à Teoria da Estruturação refere-se à dificuldade de aplicação prática de suas concepções (POZZEBON; PINSSONEAULT, 2005; STONES, 2005).

Pires (1999) reforça essa visão argumentando que as críticas dirigidas a Giddens assentam-se, fundamentalmente, sobre o formato da teoria e as suas consequências no plano da organização da pesquisa empírica e as tensões inerentes ao teorema da dualidade da estrutura enquanto procedimento nuclear da síntese teórica desenvolvida pelo autor com base no primado ontológico e das categorias de ator e ação.

Com referência ao segundo aspecto, as objeções principais são feitas à ausência de um conjunto rigoroso de proposições que possibilite a articulação dos conceitos da Teoria da Estruturação e às dificuldades de operacionalização decorrentes dessa falta. Pozzebon e Pinsonneault (2005) apontam dois desafios principais para o desenvolvimento de trabalhos empíricos utilizando os conceitos da Teoria da Estruturação. O primeiro refere-se à complexidade e ao alto nível de abstração que envolve os conceitos e as proposições gerais da teoria de Giddens. O segundo aponta para a ausência de um método de pesquisa ou abordagem metodológica que se adeque facilmente aos preceitos estruturacionistas.

Mesmo submetida a essas (e outras críticas), a Teoria da Estruturação tem sido utilizada em trabalhos empíricos em diversas áreas como, por exemplo, sistemas contábeis, arqueologia, demografia, cultura organizacional e política, sociologia da tecnologia, gestão de redes interfirmas, estudos migratórios, análises do esporte e lazer, e sobre gênero e patriarcado (BRYANT; JARY, 2001). Phipps (2001), analisando 53 obras (artigos, livros, capítulos de livros e teses) que empregaram a Teoria da Estruturação empiricamente, também identificou uma gama extensa de áreas e temas (Quadro 9).

Área primária	Área secundária	Nº de trabalhos
Organizacional	Negócios	07
	Criminologia	01
	Educacional	03
Interação comunidade-Estado	Desenvolvimento habitacional ou de uso da terra	03
	Ganho ou perda de emprego ou moradia	05
	Fechamento de escolas ou empresas	03
Família / lar	Família e mulheres	04
	Habitação e território	03
	Migração	02
Desenvolvimento social	-	10
Transformação regional	-	07
Mobilidade de classes	-	02
Miscelânea	-	03
Total		53

Quadro 9 Aplicações empíricas da Teoria da Estruturação

Fonte: adaptado de Phipps (2001)

No campo de estudos administrativos, também é significativo o número de trabalhos desenvolvidos com suporte na Teoria da Estruturação. Conforme afirma Rodrigues (2008, p. 38), os “[...] estudos organizacionais tornaram-se uma arena rica para discussões sobre as possibilidades de uso da teoria de Giddens para fenômenos organizacionais”. Barley (1986), Junquilha (2001), Pozzebon e Pinssoneault (2005), Ranson, Hinings e Greenwood (1980) e Whittington (1992), também destacam a importância da Teoria da Estruturação como ferramenta para a análise do fenômeno organizacional.

Para Giddens (1987, p.155), “o mundo moderno é o mundo das organizações” e, sendo assim, as organizações assumem papel central na teoria da estruturação. Na perspectiva estruturacionista as organizações são consideradas como “compartimentos de poder”, uma vez que são centros de concentração de recursos materiais e políticos (ou alocativos e autoritários, como já mencionado). Constituem, ao mesmo tempo, coletividades nas quais o

conhecimento sobre as condições de reprodução do sistema é utilizado reflexivamente para influenciar, dar forma ou modificar esse mesmo sistema (GIDDENS, 2008). Nesse sentido, os estudos organizacionais constituem um campo fértil para a perspectiva estruturacionista uma vez que “o nível organizacional é aquele em que a relação entre agência e estrutura é mais visivelmente representada” (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006, p. 180). Reed (1997, p. 21, tradução nossa) acrescenta que o debate agência/estrutura força os pesquisadores organizacionais a se confrontarem com uma série de questões que, “irremediavelmente, definem a constituição de seu objeto de estudo e os termos analíticos e metodológicos pelos quais ele deve ser pesquisado e explicado”.

A partir dessa perspectiva, muitas investigações foram conduzidas, utilizando-se da abordagem estruturacionista, nas mais diversas áreas dos estudos da área de administração envolvendo temas, da mesma forma, diversificados: impacto da tecnologia nas organizações (BARLEY, 1986; EVANS; BROOKS, 2005; ORLIKOWSKI, 1992, 2000); gestão do conhecimento (BRESNEN; GOUSSEVSKAIA; SWAN, 2004; TIMBRELL et al., 2005); contabilidade gerencial (BUSCO, 2009; COAD; HERBERT, 2009); empreendedorismo (CHIASSEON; SAUNDERS, 2005; COSTA; BARROS; MARTINS, 2008; MELLO; SÁ, 2005; SARASON; DEAN; DILLARD, 2006); empreendedorismo social (CAJAÍBA-SANTANA, 2010); poder nas organizações (BROCKLEHURST, 2001); gestão ambiental (CRUBELLATE; VASCONCELOS, 2003); relações interorganizacionais (FOMBRUN, 1986; MACHADO-DA-SILVA; COSER, 2006.); estratégia (FONSECA; MACHADO-DA-SILVA, 2002; MACHADO-DA-SILVA; ROSSONI, 2007); gestão de pessoas (FURTADO, 2008); gestão de sistemas de informação (JONES; KARSTEN, 2008; POZZEBON; PINSONNEAULT, 2001, 2005);

institucionalização (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005); economia social (RODRIGUES, 2008); dentre outros.

A utilização da Teoria da Estruturação em estudos na área levou o pesquisador Richard Whittington, da Universidade de Oxford, já em 1992 (apenas 8 anos após a publicação da principal referência da Teoria da Estruturação, o livro “A constituição da sociedade”) a empreender uma revisão do campo. Seu trabalho identificou, ao longo da década de 1980, 47 trabalhos publicados em 3 dos principais periódicos da área (*Administrative Science Quarterly*, *Organization Studies* e *Journal of Management Studies*). Whittington (1992) concluiu que, apesar da crescente influência de Giddens no campo, algumas concepções importantes da Teoria da Estruturação estariam sendo negligenciadas, possibilitando, conseqüentemente, que interpretações muito particulares do arcabouço estruturacionista surgissem e passassem a ser tomadas como referenciais básicos para estudos nessa perspectiva.

Mais recentemente, o trabalho de Peres Júnior, Oliveira e Pereira (2012a) reforçaram a tese de que a Teoria da Estruturação tem considerável influência sobre o campo da administração. Por meio de um estudo bibliométrico que analisou 186 documentos da *SciVerse Scopus* (SVS) e 129 documentos da *Web of Science* (WoS) – duas das maiores bases de dados multidisciplinares disponibilizadas pela internet – que utilizam a Teoria da Estruturação como suporte, os autores demonstraram a relevância da perspectiva giddensiana na área.

Nesse trabalho são identificados alguns subcampos de estudos administrativos com suporte estruturacionista. Dentre eles, é extremamente relevante o impacto que as discussões sobre a relação da tecnologia (palavra-chave de maior ocorrência nos documentos analisados) e os indivíduos nas organizações têm no campo. Nesse subcampo chama a atenção, em especial, o impacto dos trabalhos de Sanctis e Poole (1994) e Orlikowski (1992, 2000). Este

último, inclusive, dando origem a uma corrente de pesquisa, também importante, derivada da *adaptive structuration theory* proposta por eles (PERES JÚNIOR; OLIVEIRA; PEREIRA, 2012a).

Outro campo que também aparece com destaque nesta pesquisa é o da contabilidade (em particular, o domínio da contabilidade gerencial). Com 2 periódicos entre os 7 mais citados (*Accounting Organizations and Society* e *Critical Perspectives on Accounting*) e 1 artigo dentre os 10 mais citados (MACINTOSH; SCAPENS, 1990), esse subcampo assume um peso importante no contexto da pesquisa em administração apoiada na Teoria da Estruturação (PERES JÚNIOR; OLIVEIRA; PEREIRA, 2012a).

Esses, e outros trabalhos, indicaram que uma das áreas dos estudos em administração na qual a Teoria da Estruturação tem sido utilizada em trabalhos empíricos de forma mais consistente, é a de Sistemas de Informação (que se confunde com os estudos em Tecnologia da Informação). Em trabalho de revisão realizado em 2008, abrangendo artigos publicados ou apresentados até 2004, mais de 330 estudos, embasados na teoria de Giddens, foram identificados. Algumas conclusões dessa revisão podem ser bastante úteis para aqueles que querem desenvolver pesquisas organizacionais na perspectiva estruturacionista—ou recorrendo a qualquer outra abordagem da teoria social. A primeira delas aponta para a necessidade de se procurar manter fiel às bases da teoria abraçada. Isso não quer dizer que não se possa propor novas concepções não possam ser agregadas à teoria adotada, mas sim que princípios centrais dessa teoria não podem ser simplesmente desprezados — como por exemplo, a superação do determinismo e do interpretativismo radicais, por meio da dualidade da estrutura, na Teoria da Estruturação. Mas negligenciar aspectos centrais da teoria pode comprometer, irremediavelmente, os pressupostos que norteiam a Teoria da Estruturação de Giddens (JONES; KARSTEN, 2008).

Jones e Karsten (2008) defendem que sejam adotadas práticas de pesquisa mais reflexivas que utilizem teorias sociais de uma forma crítica, porém coerente com as bases conceituais e históricas que as formaram. Ao mesmo tempo, eles sugerem que haja uma prática mais reflexiva, coerente com os pressupostos de Giddens, também sobre a prática dos próprios pesquisadores. Nessa perspectiva, se reconhece que teorização do fenômeno, marcada pela cognoscitividade dos agentes-pesquisadores, pode se tornar parte dos objetos de pesquisa – manifestando-se, assim, a dupla hermenêutica.

Nota-se que apesar das críticas a Teoria da Estruturação tem sido utilizada em uma série de trabalhos empíricos em uma extensa gama de áreas de estudo. Uma das áreas nas quais ainda não existem – ou se existem, são desconhecidos por este pesquisador – estudos com a utilização da Teoria da Estruturação de Giddens é a Gestão Social. Isso se deve, em grande parte, à “juventude” desse campo de estudo que conta com pouco mais de 20 anos de pesquisas e produções acadêmicas. Este fato, contudo, não justifica a não utilização da perspectiva estruturacionista que, acredita-se, pode contribuir em muito para a consolidação da Gestão Social – como prática e como campo de estudo.

Sendo assim, a seguir será delineado um arcabouço teórico que visa fornecer subsídios para a investigação da ação gerencial dialógica e suas repercussões sobre as dimensões estruturais.

5.2 Expandindo o Foco: Ação Gerencial Dialógica e Sistema Deliberativo em Contextos Sistêmicos Multidimensionais

O arcabouço teórico que será sugerido parte da aceitação de um dos principais pressupostos da Teoria da Estruturação de Giddens: a estrutura pode ser entendida como o conjunto de regras e recursos que, de forma recursiva estão

implicados na produção e reprodução dos sistemas sociais e que, ela só existe como traços de memória, fora do tempo e do espaço. Ao mesmo tempo, se reconhece que a estrutura só existe na instanciação da ação intencional dos atores (GIDDENS, 1978, 1979, 1989a, 2000).

Da mesma forma, é reconhecida a dualidade da estrutura. Conforme já discutido, o teorema da dualidade da estrutura estabelece que a estrutura é o meio e o resultado da conduta dos atores (GIDDENS, 1978, 1979, 1989a, 2000). Afirma, também, que a estrutura tanto capacita quanto constrange, sendo assim, o estudo das condições que guiam a organização dos sistemas sociais e que governam as articulações entre constrangimento e capacitação, é uma das tarefas específicas da teoria social (GIDDENS, 2000).

Admite-se, do mesmo modo, que os entraves apresentados para a utilização empírica da Teoria da Estruturação. Conforme já destacado, o alto nível de abstração que a Teoria da Estruturação apresenta dificulta seu uso em situações práticas. Reconhecendo-se essas dificuldades, será proposto um arcabouço teórico que busca facilitar o trabalho de investigação empírica da ação gerencial dialógica.

Na presente pesquisa, utilizou-se como ponto de partida o trabalho de Whittington (1992) que, revisando a Teoria da Estruturação, objetivava suplantar as dificuldades inerentes à utilização empírica da teoria giddensiana. Para Whittington (1992), ao argumentar que a estrutura tanto habilita quanto inibe a ação, e que esta ação, por sua vez, contribui efetivamente para a produção e reprodução dos sistemas sociais, Giddens indica um caminho profícuo para a compreensão da realidade social. Whittington (1992) também reconhece a capacidade de ressonância da ação individual no mundo argumentando, contudo, que “se enquanto indivíduos nós pouco podemos fazer para mudar o mundo, por meio de uma organização intencional, reflexiva, nos conseguimos mobilizar o poder de transformar sistemas sociais”.

O autor advoga que Giddens oferece um esquema teórico com potencial considerável para compreender a agência gerencial. Apesar de sujeita à rotina e às consequências não intencionais, as organizações são capazes de serem governadas intencional e reflexivamente ao longo do tempo. As propriedades estruturais que atuam sobre elas (regras de conduta e alocação de recursos) derivam do sistema social dos quais elas participam. Os atores envolvidos (trabalhadores e gerentes), por seu turno, vivenciam na organização a dialética de controle que possibilita, ao menos, o poder do desafio. Além disso, sua participação em mais de um sistema social – não só o da organização – faz com que os atores levem para a organização uma gama diversa de princípios estruturais. A combinação da dialética de controle com a variedade de princípios estruturais envolvidos permite, por exemplo, que a direção das organizações se dê de forma contraditória com a lógica capitalista que, supostamente, deveria ser preponderante no contexto organizacional (WHITTINGTON, 1992).

Baseado nessa argumentação é proposto um *framework* no qual a pluralidade de sistemas sociais é reconhecida e tipificada – sistemas comunitário, econômico, doméstico, político e intelectual –, assim como a influência desses sistemas sobre a agência nas organizações também atestada. Assume-se também, que esses sistemas possuem propriedades estruturantes específicas, caracterizadas como regras e recursos sendo que, em cada sistema, determinadas regras e recursos são assumidos como básicos. Da mesma forma, estruturas dominantes e organizações típicas são identificadas em cada um dos sistemas sociais (Quadro 10) (WHITTINGTON, 1992).

Sistema de atividade	Comunitário	Econômico	Doméstico	Político	Intelectual
Estruturas dominantes	Étnica e religiosas	Capitalista	Familiar	Estado	Profissional e acadêmica
Recursos básicos	Redes	Propriedade do capital	Autoridade patriarcal	Coerção legitimada	Expertise e legitimidade
Regras básicas	Solidariedade	Maximização de lucros	Paternalismo	Patriotismo	Códigos profissionais
Organizações	Clubes e igrejas	Firmas	Famílias	Executivo, Legislativo e judiciário	Entidades profissionais e universidades

Quadro 10 Sistemas sociais e bases estruturais para a ação

Fonte: Whittington (1992, p. 705)

O autor alerta, no entanto, que sua proposta de tabulação não é uma teorização funcionalista (Parsoniana, em suas palavras) do mundo, mas sim uma esquematização de cinco tipos-ideais de sistemas sociais que serve para analisar a ação gerencial. Segundo ele, seu objetivo com essa esquematização é apreender, de forma sistemática, as principais influências que tanto institucionalistas quanto o próprio Giddens, já haviam identificado como relevantes. Sua principal vantagem seria a de fornecer um *framework* comum que permite descrever as influências de vários sistemas sobre a ação gerencial a partir da linguagem estruturacionista de regras e recursos (WHITTINGTON, 1992).

A ênfase na diversidade estrutural explicitada no Quadro 10 ajuda a superar uma das críticas feitas à Teoria da Estruturação de "combinar" estrutura e ação, mais do que conciliar ambas as dimensões (ARCHER, 1982). Essa crítica decorre da dificuldade de compreensão da estrutura como instanciada na ação – a estrutura não existe independentemente da ação; ela só "existe nos momentos em que se dá a constituição (estruturação) dos sistemas sociais" (GIDDENS, 2000, p. 32). Imbricado a esse tipo de crítica está a negligência de

um dos pressupostos básicos de Giddens: as propriedades estruturantes permanecem nos indivíduos como traços de memória; um conjunto de conhecimento sobre como as coisas devem ser feitas e, ao utilizá-lo, o agente o faz de forma seletiva e intencional, mobilizando, para determinada ação, somente alguns dos recursos e regras disponíveis. Dessa sorte, a estrutura não "colide" com a ação, fundindo-se a ela. A instanciação da estrutura é caracterizada tanto pela presença, quanto pela ausência de propriedades estruturantes disponíveis e, sendo possível a ação por meio de maneiras alternativas, a agência viabiliza-se (WHITTINGTON, 1992).

Whittington (1992) aponta a tensão existente entre os diferentes princípios estruturais como a possibilitadora da agência gerencial, uma vez que o ator se vê diante da possibilidade de escolher entre alternativas distintas – e por vezes conflitantes – de conjuntos de regras e recursos que podem ser mobilizados na ação. Por meio dessa tensão, dois tipos de agência gerencial surgem. O primeiro deriva da ambiguidade e pluralidade de regras que governam a reprodução de um conjunto particular de estruturas sociais. Há, contudo, uma tensão entre as propriedades estruturais intrínsecas a um dado sistema e as regras e recursos que são "importadas" pelos atores de outros sistemas dos quais ele também faz parte ou que são introduzidas pelo relacionamento decorrente da inevitável interconexão (sobreposição) dos sistemas. Dessa tensão deriva o segundo tipo de ação gerencial.

Nesse caso, um interessante tipo de agência gerencial surge, porque não se trata de apenas escolher as regras e recursos mais adequados a determinada circunstância. Utilizando propriedades estruturantes diferentes daquelas pertinentes ao sistema social imediato no qual a organização está localizada, o ator pode contestar a lógica de que ali predomina, porta aberta para o conflito.

A noção de sobreposição de sistemas é central para Whittington (1992) (Figura 18). Segundo ele “gerentes e gerenciados são também pessoas, e como membros plenos da sociedade, operam em uma diversidade de sistemas, sendo assim, capazes de recorrer e responder a uma multiplicidade de regras e recursos” (WHITTINGTON, 1992, p. 705, tradução nossa). No caso específico da ação gerencial, como os limites das organizações tangenciam ou sobrepõem-se aos de muitos outros sistemas, os agentes compartilham concepções e comportamentos gerados em atividades fora do mundo do trabalho que são, contudo, recorrentemente empregadas na realização das atividades nas empresas (WHITTINGTON, 1992).

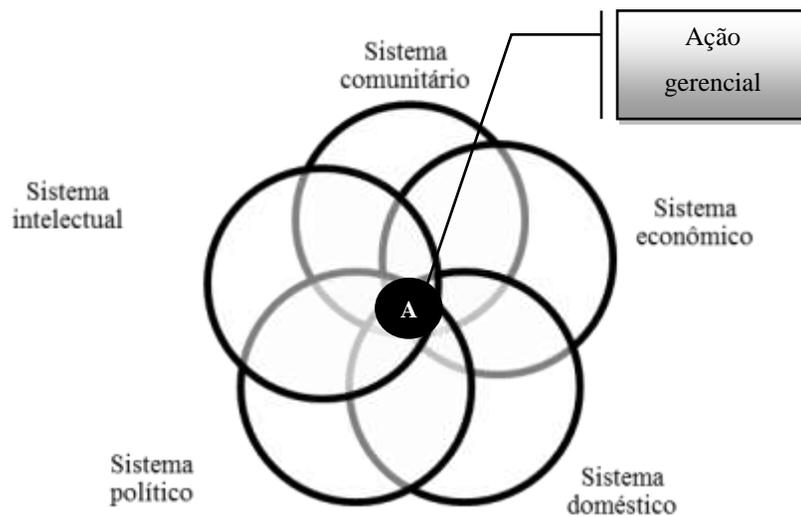


Figura 18 Sistemas sociais sobrepostos.

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Whittington (1992, p.705)

O importante a ser destacado é que a ação no âmbito organizacional se dá em um contexto bastante instável. Tensões internas ao sistema ou entre as propriedades de cada sistema e os princípios estruturais mais amplos (princípios capitalistas, por exemplo) ao mesmo tempo em que permitem a agência, abrem caminho para o conflito e, conseqüentemente, para mudanças. Cabe frisar que, consoante com Giddens, o arcabouço teórico proposto admite que a estrutura tanto inibe quanto possibilita a ação. A agência só é possível porque os atores dispõem de uma extensa gama de regras e recursos à sua disposição, que podem inspirá-los e dar-lhes força, mas que podem, também, constrangê-los e inibi-los em suas intenções (WHITTINGTON, 1992).

Descortina-se, desse modo, um caminho para a ação gerencial regulada pela racionalidade substantiva (de forma exclusiva, ou não), na qual os valores constituem o eixo central da agência, em lugar da ação estratégica, pautada pelos interesses econômicos e por uma racionalidade instrumental. Whittington (1992, p. 707) aponta esse caminho:

Em suma, a autoridade gerencial na firma não precisa se basear nos recursos capitalistas; ação gerencial não precisa ser direcionada afins capitalistas. A mobilização de outras propriedades estruturais reconhecidas permite à firma ser transformada em um veículo de realização de uma gama muito maior de valores socialmente legitimados [tradução nossa].

Apesar de reconhecer a possibilidade de se desenvolver ações gerenciais orientadas por valores distintos dos instrumentais, o esquema de Whittington (1992) não contempla um sistema de caráter social, ou, melhor dizendo, deliberativo – como pretende a Gestão Social. Sendo esse o caso, está se propondo acrescentar ao modelo de Whittington (1992), outro sistema: o **sistema deliberativo**.

A princípio, defendia-se a agregação de **um** sistema deliberativo de caráter genérico ao arcabouço teórico que está se propondo. No entanto, ao se expandir o escopo da revisão de literatura que embasa este estudo, verificou-se que há, no campo de estudos da democracia deliberativa um modelo já estabelecido de sistema deliberativo, concebido por Mansbridge (1999), utilizado por vários autores (CONOVER; SEARING, 2005; HENDRIKS, 2006; MARQUES, 2006; MARQUES; MENDONÇA; MAIA, 2007; MARQUES; MIOLA, 2010; SEARING et al., 2007) e que se coaduna perfeitamente aos objetivos deste trabalho.

Para Mansbridge (1999) há múltiplos caminhos pelos quais o processo deliberativo pode acontecer. Baseada nessa premissa, ela estabelece o conceito de sistema deliberativo, constituído pelos vários tipos de conversação: entre representantes formais e informais em fóruns públicos; entre representantes eleitos ou outros agentes políticos; com a mídia; entre ativistas políticos e, até mesmo, aquelas conversações cotidianas (*everyday talk*) que são entabuladas em espaços privados, sobre o que as pessoas “deveriam” discutir. Cada uma dessas conversações se dá em espaços específicos do sistema deliberativo que tem seus valores específicos como, por exemplo, inspirar os cidadãos em ações futuras, conectar ideias às experiências cotidianas, facilitar a aceitação da perda, ensinar habilidades políticas e conduzir a decisões efetivas (MANSBRIDGE, 2010).

Percebe-se que o sistema deliberativo constitui um sistema heterogêneo e complexo “composto de redes discursivas institucionais e informais, agregando múltiplos atores reunidos na busca de soluções para questões de concernência pública” (MARQUES; MIOLA, 2010, p. 5). Hendriks (2006) ressalta que a concepção de sistema deliberativo reconhece que a deliberação pública não é uma atividade que deva ficar restrita a foros micro ou macro, mas algo que ocorre em todo tipo de instituições, arenas e espaços da vida social.

Mansbridge (1999, p. 211-212) entende que, funcionando “adequadamente” o sistema deliberativo:

[...] como todo sistema democrático, ajuda seus participantes a compreenderem melhor a si mesmos e seu ambiente. Ele também os auxilia e os outros a mudarem de uma forma que seja melhor para si próprios e para a sociedade como um todo – mesmo que, por vezes, esses objetivos sejam conflitantes [tradução nossa].

Na interpretação de Conover e Searing (2005) o sistema deliberativo de Mansbridge pode ser assumido como um modelo composto por uma parte central, onde se situam as deliberações estruturadas que ocorrem dentro de instituições como cortes e parlamentos. Ao redor desse núcleo e conectado a ele, estão as conversações entre eleitores e governo, conversações internas em partidos políticos, em grupos de interesse e na mídia. O terceiro anel do modelo é composto pelas conversações cotidianas entabuladas entre ativistas políticos ou pelo público em geral, e que são parte essencial do caráter democrático do sistema deliberativo (Figura 19).

Na visão de Mansbridge (1999), todas as partes do sistema deliberativo se influenciam mutuamente. Segundo ela:

Televisão, rádio, jornais, filmes e outras mídias influenciam e são influenciados por seu público-alvo. Da mesma forma nos movimentos sociais, que trabalham no sentido de modificar tanto o modo de pensar das pessoas quanto pressionando governos a modificarem a legislação, conversas políticas deliberadas de ativistas políticos ao mesmo tempo em que influenciam são influenciadas pelas conversas cotidianas dos não ativistas (MANSBRIDGE, 1999, p. 213, tradução nossa).

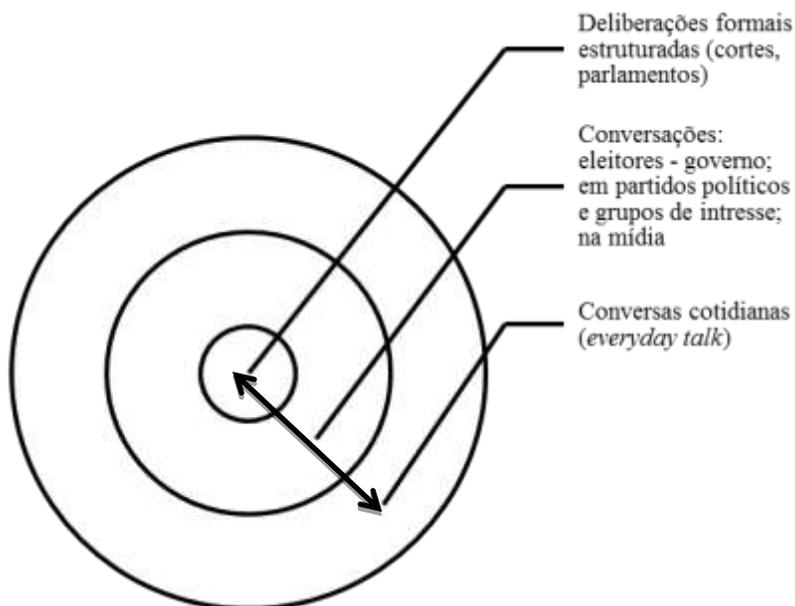


Figura 19 Sistema deliberativo de Mansbridge

Fonte: adaptado de Conover e Searing (2005, p. 270)

O conceito de conversação cotidiana é central na discussão da autora. Em sua visão, as conversações cotidianas estão em uma das pontas de um *continuum* que contempla as possibilidades de deliberação na sociedade. No outro extremo desse *continuum* estariam os espaços formais de discussão, *loci* das decisões públicas. De acordo com Marques, Mendonça e Maia (2007) as conversas cotidianas são responsáveis pelo processo de construção conjunta das informações e do conhecimento compartilhado, além de constituírem um contexto específico para a expressão e troca de perspectivas e crenças compartilhadas. Eles reforçam que:

É preciso enfatizar que a conversação cotidiana informal também alimenta os debates políticos que acontecem em esferas políticas formais, pois, na maioria das vezes, articulam pontos de vista em torno de questões de interesse coletivo. São formas complementares e intersectantes de extrema importância para os processos democráticos de participação e entendimento de problemas coletivos (MARQUES; MENDONÇA; MAIA, 2007, p. 7).

Conover e Searing (2005) seguem a mesma direção afirmando que apesar de não serem rigorosamente deliberativas, as conversações cotidianas são imprescindíveis para compreensão do caráter democrático do sistema deliberativo. Eles acrescentam que, sendo uma parte essencial do sistema deliberativo, vale a pena envidar esforços para analisar as fontes, dinâmicas e consequências das conversações cotidianas.

As conversações cotidianas, apesar de não atuarem de forma coordenada, produzem resultados coletivos. Já as decisões tomadas em espaços formais, são produzidas de maneira ordenada e possuem um caráter obrigatório (MANSBRIDGE, 1999, p. 212).

Essa observação da autora remete às discussões giddensianas sobre as consequências impremeditadas da ação. Segundo Giddens (1989a), os atos têm consequências impremeditadas e estas, por sua vez, podem sistematicamente realimentar o ciclo da ação se para constituírem as condições não reconhecidas de novos atos. De acordo com Mansbridge (1999), as conversas cotidianas engendradas pelos indivíduos produzem resultados coletivos da mesma forma que as ações dos agentes econômicos individuais produzem resultados coletivos no mercado. Desse modo, ações individuais relativamente isoladas – conversas cotidianas entabuladas em espaços privados – por meio de interações e combinações produzem efeitos de maior amplitude que poderão influenciar na execução de novos atos.

A concepção de sistema deliberativo de Mansbridge (1999) aproxima-se bastante da esfera pública habermasiana. Apesar de reconhecer que Habermas, principalmente quando toma emprestada a proposta de Fraser (1997 apud MANSBRIDGE, 1999) de dividir a esfera pública “geral” em “fraca” e “forte”, incorpora atividades não formais ao processo de deliberação no processo de formação da opinião, a autora entende que as conversas cotidianas ficam excluídas da concepção de esfera pública. Para Mansbridge (1999, p. 233), todas as formas de conversações cotidianas devem ser incluídas no âmbito da esfera pública “fraca”, uma vez que, nesse espaço, se originam as opiniões que influenciam as decisões políticas. Corroborando essa visão, Conover e Searing (2005, p. 281) defendem que “conversas cotidianas políticas podem não ser rigorosamente deliberativas, mas sem elas, não podemos compreender o caráter democrático dos sistemas deliberativos”. Nesse sentido, o sistema deliberativo pode ser interpretado como uma esfera pública ampliada.

Entende-se que a concepção de sistema deliberativo de Mansbridge converge com as diretrizes, já discutidas, da Gestão Social. Ao mesmo tempo, vislumbra-se uma conexão – mesmo que de forma não explícita – entre o discurso da autora e preceitos da teoria da estruturação. Ao reconhecer, por exemplo, que o sistema deliberativo é tanto resultado quanto condicionador das conversações políticas, estabelece-se um ponto de convergência entre as três abordagens utilizadas neste trabalho: teoria da estruturação, Gestão Social e democracia deliberativa, por meio do conceito de sistema deliberativo. A seguir, tentar-se-á sistematizar essa interface por meio de um arcabouço teórico preliminar que contemplará as relações vislumbradas entre os três conceitos.

5.3 Proposta de um arcabouço teórico estruturacionista para análise da gestão social

Tendo em mãos essas duas concepções da realidade social – a proposta de sistemas sociais plurais e sobrepostos na determinação da agência organizacional de Whittington (1992) e modelo de sistema deliberativo de Mansbridge (1999) – vislumbrou-se a possibilidade de desenvolvimento de um arcabouço teórico que pode trazer um novo olhar para o campo da Gestão Social. Esse arcabouço origina-se, fundamentalmente, pela incorporação do conceito de sistema deliberativo ao *framework* de Whittington (1992). Ao fazê-lo, torna-se necessário, à semelhança do que o autor fez estabelecer quais seriam as estruturas dominantes; as regras e os recursos básicos; e as organizações típicas nesse sistema. Conforme se observa no Quadro 11, fez-se isso se pautando nos pressupostos e conceitos que são centrais à Gestão Social sem, contudo, se distanciar da definição de sistema deliberativo de Mansbridge (1999).

Sistema de atividade	Estruturas dominantes	Recursos básicos	Regras básicas	Organizações
Comunitário	Étnica e religiosa	Redes	Solidariedade	Clubes e igrejas
Econômico	Capitalista	Propriedade do capital	Maximização de lucros	Firmas
Doméstico	Familiar	Autoridade patriarcal	Paternalismo	Famílias
Político	Estado	Coerção legitimada	Patriotismo	Executivo, Legislativo e judiciário
Intelectual	Profissional e acadêmica	Expertise e legitimidade	Códigos profissionais	Entidades profissionais e universidades
Deliberativo	Pública não-estatal	Argumentação deliberativa	Participação dialógica	ONGs, associações e outras organizações do terceiro setor

Quadro 11 Sistemas sociais e bases estruturais para a ação - ampliado

Fonte: ampliado pelo autor a partir de Whittington (1992, p. 705).

As estruturas dominantes referem-se à natureza principal das propriedades estruturantes que existem em um determinado sistema social (WHITTINGTON, 1992). No caso do sistema deliberativo, entende-se que essas propriedades são de caráter público não-estatal. De acordo com Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 16) o espaço público não estatal é “o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos.” Para eles, o setor produtivo público não estatal – também conhecido por terceiro setor, setor não-governamental, ou setor sem fins lucrativos – é composto por:

[...] 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.

Em contraposição às esferas pública estatal, privada e corporativa, na esfera pública não estatal não só se produzem bens ou serviços. Nela, defendem-se valores coletivos, o que obrigaria a recriar os cidadãos, como corpo político, para o exercício do controle social e a considerar que o exercício da cidadania exige fortalecer também as instituições políticas clássicas (BRESSER-PEREIRA; GRAU 1999).

Para Santos (1999), contrariamente à esfera estatal, no espaço público não-estatal, o Estado é apenas um componente, ainda que um componente privilegiado. Nesse espaço, a natureza, o perfil e a orientação política do controle da metaregulação são os objetivos principais da luta política. Ele acrescenta que:

Nesta nova configuração política, a máscara liberal do Estado como portador do interesse geral cai definitivamente. O Estado é um interesse setorial *sui generis* cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses setoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência. Daí o ser adequado concebê-lo como novíssimo movimento social (SANTOS, 1999, p. 14).

Do ponto de vista estruturacionista, pode-se assumir que o espaço público não estatal constitui *locus* da concertação entre os atores do Estado, do mercado e da sociedade civil na busca do bem comum, com suporte nas propriedades estruturantes (regras e recursos) do sistema deliberativo. É nesse espaço de interação que emerge a noção de gestão social entendida como “uma ação política entre pessoas, organizações e interorganizações – agentes públicos e privados que se articulam e complementam, num espaço público

compartilhado, em prol de objetivos coletivos, do bem comum” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 5). Bem comum percebido como os benefícios tangíveis ou intangíveis, provenientes da política pública, destinados para comunidade ou localidade e como resultado da capacidade de realizar integração social baseada no consenso (TENÓRIO et al., 2010).

Tendo em vista essas considerações sobre os atributos do espaço público não estatal que caracterizam as estruturas do sistema deliberativo e partindo da conceituação de Giddens (2000) de regras, como meio de produção e reprodução das práticas, defende-se que a **participação dialógica** seja definida como a regra básica desse sistema social. Com essa proposta, está se introduzindo no arcabouço teórico duas dimensões importantes identificadas nos estudos sobre Gestão Social: a participação e o diálogo.

Na Teoria da Estruturação as regras são assumidas como técnicas ou procedimentos generalizáveis aplicados no desempenho/reprodução de práticas sociais (GIDDENS, 1989a). Observou-se que há dois tipos básicos de regras: semânticas e morais. No primeiro tipo, as regras estão vinculadas à constituição de significado, por meio de esquemas interpretativos que permitem que os atores atribuam sentido às ações. Conforme apontam Maier e Finger (2001), no âmbito organizacional os esquemas interpretativos servem para que os atores possam dar sentido tanto aos eventos observados no ambiente externo (comercial, político, social) quanto interno das organizações.

Nessa perspectiva, a participação dialógica, no âmbito do sistema deliberativo, consistiria em um conjunto de esquemas interpretativos que possibilitariam aos atores envolvidos em contextos de interação deliberativos o alcance da compreensão mútua. Conforme afirmam Tenório e Rozemberg (1997) participação requer consciência sobre os seus atos (e, acrescente-se, dos outros, admitindo-se a monitoração reflexiva giddensiana). Consequentemente, participação consciente será aquela em que os envolvidos possuem a

compreensão sobre o processo que estão vivenciando, por meio de esquemas interpretativos disponíveis em seu estoque de conhecimento mútuo. Ao mesmo tempo, os agentes conseguem se fazer compreender, também recorrendo aos esquemas interpretativos disponíveis nos sistemas sociais – nesse caso específico, no sistema deliberativo – e utilizados pelos atores nos processos de interação.

O processo de compreensão mútua, de compreender o outro e de se fazer compreender, é mediado pelo diálogo. Viu-se anteriormente que Tenório (2005, p.102) propõe que a gestão social deve ser entendida como o “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)”. Ele propõe, ainda, o conceito de ação gerencial dialógica, que consiste no estabelecimento da democratização, por meio da intersubjetividade racional, na esfera organizacional. A intersubjetividade racional pressupõe que os atores têm que fazer suas propostas sob bases racionais, sem que haja imposição de pretensões de validade em razão, por exemplo, da posição hierárquica. O acordo deve ser alcançado comunicativamente, em situações nas quais os participantes expõem seus argumentos mediados linguisticamente na busca do entendimento (TENÓRIO, 2002a).

Sendo assim, o diálogo pode ser assumido como uma norma que pautará a conduta dos agentes envolvidos em contextos de gestão social. Conforme propõe Tenório (2002b, p. 127):

No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitirem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva.

Como toda norma, o não cumprimento desta, em processos de interação, implicará em sanções. No caso da gestão social, acredita-se que as sanções poderão se dar de várias formas, desde leves discordâncias com a condução dos processos deliberativos, passando pela não aceitação de participação chegando até a enfrentamentos mais fortes, com embates pela remodelação dos arranjos deliberativos.

Todas essas sanções podem ter como consequência o esvaziamento dos contextos de interação deliberativa criados. Tenório e Rozemberg (1997) apontam que a voluntariedade da participação é um dos aspectos que contribuem para a sua legitimidade. Giddens (2000) concorda com essa premissa geral uma vez que, para ele, as normas que constituem sistemas sociais de interação têm de, a cada momento, serem mantidas e reproduzidas pelo próprio desenrolar das interações sociais para serem legitimadas. Caso não haja participação e nem diálogo no desenrolar de práticas de gestão social, estão não se reproduzirão como regras constituintes do sistema deliberativo, ficando indisponíveis para os agentes em instâncias de tempo-espaço posteriores.

Nesse diapasão, assume-se no arcabouço teórico que a participação dialógica é, simultaneamente, o procedimento típico de que os agentes se valem no desempenho da ação gerencial dialógica e o meio de produção e reprodução das práticas de gestão social, constituintes do sistema deliberativo.

Como a Gestão Social não se restringe ao âmbito organizacional expande-se o conceito de participação dialógica, ou seja, o envolvimento dialogado dos atores, a todos os contextos de interação no qual são definidos os seus destinos e os de outrem. Importante reiterar, no entanto, que a participação se dá de forma voluntária e protagonista, e não impositiva ou passiva. O conceito pressupõe – à semelhança do que se defende para ação gerencial dialógica – a participação e a busca do entendimento por meio do diálogo, da comunicação, que são elementos centrais das práticas de gestão social.

Cumprido, então, definir os recursos típicos do sistema deliberativo que são utilizados na ação gerencial dialógica. Os recursos básicos de cada sistema se referem às propriedades estruturantes que mobilizados pelos atores, permitem – ou auxiliam – o alcance de seus intentos. No caso do sistema deliberativo, que se acredita tem a participação dialógica como sua regra básica, defende-se que a **argumentação deliberativa** possa ser assumida como seu recurso mais importante. Concebe-se que a capacidade de expor livremente seus argumentos em contextos de deliberação é um recurso fundamental para o desenvolvimento da ação gerencial dialógica, na qual a “tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p.696).

A argumentação deliberativa – ou deliberação argumentativa – é um conceito também já existente e, à semelhança da concepção de sistema deliberativo, de inspiração habermasiana. Discutindo a questão da argumentação deliberativa no âmbito da teoria democrática, Avritzer (2000, p. 43-44) aponta que existem três características centrais para que ela ocorra: 1) cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; 2) publicidade e socialização da informação para que esta possa ser partilhada e discutida, uma vez que, tanto Estado quanto mercado, possuem informações incompletas para a tomada de decisão e; 3) possibilidade de testar múltiplas experiências, tendo em vista que os arranjos deliberativos trabalham com a ideia de que é da capacidade de experimentar e partilhar resultados que surge a inovação institucional. Nesta última característica, fica patente que o elemento mais importante dos arranjos deliberativos é sua diversidade – possibilitada pela participação – e não sua unidade (como pressupunham os modelos weberianos de organização). Nesse sentido, o que a teoria democrática precisa é “procurar incentivar formas de socialização da informação e formas de

experimentação que permitam o acomodamento da diferença em novos arranjos administrativos” (AVRITZER, 2000, p. 45).

Tenório (1999a, p.158), ao assumir a perspectiva habermasiana de ação comunicativa, aponta que, nesse tipo de ação, os sujeitos sociais, ao fazerem suas propostas, têm de apresentá-las em bases racionais. Isso implica dizer que, nenhuma das partes pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, no qual todos os participantes expõem os seus argumentos. Esse processo, característico da política deliberativa, expande a participação dos indivíduos, uma vez que as decisões não ficam restritas às corporações parlamentares, mas orientam-se “por meio da esfera pública política fundada numa teoria de discurso, de pressupostos comunicativos e procedimentais, sob a qual o processo deliberativo surge por meio do melhor argumento”.

Essas concepções colocam a argumentação como uma capacidade intrínseca à ação gerencial dialógica. De acordo com Giddens (1989a, p. 213), os agentes individuais, ao desempenharem suas atividades, empregam recursos para fazer as coisas acontecerem, quer seja de forma intencional ou não. Sendo assim, fica nítida a possibilidade de enquadramento da argumentação deliberativa como um recurso utilizado pelo agente, no desenvolvimento da ação gerencial dialógica, a partir o ponto de vista estruturacionista.

Viu-se, anteriormente, que dois tipos de recursos são utilizados pelos agentes: os alocativos, que procedem do controle de produtos materiais ou de aspectos do mundo material e os autoritários (ou políticos; ou impositivos; os três termos são usados), que derivam da coordenação da atividade dos agentes humanos (GIDDENS, 1989a).

Para Giddens (2000, p. 41-42), tanto em sua forma alocativa, quanto na política, os recursos podem ser reconhecidos como “[...] as ‘bases’ ou os ‘veículos’ do poder, incluindo as estruturas de dominação, mobilizadas pelas

partes em interação e reproduzidas por meio da dualidade da estrutura”. Importante destacar que o conceito de poder para Giddens (1978) refere-se tanto à capacidade transformadora da ação humana quanto à dominação e que, esta última, para ele, “não é um conceito que contenha uma conotação negativa intrínseca” (GIDDENS, 2008, p. 35). Segundo ele:

Não devemos conceber as estruturas de dominação firmadas em instituições sociais como se de alguma forma produzissem laboriosamente "corpos dóceis" que se comportam como os autônomos sugeridos pela ciência social objetivista. O poder em sistemas sociais que desfrutam de certa continuidade no tempo e no espaço pressupõe relações regularizadas de autonomia e dependência entre atores ou coletividades em contextos de interação social. Mas todas as formas de dependência oferecem alguns recursos por meio dos quais aqueles que são subordinados podem influenciar as atividades de seus superiores. É a isso que chamo de *dialética do controle* em sistemas sociais (GIDDENS, 1989a, p. 12).

O essencial é frisar que:

Os sistemas sociais que possuem alguma exigência regularizada em termos de tempo e espaço são sempre “sistemas de poder”, ou exibem formas de dominação, no sentido de que estão imbuídos de relações de autonomia e dependência entre atores ou grupos de atores (GIDDENS, 2008, p. 34-35).

Lembre-se, finalmente, que dentre os recursos políticos, três tipos são identificados: 1) organização do tempo-espaço social (constituição temporal-espacial de caminhos e regiões); 2) produção/reprodução do corpo (organização e relação de seres humanos em associação mútua); e 3) organização de oportunidades de vida (*life-chances*), que se traduz na constituição de oportunidades de autodesenvolvimento e autoexpressão (GIDDENS, 1989a, p. 210).

Partindo dessas presunções estruturacionistas sobre recursos, entende-se que a argumentação deliberativa pode ser enquadrada nos três tipos. Na primeira classificação, a argumentação deliberativa pode ser utilizada como um recurso que permite a definição, por parte do agente, das regionalizações de sua vida cotidiana, de acordo com seus interesses. Para Giddens (1989a), regionalização não deve ser entendida meramente como localização, mas sim como o zoneamento do tempo-espaço em relação às práticas rotinizadas. Essa regionalização pode se dar em quatro dimensões: 1) na forma: como são delimitadas as “fronteiras” que definem a região; sua “permeabilidade” à copresença, por exemplo; 2) na duração: o tempo de duração das atividades regionalizadas; 3) na extensão: a regionalização pode incorporar regiões que se dilatam amplamente no espaço e no tempo; 4) no caráter: os modos como a organização de tempo-espaço de locais é ordenada dentro de sistemas sociais mais abrangentes

No nível individual, a argumentação deliberativa pode, por exemplo, servir como recurso na definição das condições de trabalho. Ao colocar seus desejos e necessidades junto a seu empregador, na forma de argumentos racionalmente justificados, o trabalhador pode conseguir uma definição que mais lhe agrade de local de trabalho, jornada diária, folgas etc. Nesse sentido, a argumentação deliberativa estaria sendo usado como um recurso (político, na definição giddensiana) na organização espaço-temporal das atividades do trabalhador. Por analogia, o emprego da argumentação deliberativa como recurso na ação gerencial dialógica, fica claro. Na busca do bem comum, o

agente pode valer-se desse recurso para “construção” de locais²⁶ cujas regionalizações sejam benéficas a todos, ou ao maior número possível de atores em um determinado contexto de interação – um território, por exemplo.

A segunda categoria de recurso refere-se à capacidade de organização e de relação de seres humanos em associação mútua. Também, nesse caso, vislumbra-se a pertinência da definição da argumentação deliberativa como recurso. Em contextos de gestão social, a capacidade de usar a argumentação deliberativa em prol da organização de pessoas na busca do bem comum, em qualquer tipo de arranjo deliberativo (AVRITZER, 2000), em qualquer ponto do *continuum* do sistema deliberativo, que vai dos espaços mais formais de deliberação às conversações cotidianas (MANSBRIDGE, 1999, 2010), constitui, claramente, um recurso valioso.

Finalmente, a argumentação deliberativa pode configurar-se como um recurso político, disponível no sistema deliberativo, que pode permitir ao agente criar (ou aproveitar) oportunidades de vida que possibilitem o autodesenvolvimento e a autoexpressão. Já se mencionou neste trabalho que as oportunidades de vida podem ser definidas como as circunstâncias que surgem na vida dos indivíduos. Essas oportunidades de vida que podem ser criadas, oferecidas ou, coerente com o que defende a Gestão Social, preferencialmente conquistada (TENÓRIO; ROZEMBERG, 1997), e que estabelecem as condições

²⁶ A conceituação de local (*locale*, no original em inglês) na Teoria da Estruturação também é singular. Para Giddens (1989a, p. 95-96) locais referem-se ao uso de espaço a fim de fornecer os cenários de interação que, por sua vez, são essenciais para definir suas contextualidades. Em sua constituição, não só fenômenos como o corpo, seus meios de mobilidade e comunicação, em relação às propriedades do mundo físico devem ser consideradas. As propriedades não físicas de um cenário, que são empregadas de modo crônico por agentes na constituição de encontros por meio de espaço-tempo, também são determinantes na definição dos contextos e na regionalização das práticas sociais. Pegando-se um estereótipo como exemplo, mas que pode ilustrar essa distinção: a cozinha, para um mineiro (cidadão nascido em MG, por certo) é mais do que um lugar; é um local – na definição giddensiana – em que contextos de interação social, com práticas sociais muito mais amplas do que o fazer comida, são constituídos.

de autodesenvolvimento e de autoexpressão. Nem sempre, no entanto, os agentes estão conscientes das oportunidades de vida que lhes estão disponíveis e/ou não têm acesso àquelas que mais lhe convêm.

A educação formal pode ser assumida como um exemplo dessa dinâmica. Parece consensual que o acesso à educação formal representa um mecanismo importante de autodesenvolvimento e de autoexpressão e, conseqüentemente, de emancipação. Nesse sentido, a argumentação deliberativa pode funcionar como um recurso importante de criação de condições para que os indivíduos (e coletividades, obviamente) tenham acesso à educação. Novamente, a utilização desse recurso pode se dar nos mais variados tipos de arranjos deliberativos, em qualquer ponto do sistema deliberativo.

Acredita-se que a pertinência da adoção da argumentação deliberativa como recurso básico do sistema deliberativo fica explícita, ainda, na contraposição que se estabelece com os recursos e regras definidas por Whittington (1992) para os demais sistemas, em particular com o econômico. Fica patente que, enquanto em contextos (organizações tradicionais) nos quais as regras e recursos do sistema econômico (a propriedade do capital e a maximização de lucros, respectivamente) são mais utilizados pelos agentes e orientam a ação gerencial (estratégica, monológica, utilitária), em contextos de gestão social, a participação dialógica e a deliberação argumentativa, assumem esse papel (Figura 20).

A Figura 20 indica, ainda, a manifestação da dualidade da estrutura no arcabouço proposto. Ao mesmo tempo em que o sistema deliberativo fornece as regras e recursos básicos para o desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas, as conseqüências dessas ações – quer sejam intencionais ou impremeditadas – contribuirão para (re) produção do sistema deliberativo. O ciclo de ação, (re) produção dos sistemas sociais e, conseqüentemente, da

estrutura via resultados intencionais e/ou consequências impremeditadas se fecha, indicando que a estrutura é meio e resultado da ação.

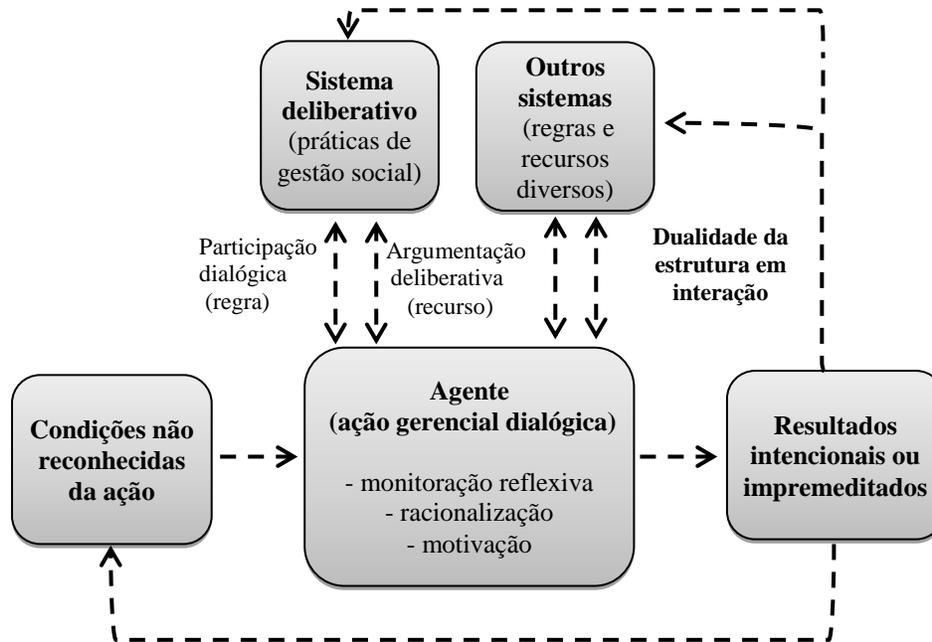


Figura 20 Arcabouço teórico estruturacionista para análise da Gestão Social

Conforme discutido na parte 3, quando a dualidade da estrutura se manifesta nos processos de reprodução social, a mediação entre estrutura e interação se dá por meio das modalidades, representadas por esquemas interpretativos, facilidades e normas. Cada uma dessas modalidades constitui o elemento que conecta, de um lado, aspectos da interação (comunicação, poder e moral (ou sanção)) com as dimensões estruturais (significação, dominação e legitimação), de outro lado.

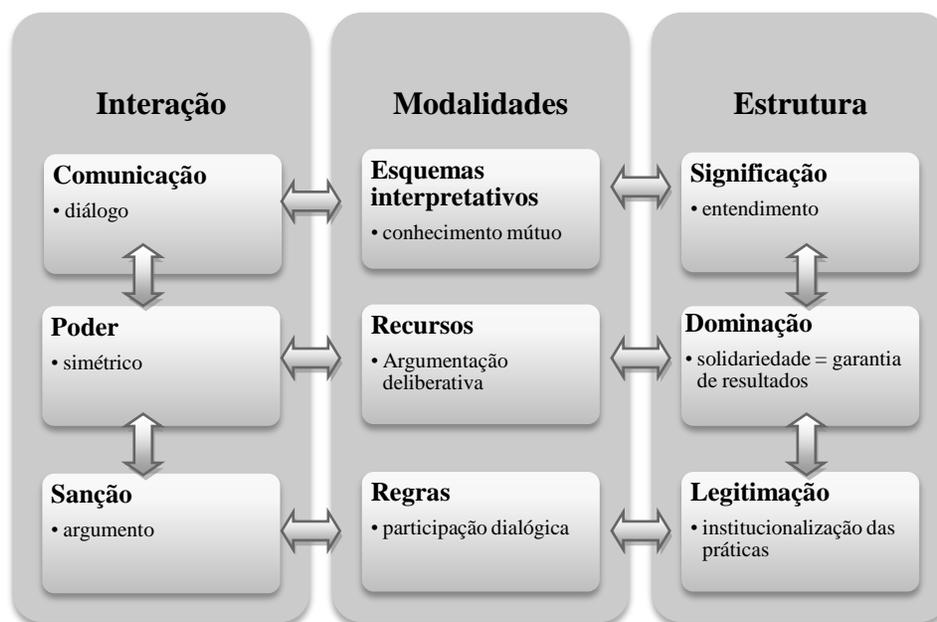


Figura 21 Dualidade da estrutura em interação em contextos de ação gerencial dialógica

Abre-se aqui um parêntese na apresentação do arcabouço teórico para análise da gestão social, para que se possa esmiuçar de que forma essas dimensões da dualidade da estrutura poderiam se apresentar em contextos de ação gerencial dialógica (Figura 21). Antes de se aprofundar nessa análise é importante lembrar que na Teoria da Estruturação esses elementos só são separáveis analiticamente. No transcurso das interações sociais, esquemas interpretativos, normas e recursos estão inextricavelmente relacionados (GIDDENS, 1978). Estes três elementos encontram-se envolvidos em todas as práticas sociais e a classificação proposta retrata as dimensões que encontram combinadas, de diferentes modos, nas práticas sociais sendo que estas “encontram-se localizadas no interior de conjuntos entrecruzados de regras e

recursos que, em última instância, revelam aspectos da totalidade” (GIDDENS, 2000, p. 68).

De acordo com o discutido, nas interações que se valem das práticas de gestão social, a comunicação se dá pelo diálogo, valendo-se do conhecimento mútuo (estoque de conhecimento compartilhado) que se traduzirá no entendimento. O principal recurso a que os agentes recorrem nesse processo é a argumentação deliberativa, que constitui um mecanismo de poder que visa a dominação. Aqui, adentra-se em uma seara perigosa: dizer que a argumentação deliberativa constitui um mecanismo de poder na busca da dominação, em práticas de gestão social. Mais uma vez, é necessário enfatizar que na Teoria da Estruturação, poder refere-se à capacidade transformadora da ação humana, ou seja, a habilidade que o ator tem de intervir nos acontecimentos com o objetivo de alterar seu curso, mediando as intenções ou desejos e a realização verdadeira dos resultados pretendidos. Ao mesmo tempo, o poder pode ser definido como a capacidade de garantir resultados, quando a realização desses depende de outros. E é nesse sentido que os homens têm poder “sobre” outros e é onde o poder se dá como dominação (GIDDENS, 1978). Se no caso da gestão social, os agentes se valem da argumentação deliberativa para alcançar seus intentos que são, fundamentalmente, o bem comum, há, aí, um exercício de poder. Se por meio desse exercício de poder, conseguem “dominá-los”, fazendo com que solidária e voluntariamente, pautados pelo entendimento esclarecido, se envolvam em processos de tomada de decisão coletiva que busquem o bem comum, não se vê problema. O pressuposto básico, no entanto, é que todos os agentes envolvidos no processo têm condições simétricas de poder, ou seja, todos tem espaço para recorrer à argumentação deliberativa na busca do que entendem como o bem comum.

Por último, entende-se que nesse processo, a regra que orienta os agentes é a participação dialógica. Nessa dimensão, a sanção cabível é, somente,

o argumento. Lembrando que sanção apresenta tanto o sentido de “parte coativa da lei, que comina penas contra os que a violam” quanto o de “reconhecimento público; aprovação” (SANÇÃO, 2012) defende-se que nas práticas de gestão social, a não concordância deve ser manifesta somente sob a forma de um “melhor argumento, da ação comunicativa” (TENÓRIO, 1999a, p. 158). Da mesma forma, sanciona-se positivamente, e argumentativamente, as práticas de gestão social por meio do “reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos sujeitos envolvidos” (TENÓRIO, 1999a, p. 158).

Ao se retornar à discussão do arcabouço proposto (Figura 20) lembra-se que Giddens (1989a) alerta que o estudo de consequências impremeditadas e de condições não reconhecidas da ação constitui uma parte importante da pesquisa social. Tais consequências e condições devem, no entanto, sempre ser interpretadas dentro do fluxo da conduta intencional e, nesse sentido, torna-se fundamental incluir a “relação entre aspectos reflexivamente monitorados e aspectos impremeditados da reprodução de sistemas sociais, e o aspecto longitudinal de consequências impremeditadas de atos contingentes em circunstâncias historicamente significativas de uma espécie ou de outra”.

A introdução desses aspectos no arcabouço busca explicitar a necessidade de que no estudo da gestão social, a partir da perspectiva estruturacionista, deve-se focar não só na agência e na cognoscitividade dos atores envolvidos que, conforme se viu, são capazes de discursivamente manifestar as intenções e consequências deliberadas de suas ações. É de suma importância tentar identificar as condições que influenciam a ação e as consequências não esperadas – e em grande parte das circunstâncias, não percebidas – que resultam de suas ações uma vez que, conforme afirma Giddens (1989a, p. 6), estas podem “sistematicamente realimentar-se para constituírem as condições não reconhecidas de novos atos”.

Incorporar essas dimensões, mais do que uma opção, configura uma postura de coerência epistemológica com os preceitos estruturacionistas. Não se pode estudar a ação gerencial dialógica sem se considerar as condições, provenientes das propriedades estruturantes dos mais variados sistemas sociais e dos princípios estruturais mais amplos, que não são percebidas pelos agentes e que influenciam seu agir. Tampouco se podem ignorar as consequências decorrentes da ação gerencial dialógica – não só sobre o sistema deliberativo, constituindo assim as práticas de gestão social – como também nos demais sistemas sociais e nas estruturas mais amplas.

Consequentemente, e seguindo o que preconizam Cohen (1989) e Whittington (1992), pressupõe-se que a ação gerencial dialógica, apesar de mobilizar, majoritariamente, as regras e recursos do sistema deliberativo, emprega regras e recursos dos demais sistemas sociais. Em ONGs, por exemplo, em que questões mercadológicas estão mais presentes – conforme alerta Tenório (1999b) – pode haver uma mobilização maior das regras básicas do sistema capitalista (maximização de lucros). Da mesma forma, em empreendimentos sociais de caráter comunitário, a sobreposição com o sistema comunitário, com a mobilização de redes (recursos) e da solidariedade (regras) pode ocorrer.

Ressalte-se a “possibilidade” como um aspecto importante desse arcabouço; apesar de agirem de determinada forma, influenciado por propriedades estruturantes dos sistemas sociais, os agentes têm a capacidade de agir de formas alternativas, o que desvincula o caráter determinista que, à primeira vista, a visão estruturacionista possuiria.

Por último, complementando o esquema teórico proposto, definem-se as organizações do chamado “terceiro setor” (ONGs, ou Organizações da Sociedade Civil; associações, dentre outras) como sendo as específicas do sistema deliberativo. Convém salientar, que não se está afirmando que a ação gerencial dialógica ocorra somente nas organizações do terceiro setor. No

escopo dos conceitos discutidos da Gestão Social, entende-se que a tomada de decisão coletiva e/ou a ação gerencial dialógica podem ter origem nos mais variados espaços e organizações – até mesmo nos espaços privados, por meio da conversa cotidiana (*everyday talk*), como defende Mansbridge (1999).

Acredita-se que com esse arcabouço, consegue-se estabelecer uma interface teórica entre a Teoria da Estruturação e o campo da Gestão Social. Por meio da introdução do conceito de sistema deliberativo, abre-se um caminho interessante na investigação da gestão social (entendida como o conjunto de práticas que são, simultaneamente, os meios e os resultados das ações gerenciais dialógicas, desenvolvidas de maneira reflexiva e recursiva por agentes hábeis e cognoscitivos) a partir da perspectiva estruturacionista. Há a esperança de que, a partir desse novo olhar, contribui-se para a viabilização de investigações alternativas no campo da Gestão Social sem que se abra mão das diretrizes epistemológicas e dos valores que têm pautado os estudos da área: em essência, a capacidade de um agir orientado pela participação dialógica, por meio da argumentação deliberativa e voltado para o alcance do bem comum.

6 PERCURSOS METODOLÓGICOS

Nesta parte, são detalhadas as características que marcaram a pesquisa realizada para esta tese. Primeiramente, serão definidas as características mais gerais que orientaram a condução da pesquisa que são seu caráter qualitativo e, obviamente, a abordagem estruturacionista.

Num segundo momento, são apresentados os procedimentos utilizados na coleta de dados e as ferramentas metodológicas empregadas em sua análise. Nessa dimensão, assumem papel central as entrevistas semiestruturadas, como a principal fonte de produção de informações, e a análise de conteúdo, como a ferramenta de análise mais importante.

No segmento final desta parte, é feita uma caracterização do contexto no qual está inserido o CTCSM, cenário de desenvolvimento de ações gerenciais dialógicas, objeto de investigação da pesquisa. Nessa etapa, fez-se uma breve caracterização do Programa Territórios da Cidadania, a análise do Território da Cidadania, principalmente em seus aspectos sociais e a descrição da composição do CTCSM.

Espera-se que ao final desta parte, o leitor consiga compreender claramente os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa. Ao mesmo tempo, objetiva-se introduzi-lo no contexto da investigação, trazendo à tona as singularidades do arranjo deliberativo palco das práticas de gestão social investigadas.

6.1 Caracterização da pesquisa

A presente pesquisa pode ser caracterizada por seu cunho qualitativo e orientação estruturacionista. Isso implica dizer que se privilegiaram as

“descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais identificáveis” (VIEIRA, 2006, p. 18) em detrimento de análises quantitativas e de generalizações.

Implica, também, que não se privilegiou a dimensão individual em detrimento da dimensão estrutural. Ao mesmo tempo, significa que não se focou somente nas influências (coercitivas ou habilitadoras) da estrutura sobre a ação, mas sim que, coerente com os princípios da Teoria da Estruturação, o enfoque da pesquisa recaiu sobre as práticas de gestão social, a ocorrência da dualidade da estrutura em seu desenvolvimento e, conseqüentemente, nas evidências de estruturação do sistema deliberativo.

Além disso, a pesquisa se caracterizou por ter sido empreendida por meio de um estudo de caso único, representado pelo Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTSM). Mais do que o colegiado, constituiu a unidade de análise da pesquisa, coerente com os preceitos estruturacionistas, a dualidade da estrutura estabelecida entre as ações gerenciais dialógicas, empreendidas pelos participantes do CTCSM, as práticas de gestão social que são meio e resultados dessas ações, e as repercussões dessa dinâmica nos vários domínios estruturais.

A seguir, todas essas escolhas e definições serão mais bem explicadas e justificadas.

6.1.1 Pesquisa qualitativa estruturacionista

A pesquisa aqui relatada teve um caráter eminentemente qualitativo. A pesquisa qualitativa tem sido mais utilizada em algumas áreas específicas das ciências sociais, como a antropologia, a história e a ciência política (VIEIRA, 2006). Segundo Godoy (1995a), embora não haja uma forte tradição qualitativa na pesquisa desenvolvida no campo da Administração, pode-se perceber um

crescente aumento de interesse por esse tipo de abordagem, principalmente, a partir da década de 1970. Vieira (2006) concorda e afirma que na administração em geral e nos estudos organizacionais em particular, a utilização deste tipo de pesquisa tem crescido muito nos últimos anos.

De acordo com Martins (2004), as chamadas metodologias qualitativas privilegiam, de modo geral, a análise de microprocessos, por meio das ações sociais individuais e grupais. Para ela os métodos qualitativos se caracterizam por um exame intensivo dos dados, tanto em amplitude quanto em profundidade. Neste caso, a autora defende que a preocupação básica do cientista social deve ser a estreita aproximação dos dados, abrindo-se à realidade social para melhor apreendê-la e compreendê-la.

Para Godoy (1995b, p. 21), os estudos qualitativos partem da premissa básica de que um fenômeno “pode ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada” e que, para isso, “o pesquisador vai a campo buscando ‘captar’ o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes”.

Quando se discutem pesquisas qualitativas, inevitavelmente surgem comparações destas com as pesquisas quantitativas. A pesquisa qualitativa pode ser definida como aquela que é fundamentada em análises que, a princípio, não utilizam ferramentas estatísticas na interpretação de dados. Isso não implica dizer, no entanto, que análises qualitativas não podem se valer de avaliações quantitativas de dados. Da mesma forma, não se pode afirmar que pesquisas qualitativas sejam especulações subjetivas. Apesar de apresentar uma dimensão subjetiva maior, isso não significa que elas não possam empregar procedimentos científicos rigorosos (VEIRA, 2006). Uma diferenciação que, apesar de ser de difícil delimitação, pode ser feita entre trabalhos quantitativos e qualitativos é que enquanto a primeira busca a padronização de fenômenos observados

repetidamente, a segunda não está preocupada com a padronização (ALVESSON; SKOLDBERG, 2000).

Para Godoi e Balsini (2006, p. 89-90) essa discussão comparativa não se sustenta, não apenas por seu caráter simplista – representações numéricas *versus* não-numéricas – mas, principalmente, porque não se trata apenas de uma escolha do pesquisador tendo em vista que “as eleições dos procedimentos são inextricavelmente derivadas das posturas adotadas anteriormente nos níveis ontológico e epistemológico”.

Para Giddens (1989a) o conflito entre essas posições é um resíduo metodológico do dualismo de estrutura e ação. Segundo ele, enquanto os esforços quantitativos de pesquisa estão, geralmente, vinculados às pesquisas “macrossociológicas”, que buscam analisar a sociedade de modo amplo e, a partir disso, fazer generalizações, os estudos qualitativos estão, em grande medida, associados aos estudos “micro”, porque pretendem o caráter situado e significativo da interação. Sendo assim, o autor encontra mais motivos para defender a centralidade da dualidade da estrutura na ontologia e na epistemologia estruturacionista.

Tentando superar essa dicotomia, Giddens (1989a) defende que são possíveis dois tipos de enquadramentos metodológicos em pesquisas sociológicas. Na **análise da conduta estratégica**, o foco recairia sobre os modos como os atores sociais se valem das propriedades estruturais para a constituição de relações sociais. Já na **análise institucional**, as propriedades estruturais (regras e recursos) – assumidas como características cronicamente reproduzidas de sistemas sociais – tornam-se a preocupação central.

Apesar da proposição dessa divisão de abordagens metodológicas, o autor recomenda que:

Na medida em que se trata de uma diferença de ênfase, não existe uma linha divisória nítida que possa ser traçada entre esses dois tipos, e cada um deles, crucialmente, tem de ser, em princípio, completado por uma concentração na dualidade da estrutura (GIDDENS, 1989a, p. 234-235).

Partindo dessas duas dimensões, a inserção metodológica do investigador pode se dar em 4 (quatro) níveis (Figura 22). As pesquisas do nível 1, são aquelas voltados para problemas hermenêuticos e servem para elucidar a natureza da cognoscitividade dos agentes, indicando suas razões para a ação. Esse nível de pesquisa estaria relacionado com respostas à perguntas do tipo “por quê?”. No nível 2, o foco recai sobre os contextos de interação. Nesse nível, procura-se elucidar os cenários de ação dos agentes. Apesar de não ser a preocupação central das ciências sociais, investigações nesse nível, se feitas em uma gama extensa de contextos de interação, podem redundar em estudos generalizantes. Nesse mesmo nível, procura-se investigar a consciência prática dos agentes, caracterizando, por exemplo, os processos de rotinização da conduta diária. As condições não reconhecidas e as consequências impremeditadas da ação, que estão diretamente vinculadas às propriedades que delimitam os limites da cognoscitividade dos agentes são as preocupações centrais das investigações do nível 3. Por último, no nível 4, o enfoque é a especificação de ordens institucionais por meio de análises das condições de integração social e sistêmica e a consequente identificação dos componentes institucionais presentes nos sistemas sociais (GIDDENS, 1989a, p. 266-267).

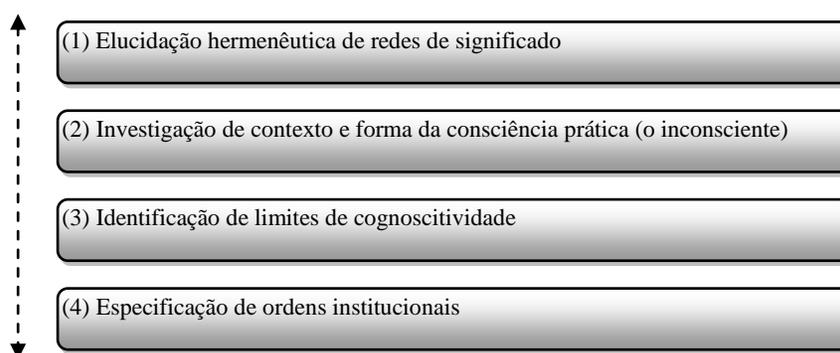


Figura 22 Níveis de inserção metodológica na perspectiva estruturacionista

Fonte: Giddens (1989a, p. 266)

Em consonância com as definições de Giddens e adequando-as ao arcabouço teórico proposto (subtópico 4.3), este trabalho propôs realizar tanto a análise da conduta estratégica dos agentes quanto à análise institucional permeadas, contudo, pela concepção de dualidade da estrutura presente no desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas.

Cabe salientar, no entanto, que face às características da pesquisa realizada, o foco de análise incidu muito mais sobre a dimensão dos indivíduos, ou seja, na análise da conduta estratégica (níveis 1 e 2 na Figura 22) dando-se “primazia às consciências discursiva e prática, e às estratégias de controle dentro de limites contextuais definidos” (GIDDENS, 1989a, p. 235). Como preconiza a epistemologia giddensiana, nessa abordagem deve-se concentrar a análise nas atividades contextualmente situadas de grupos específicos de autores.

No presente caso, fez-se isso junto a participantes do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM). Na investigação, buscou-se identificar, fundamentalmente, a natureza da cognoscitividade dos agentes; as motivações que os levaram a atuar nesse arranjo deliberativo específico (o

CTCSM); os modos como os atores sociais se apoiam nas propriedades estruturais para a constituição de relações sociais; aspectos de monitoração reflexiva da ação e evidências da ocorrência da dialética do controle no âmbito do CTCSM.

Obviamente que, apesar de enfatizar a dimensão individual (a análise da conduta estratégica), a investigação feita considerou, sobremaneira, a dualidade da estrutura em suas ponderações. Um trabalho com pretensão de demonstrar a pertinência da Teoria da Estruturação para análise de um fenômeno – a Gestão Social – não poderia, logicamente, desprezar a dualidade da estrutura que é, no entendimento do próprio Giddens (1979, p. 5) o teorema principal da Teoria da Estruturação. Conforme ele afirma, a noção de dualidade da estrutura:

[...] refere-se à recursividade essencial da vida social, constituída nas práticas sociais: estrutura é tanto meio como resultado das reproduções das práticas. Estrutura que entra simultaneamente na constituição do agente e das práticas sociais, e que só “existe” nos momentos geradores dessa constituição (GIDDENS, 1979, p. 5, tradução nossa).

Giddens (1989a, p. 242) alerta que, como toda interação social se expressa, em algum ponto, nas (e por meio das) contextualidades da presença corporal, ao se passar da análise da conduta estratégica para um reconhecimento da dualidade da estrutura, é necessário começar "avançando cautelosamente de dentro para fora" no tempo e no espaço. Isto implica que é necessário “tentar ver como as práticas seguidas numa dada gama de contextos estão implantadas em mais amplas esferas de tempo e de espaço - em suma, temos de tentar descobrir suas relações com práticas institucionalizadas”.

Ele acrescenta que:

Transferir a análise das atividades situadas de atores estrategicamente localizados significa estudar, primeiro, as conexões entre a regionalização de seus contextos de ação e forma mais amplas de regionalização; segundo, a incrustação de suas atividades no tempo – em que medida elas reproduzem práticas, ou aspectos de prática, que estão estabelecidas desde longa data; terceiro, os modos de distanciamento tempo-espaço que ligam as atividades e relações em questão a características das sociedades globais ou sistemas intersociais (GIDDENS, 1989a, p. 242-243).

Nessa última dimensão de estudo da dualidade da estrutura, já se começa a ingressar no domínio da análise institucional. Apesar de não constituir seu foco principal, efetivou-se, também, a análise institucional neste trabalho. De acordo com o estabelecido por Giddens (1989a), nessa abordagem, as habilidades e a percepção consciente dos atores são colocadas em suspensão e as instituições (e, conseqüentemente, as estruturas) são tratadas como regras e recursos cronicamente reproduzidos. Interessava, assim, identificar indícios da forma pela qual as ações gerenciais dialógicas e as práticas de gestão social estão se relacionando com práticas institucionalizadas. Ao mesmo tempo, buscavam-se sinais de que as práticas de gestão social começam a se propagar no tempo-espaço.

Seguindo esses ditames, concentrou-se no âmbito dos resultados (intencionais ou não intencionais) da ação gerencial dialógica. Em particular, interessam os resultados intencionais e as conseqüências impremeditadas que a ação gerencial dialógica desenvolvida no âmbito do CTCSM podem trazer para o conjunto de práticas que constituem a Gestão Social e, conseqüentemente, o sistema deliberativo.

Necessário se faz, no entanto, enfatizar que, dadas as características desta investigação – análise de um contexto de interação bem específico (o CTCSM) – as considerações feitas, relativas às dimensões institucionais das práticas de gestão social e do sistema deliberativo, constituem apenas inferências

feitas a partir da análise do material de pesquisa colhido do fenômeno em tela. Aprofundamentos na análise institucional das práticas de gestão social ensejariam um esforço de pesquisa em termos de tempo e diversidade de contextos de investigação e, conseqüentemente, de recursos (humanos, materiais e financeiros) que fogem completamente do escopo dos propósitos desta tese. Porém, tendo em vista que, conforme já salientado, a Teoria da Estruturação foi concebida para fornecer “recursos sensibilizadores” para entendimento da realidade social, se espera que sejam aceitos como válidos os esforços de pesquisa empreendidos e aqui relatados que buscavam, fundamentalmente, examinar esses dispositivos como recursos para compreensão da dualidade da estrutura presente na relação das práticas de gestão social com as ações gerenciais dialógicas entabuladas pelos participantes do CTCSM.

6.1.2 Estudo de caso único interpretativo

Conforme afirmam Denzin e Lincoln (1994), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada por ser de foco multimétodo e por envolver uma abordagem interpretativa e naturalística do objeto de investigação. Isso significa que pesquisadores qualitativos estudam os objetos em seus contextos naturais, tentando interpretá-los, dando-lhes sentido a partir do significado que os indivíduos dão as coisas. A pesquisa qualitativa envolve uma extensa gama de material empírico produzido pelas mais variadas técnicas – estudo de caso, experiência pessoal, estória de vida, entrevistas, observação etc. – que descrevem os acontecimentos na vida dos indivíduos. Neste projeto, assume-se essa postura multimetodológica e, sendo assim, pretende-se empregar uma série de métodos e técnicas de pesquisa em sua execução.

A priori, a investigação proposta pode ser caracterizada como um **estudo de caso único**. Genericamente, o estudo de caso pode ser definido como:

[...] uma investigação detalhada, que usualmente envolve a coleta de dados ao longo de período de tempo, sobre um fenômeno, dentro de seu contexto. Seu objetivo é prover uma análise do contexto e dos processos que permita esclarecer as questões que estão sendo estudadas. O fenômeno não é isolado de seu contexto (como por exemplo, em pesquisas de laboratório), pois o objetivo é justamente compreender como comportamentos e processos são influenciados pelo contexto e o influenciam (HARTLEY, 2004, p. 323, tradução nossa).

Fica clara, nessa definição, a importância do contexto na lógica do estudo de caso. Yin (2005, p. 32) concorda e afirma que o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Como na Teoria da Estruturação em geral e no presente estudo em específico, o contexto assume papel central, presume-se que a escolha por essa abordagem seja pertinente.

Como o nome sugere, o estudo de caso único é aquele em que apenas um caso é investigado. Etapa fundamental do delineamento do estudo de caso é a definição da unidade de análise. A unidade de análise de um estudo de caso pode ser um país, um evento, uma entidade, um processo, um grupo de pessoas, ou, até mesmo um indivíduo (YIN, 2005).

Neste trabalho, especificou-se como unidade de análise, o Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM) o que o caracteriza como um **estudo de caso único**. Segundo Yin (2005) os estudos de casos únicos são apropriados a várias circunstâncias. O autor aponta alguns fundamentos lógicos que podem justificar a utilização do estudo de caso único:

- a) Quando representa um caso decisivo para testar uma teoria formulada;
- b) Quando constitui um caso raro ou extremo;

- c) Quando o caso pode ser considerado como representativo ou típico;
- d) Quando o caso é classificado como revelador;
- e) Quando o caso pode ser analisado de forma longitudinal (em dois ou mais pontos diferentes no tempo).

Assumiu-se, neste trabalho, que o caso estudado se justificava em três desses fundamentos lógicos. Primeiro, porque se acreditava que CTCSM consistia em um arranjo deliberativo que poderia ser considerado como representativo da utilização de práticas de gestão social. O fato de poder analisar o desenvolvimento desse arranjo deliberativo ao longo do tempo, também constituiu um fator de definição. Por último, havia a crença de que o CTCSM poderia representar se não um caso decisivo, pelo menos um caso no qual o arcabouço teórico proposto para análise das práticas de gestão social poderia ser avaliado.

Importante lembrar, no entanto, que, conforme propõe Giddens (1989a, p. 2),o

Domínio básico de estudo das ciências sociais, de acordo com a Teoria da Estruturação, não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo.

Sendo assim, a unidade de análise do estudo de caso pode, também, ser, do ponto de vista estruturacionista, definida como as práticas de gestão social utilizadas no âmbito (espaço-temporal) do CTCSM e as ações gerenciais dialógicas que elas possibilitam e das quais são, também, resultante, em razão da dualidade da estrutura.

Para se estudar essas práticas, foram empreendidas, tanto a análise da conduta estratégica dos agentes envolvidos no CTCSM, no caso 30 pessoas que

participaram do CTCSM (ver mais sobre o grupo investigado na subtópico 2.4) quanto a análise institucional, em que se procurou estabelecer de que forma as ações gerenciais dialógicas, desenvolvidas por esses agentes, se apoiaram e/ou repercutiram (ou ainda se apoiam e repercutem) em contextos mais amplos. No entanto, coerente com os preceitos estruturacionistas, é fundamental ressaltar que ambas as análises foram feitas tendo sempre como pano de fundo a recursividade implícita na noção de dualidade da estrutura. Todas essas análises são apresentadas na parte 7.

Uma das principais repercussões do desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas é a manifestação da dualidade da estrutura decorrente desse processo é o fenômeno da dupla hermenêutica. A recursividade e a reflexividade envolvidas tanto no desempenho de ações gerenciais dialógicas apoiadas nas práticas de gestão social, quanto na investigação dessas mesmas práticas pelos cientistas sociais foi alvo específico de análise neste trabalho (parte 7).

Segundo Merriam (1988 apud GODOI; BALSINI, 2006), os estudos de caso podem ser de três tipos: descritivo, avaliativo e interpretativo. Os estudos de caso são considerados descritivos quando apresentam uma descrição detalhada de um fenômeno social, procurando ilustrar sua complexidade e os aspectos envolvidos. Já os estudos de caso avaliativos, tem por preocupação central determinar a adequação de um dado fenômeno a determinados parâmetros, sendo geralmente utilizado para tomada de decisões. Por último, tem-se os estudos de caso interpretativos – categoria na qual se enquadra este projeto – que, além de fazer uma rica descrição do fenômeno, busca desenvolver categorias conceituais que permitam confirmar ou refutar suposições teóricas. Nos estudos de caso interpretativos, o volume de informação é fundamental, para que seja possível interpretar ou teorizar sobre o fenômeno.

Esses delineamentos de análise subsidiaram a definição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na próxima parte, esses procedimentos serão detalhados.

6.2 Procedimentos metodológicos

Viu-se na parte precedente que o presente estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa qualitativa, de orientação estruturacionista, a ser feita por meio de estudo de casos único interpretativo. Partindo desse desenho básico da pesquisa, estabeleceu-se a estratégia de execução da mesma, que previa a realização de 5 (cinco) etapas: 1) revisão de literatura; 2) problematização; 3) definição do arcabouço teórico para análise das práticas de gestão social; 4) coleta de dados; e 5) análise e interpretação dos dados (Figura 23).

Os resultados das duas primeiras etapas já foram apresentados. A problematização da pesquisa, com sua contextualização, questionamentos, tese central, objetivos e justificativas, foram expostos na introdução desta tese. A revisão de literatura, bem como o arcabouço teórico, resultante dessas problematizações e revisões de literatura, que guiou a investigação, já foram apresentados.

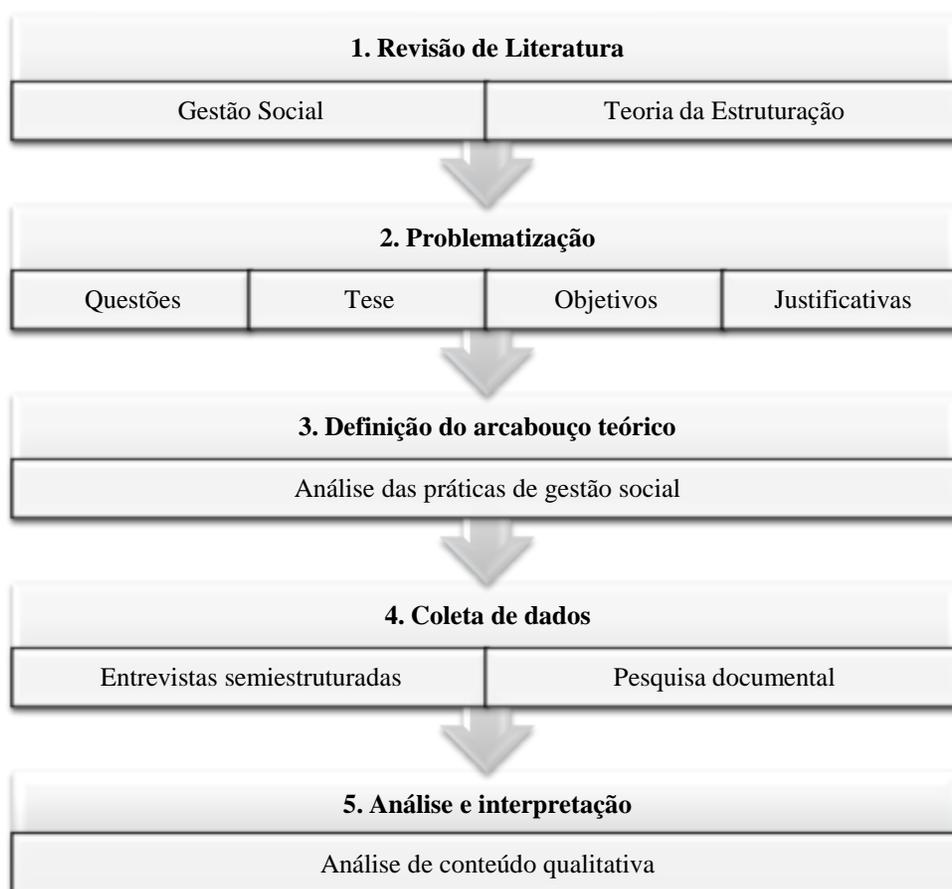


Figura 23 Estratégia de execução da pesquisa

Cabe, agora, mostrar como se escolheu e executou os métodos e técnicas de pesquisa utilizadas na coleta, análise e interpretação dos dados, com vistas a investigação das práticas de gestão social no âmbito do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas.

6.2.1 Coleta de dados

As informações, ou dados, ou evidências, como prefere Yin (2005), para realização de um estudo de caso, podem vir de fontes diversas. Yin (2005) sugere que documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (um aparelho de alta tecnologia, uma ferramenta ou instrumento, uma obra de arte etc.) podem ser fontes de evidências para um estudo de caso.

Para a produção de informações foram utilizadas entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. As entrevistas semiestruturadas têm como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa sendo que, estes questionamentos, podem levar a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). A entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas na investigação do contexto de interação dos agentes participantes do CTCSM. Foram entrevistados 25 representantes das instituições (associações, cooperativas etc.) da sociedade civil com assento no CTCSM (roteiro de entrevista no Apêndice A) e agentes públicos indicados para o CTCSM (roteiro de entrevista no Apêndice A). Tendo em vista que 2 dos integrantes do colegiado haviam falecido quando da realização da pesquisa, que privilegiou-se a coleta de informações junto a representantes titulares ou suplentes que participaram ativamente do colegiado e que a investigação pautava-se por um cunho qualitativo, acredita-se que a amostra de 25 participantes do CTCSM (que representa 46,3% do total de 54

membros) inquirida, foi adequada. Acrescente-se que além dos 25 membros do colegiado, foram entrevistados 5 outras pessoas que, apesar de não terem assento, participaram efetivamente das atividades desenvolvidas no período investigado. Esse grupo era constituído pelos articuladores do programa (no nível territorial e estadual), membros de associações e ONGs da região e por representantes de órgãos públicos das esferas estadual e federal.

Visando manter o sigilo dos entrevistados – prometido quando da realização das entrevistas – não se especificará os nomes das pessoas, as organizações representadas e nem as cidades de origem. Nas análises, apresentadas a seguir, os entrevistados foram divididos e codificados em 3 (três) grupos: 10 (dez) representantes da sociedade civil (RSC); 12 (doze) representantes do poder público municipal (RPP); e 8 representantes de outras instituições (ROU): Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater/MG), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene), Associação dos Municípios da Micro Região Médio Rio das Velhas (AMEV) e da Organização Não-Governamental Projeto Metamorfose.

Acredita-se que, ao garantir esse sigilo, conseguiu-se dos entrevistados um comprometimento maior com os esforços de pesquisa e uma maior veracidade das informações prestadas. Cabe salientar que, para quaisquer necessidades futuras, o caderno de campo, com as transcrições das entrevistas, assim como os respectivos arquivos de gravação digital das mesmas, se encontram no NEAPEGS da UFLA para dirimir eventuais dúvidas referentes à presente tese e para realização de futuras pesquisas.

Para complementar a análise do contexto de interação dos agentes, foi feita, ainda, uma pesquisa documental. Seguiu-se, aqui, a recomendação de Yin (2005, p. 112-113), que destaca que, em estudos de caso, o uso mais importante

da pesquisa documental, é “corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes”. Segundo ele, a pesquisa documental apresenta, dentre outras vantagens, o fato de permitir uma ampla cobertura – de tempo, de eventos e de muitos ambientes distintos.

Como neste trabalho, objetiva-se a percepção das mudanças ocorridas ao longo do tempo no CTCSM, nas práticas de gestão social e, conseqüentemente, no sistema deliberativo, a investigação de documentos constituiu uma fonte importante de informações. Foram analisados documentos internos do CTCSM (correspondências, convocações, informativos etc.) e externos (basicamente informações oriundas de jornais da região, sítios da internet e documentos oficiais relativos ao PTC, ao TCSM e ao CTCSM) que, de alguma forma, pudessem fornecer subsídios para a investigação.

A análise de documentos é um modo de investigação não-intrusivo que pode ser bastante útil nas investigações. Outra característica interessante da pesquisa documental é que, dependendo do acesso às fontes, ela pode constituir uma perspectiva nova e não-filtrada sobre o campo e seus processos. Diz-se não-filtrada em contraposição, por exemplo, às técnicas de entrevista, nas quais os respondentes podem filtrar suas respostas. Nesse sentido, a pesquisa documental permite, muitas vezes, que se vá além das perspectivas dos membros do campo (FLICK, 2009).

O processo de coleta de informações ocorreu ao longo dos meses de julho e agosto de 2012 e demandou o percurso de quase 3.000 Km na visita dos municípios integrantes do TCSM. Essa etapa da pesquisa – que foi feita em conjunto com 3 outros pesquisadores da Universidade Federal de Lavras (UFLA)²⁷, também participantes do projeto “Gestão Social: ensino, pesquisa e prática” – permitiu que o pesquisador, além da produção de informações para

²⁷ Lívia Maria de Pádua Ribeiro (doutoranda), Lucas Canestri de Oliveira (mestrando) e Raquel Finamor Cardoso (mestranda).

análise, pudesse ter um contato próximo (e de suma importância) com o contexto de interação no qual práticas de gestão social acontecem (ou deveriam acontecer).

Finalizando a exposição dos procedimentos metodológicos que foram utilizados na pesquisa, é apresentada, a seguir, a análise de conteúdo que foi o método adotado para análise dos dados produzidos / coletados.

6.2.2 Análise dos dados

Tendo em vista que as técnicas utilizadas para coleta de dados foram as entrevistas semiestruturadas e a pesquisa documental, que redundaram em um volume considerável de texto, estabeleceu-se a análise de conteúdo como a principal ferramenta de organização e interpretação. De acordo com Bardin (2010, p. 44) a análise de conteúdo pode ser definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Em contraposição à linguística, que estuda a língua para descrever seu funcionamento, a análise de conteúdo busca conhecer o que está por detrás das palavras. Enquanto a linguística é o estudo da língua, a análise de conteúdo é a busca de outras realidades por meio das mensagens (BARDIN, 2010). É a busca do entendimento da linguagem “muito mais como expressão de sistemas específicos, locais, ou seja, da linguagem em uso, da palavra” (DELLAGNELO; SILVA, 2006, p. 102).

Mas, conforme alertam Graneheim e Lundman (2004, p. 106, tradução nossa), “um texto sempre envolve múltiplos significados e há sempre algum grau de interpretação ao se abordar um texto”. Nesse sentido, a análise de conteúdo pode implicar em uma determinada carga de subjetividade intrínseca ao processo de interpretação dos textos escrutinados.

A análise de conteúdo pode abordar uma gama extensa de objetos de investigação: atitudes, valores, representações, mentalidades, ideologias etc. (LAVILLE; DIONNE, 1999). Além disso, a análise de conteúdo pode ser aplicada em uma grande diversidade de material textual, não importando sua origem – indo desde produtos da mídia até dados primários, como entrevistas (FLICK, 2009). De acordo com Dellagnelo e Silva (2006), o uso inicial da análise de conteúdo estava vinculado principalmente à investigação de materiais de comunicação de massa. Posteriormente, esse uso se amplia passando à técnica a ser utilizada na análise de livros, revistas, discursos etc.

No campo da Administração, apesar de existirem estudos voltados para pesquisa de documentos, a análise de conteúdo tem sido empregada principalmente no escrutínio de entrevistas (DELLAGNELO; SILVA, 2006). Mozzato e Grzybovski (2011, p. 732) acrescentam que “a importância da análise de conteúdo para os estudos organizacionais é cada vez maior e tem evoluído em virtude da preocupação com o rigor científico e a profundidade das pesquisas”.

A análise de conteúdo é usualmente dividida em quantitativa e qualitativa (BARDIN, 2010; ELO; KYNGAS, 2007; FLICK, 2009; LAVILLE; DIONNE, 1999; MAYRING, 2000). Em boa parte do século passado – principalmente no período entre as duas grandes guerras – a análise de conteúdo serviu de ferramenta quantitativa para estudo da imprensa e da propaganda. Na segunda metade do século XX, em particular após o advento e popularização dos computadores pessoais, a análise de conteúdo se desenvolve rapidamente. Mas apesar de assistir ao desenvolvimento da análise de conteúdo quantitativa, em

razão dos avanços tecnológicos, esse período também é marcado pelo crescimento da utilização da análise de conteúdo qualitativa (BARDIN, 2010).

De acordo com Laville e Dionne (1999), na abordagem quantitativa, o pesquisador se vale de ferramentas estatísticas (distribuições de frequência, cálculos de coeficientes, análises de variância etc.) visando atribuir sentido aos conteúdos avaliados. Já na abordagem qualitativa, no lugar de reduzir os elementos a frequências, o pesquisador se detém em suas singularidades e nas nuances que neles se manifestam. Segundo os autores, o postulado subjacente à análise de conteúdo qualitativa é que “[...] a especificidade dos elementos do conteúdo e as relações entre esses elementos são portadoras da significação da mensagem analisada e que é possível alcançá-la sem mergulhar na subjetividade” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 225).

Para Bardin (2010), a abordagem quantitativa, por empregar um processo de observação mais controlado, é mais objetiva, fiel e exata. Tendo esse caráter “rígido”, torna-se mais adequada nas fases de verificação de hipóteses. A abordagem qualitativa, por outro lado, consiste em um procedimento mais intuitivo, maleável e adaptável à evolução das hipóteses. Face essas características, a autora considera que a análise de conteúdo qualitativa é válida, sobretudo:

[...] na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais. Pode funcionar sobre *corpus* reduzidos e estabelecer categorias mais discriminantes, visto não estar ligada, enquanto análise quantitativa, a categorias que deem lugar a frequências suficientemente elevadas para que os cálculos se tornem possíveis (BARDIN, 2010, p. 141).

A autora ressalva, no entanto, que a análise de conteúdo qualitativa não rejeita *in totum* a quantificação. Para ela o que a caracteriza é “o fato de a

inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc.!) e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 2010, p. 142).

Laville e Dionne (1999, p. 225) acrescentam que:

Uma vez que nenhuma das modalidades poderia pretender uma objetividade perfeita, parece mais útil e realista contar com um esforço de objetivação, esforço por meio do qual o pesquisador explicita suas escolhas e interpretação das unidades de sentido, assim como as razões de suas maneiras de agir, e entrega o todo ao julgamento de outrem. As perspectivas quantitativas e qualitativas não se opõem então e podem até parecer complementares, cada uma ajudando à sua maneira o pesquisador a cumprir sua tarefa, que é o de extrair as significações essenciais da mensagem.

São essas as diretrizes que pautaram a análise de conteúdo qualitativa feita na pesquisa aqui relatada. Optou-se por privilegiar as nuances de sentido presentes nos conteúdos das entrevistas realizadas e nos documentos levantados, alinhando-se ao que preconizam Laville e Dionne (1999, p. 227) para quem “a significação de um conteúdo reside largamente na especificidade de cada um de seus elementos e na das relações entre eles, especificidade que escapa amiúde ao domínio do mensurável”. Por outro lado, concordando com Bardin (2010), não constituiu nenhum constrangimento analisar de forma numérica o conteúdo do *corpus* de pesquisa, quando se julgou que esse tipo de avaliação contribuiria para uma melhor compreensão dos significados.

Várias são os métodos e técnicas recomendados para efetivação da análise de conteúdo qualitativa. Elo e Kyngas (2008) e Mayring (2000), por exemplo, defendem que esse tipo de análise pode ser feita de forma indutiva ou dedutiva²⁸ – assim como abordagem quantitativa, ressalte-se. Na primeira forma,

²⁸ Bardin (2010, p. 147) promove uma classificação semelhante, propondo como alternativas de investigação a que adota o procedimento por “caixas”, no qual o

as categorias emergem dos dados após a análise de conteúdo, enquanto que na segunda, as categorias são definidas a priori e análise de conteúdo busca identificar sua ocorrência nos textos investigados (MAYRING, 2000).

Como foi proposto previamente um arcabouço teórico estruturacionista para análise das práticas de gestão social e da ação gerencial dialógica, a análise de conteúdo feita para esta tese destaca-se por seu caráter qualitativo e dedutivo. Feitas as delimitações mais amplas da análise de conteúdo, cabe descrever os procedimentos mais específicos adotados para sua efetivação neste trabalho. Grosso modo, pode-se dividir a análise de conteúdo em três momentos: pré-análise, exploração e análise do material e interpretação (DELLAGNELO; SILVA, 2006).

A pré-análise, envolve, basicamente, a feitura de uma leitura “flutuante” do material coletado, a fim de estabelecer um primeiro contato com os documentos. Se for o caso, nessa etapa é feita também a escolha dos documentos a serem analisados e a preparação do material – transcrição de entrevistas, por exemplo (BARDIN, 2010).

Nesta pesquisa, todas essas etapas ocorreram. Com relação aos documentos, fez-se uma leitura “flutuante” que possibilitou a escolha daqueles que foram efetivamente analisados. Já em relação às entrevistas, todas as 30 feitas (totalizando mais de 20 horas de gravação), fizeram parte do *corpus* de pesquisa, após a efetivação da transcrição das mesmas – resultando em caderno de entrevistas com 157 páginas.

O segundo momento da análise de conteúdo, é a exploração e análise do material. A realização de duas etapas desse momento são praticamente consensuais entre os autores consultados (BARDIN, 2010; DELLAGNELO; SILVA, 2006; ELO; KYNGAS, 2007; LAVILLE; DIONNE, 1999; MOZZATO;

sistema de categorias é fornecido previamente, e o procedimento por “acervo”, em que a categorização resulta da classificação analógica e progressiva dos elementos

GRZYBOVSKI, 2011): a codificação, feita a partir do recorte dos conteúdos e a categorização – que conforme já se viu, pode ser feita *a priori* ou *a posteriori*.

De acordo com Bardin (2010, p. 129):

A codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou de sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices [...].

A autora recomenda, ainda, que o primeiro passo nessa etapa seja o recorte do texto. Isso envolve a escolha de unidades de registro – unidade de significação a ser codificada e que corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base – que podem ser palavras, temas, objetos ou referentes, personagens, acontecimentos, ou, até mesmo, documentos (BARDIN, 2010).

Para Laville e Dionne (1999), essa etapa tem por função efetuar um recorte dos conteúdos em elementos que poderão, posteriormente, ser ordenados em categorias, em razão de seus significados. Esses elementos constituirão as unidades de análise (ou de classificação, ou de registro). No entendimento dos autores, o recorte do conteúdo em temas – entendido como fragmentos que correspondem a uma ideia particular – é um dos mais adequados para análises de conteúdo qualitativas. Nesse tipo de recorte, são analisados tanto conceitos, como relação entre conceitos. Eles alertam, no entanto, que esse procedimento, apesar de rico, é delicado e pode trazer dificuldades ao pesquisador. Essa dificuldade “nasce do fato de que esses temas exprimem-se, às vezes, de maneira mais ou menos manifesta, nem sempre são delimitados com clareza e se encontram frequentemente misturados a outros temas” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 217).

Bardin (2010) apresenta proposições semelhantes argumentando que a análise temática consiste em descobrir núcleos de sentido presentes na comunicação e cuja presença pode ter algum significado. Ela afirma que o tema é usualmente usado como unidade análise para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc. É, também, a técnica mais empregada para analisar respostas a questões abertas, entrevistas (não diretivas ou mais estruturadas) individuais ou de grupo, dentre outros.

Feito o balanço entre as recomendações e os alertas feitos sobre a análise temática chegou-se a decisão de utilizá-la neste estudo. Acreditava-se que essa técnica, mesmo com as dificuldades apontadas por Laville e Dionne (1999), seria a mais adequada aos objetivos estabelecidos. Principalmente na dimensão da análise estratégica, a investigação de temas como motivação dos agentes, monitorização reflexiva, regras e recursos envolvidos nas práticas de gestão social, dentre outros, não poderiam ser percebidos por meio de uma simples contagem da ocorrência de estruturas sintáticas dos conteúdos (palavras, frases, expressões). Era necessário considerar as nuances e os contextos presentes nos textos analisados.

A categorização foi o próximo passo no processo de exploração e análise do material produzido. A categorização pode ser definida como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 2010, p. 145).

Segundo Laville e Dionne (1999), a definição das categorias analíticas pode ser feita de três modos: 1) modelo aberto: as categorias não são definidas *a priori*; tomam forma no curso da análise; 2) modelo fechado: as categorias são definidas *a priori* baseadas em um ponto de vista teórico; 3) modelo misto: que está situado entre os outros dois modelos; categorias são definidas no início da investigação, mas podem ser modificadas em função dos resultados da análise.

Para definição do modelo a ser adotado, recorreu-se, mais uma vez, a Anthony Giddens:

Os conceitos da teoria da estruturação, como no caso de qualquer perspectiva teórica concorrente, devem ser considerados, para muitos fins de pesquisa, nada mais do que recursos sensibilizadores. Quer dizer, eles podem ser úteis para se refletir sobre problemas de pesquisa e para a interpretação dos resultados de estudos. Mas supor que estar teoricamente informado - obrigação de todos os que trabalham, em maior ou menor grau, na esfera das ciências sociais - significa sempre operar com uma porção de conceitos abstratos é uma doutrina tão perniciosa quanto a que sugere que podemos passar muito bem sem usar conceitos de qualquer espécie (GIDDENS, 1989a, p. 265).

Fica claro nessa postura, que o autor espera que os conceitos estruturacionistas sejam usados, primordialmente, como recursos sensibilizadores (*sensitizing devices*) nas pesquisas e não como conceitos operacionais a serem utilizados de forma inflexível em qualquer tipo de pesquisa. Inescapável, portanto, a adoção do modelo misto de categorização. E, assim, se fez. Estabeleceu-se, *a priori*, uma grade de análise mista (Quadro 12) baseada nos conceitos da Teoria da Estruturação e no arcabouço proposto para análise das práticas de gestão social.

No entanto, como defendem Laville e Dionne (1999, p. 222):

[...] essa grade não tem o caráter imutável da anterior [modelo fechado], pois em suas análises e interpretações, o pesquisador não quer se limitar à verificação da presença de elementos pré-determinados; espera poder levar em consideração todos os elementos que se mostram significativos mesmo que isso o obrigue a ampliar o campo das categorias, a modificar uma ou outra, a eliminá-las, aperfeiçoar ou precisar as rubricas.

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	TEMAS PRINCIPAIS	SUBTEMAS
Condições da ação	Condições não reconhecidas	(Re) produção social	Recursividade Influências dos princípios estruturais
Ação (gerencial dialógica)	Motivação	Motivos	Desejos e necessidades (conscientes e inconscientes)
	Racionalização	Consciência discursiva	Entendimento teórico manifesto Dupla hermenêutica
		Consciência prática	Conhecimento tácito Rotinização
	Monitoração reflexiva	Autoconsciência	Reflexividade Cognoscitividade
Monitoração do cenário			
Dualidade da estrutura em interação	Dimensão estrutural	Características estruturais	Significação
			Dominação
			Legitimação
	Dimensão da ação	Capacidades cognoscitivas	Comunicação Poder Sanção
Estrutura (práticas de gestão social e outras práticas)	Propriedades estruturantes do sistema deliberativo	Regras	Participação dialógica Esquemas interpretativos Normas
		Recursos	Argumentação deliberativa Facilidades Recursos autoritativos Recursos alocativos
	Propriedades estruturantes de outros sistemas	Regras	Esquemas interpretativos Normas
		Recursos	Facilidades Recursos autoritativos Recursos alocativos
Resultados da ação	Resultados intencionais	(Re) produção social	Recursividade Repercussões nos princípios estruturais Dupla hermenêutica
	Consequências impremeditadas		

Quadro 12 Grade de análise de conteúdo inicial

Quatro grandes categorias foram estabelecidas na grade análise: condições da ação; ação; dualidade da estrutura em interação; estrutura e

resultados da ação. Para facilitar o processo de análise temática, essas categorias se dividiram em subcategorias que, por sua vez, agrupam os temas principais e secundários que se pretendia identificar no material produzido. Os temas regras e recursos, por exemplo, foram vinculados à subcategoria propriedades estruturantes dos sistemas (divididas entre o sistema deliberativo e os demais sistemas) que, por seu turno, pertencem à categoria estrutura. Ao mesmo tempo, consoante com a Teoria da Estruturação e com o arcabouço teórico proposto, dividiu-se esses temas em subtemas (ou temas secundários): esquemas interpretativos, normas e facilidades.

Uma ressalva deve ser feita. Tinha-se em mente que, dificilmente todos esses temas poderiam ser identificados na análise de conteúdo, principalmente, tendo-se em vista o enfoque majoritário na análise da conduta estratégica dos agentes (conforme explicitado na subtópico 5.1). Entende-se, no entanto, que uma contribuição que este trabalho pode oferecer (talvez a maior delas) é prover uma ferramenta de análise (quicá, recursos sensibilizadores) que sirva para realização de pesquisas empíricas de investigação das práticas de gestão social a partir da perspectiva estruturacionista. Nesse sentido, se justificaria a extensão e complexidade que, aparentemente, a grade de análise carrega.

Finalizando o processo de análise de conteúdo, tem-se a etapa de interpretação. Esse é o:

[...] momento da reflexão, da intuição com embasamento nos materiais empíricos e nos referenciais teóricos disponíveis, buscando estabelecer relações, verificar contradições, compreender os fenômenos que nos propomos estudar. É o momento de buscar os sentidos daquilo que os dados tratados nos revelam (DELLAGNELO; SILVA, 2006, p. 113).

Laville e Dionne (1999) distinguem três modos ou estratégias qualitativas de análise e interpretação de conteúdo: **1) emparelhamento:** que consiste na associação dos dados recolhidos a um modelo teórico a fim de compará-los; **2) análise histórica:** constitui um tipo específico da precedente, uma vez que objetiva caracterizar a evolução de um fenômeno a partir de um modelo teórico pré-existente; **3) construção iterativa de uma explicação:** não necessita de um ponto de vista teórico prévio uma vez que a explicação lógica do fenômeno analisado é construída pouco a pouco, por meio de aproximações sucessivas.

Como já explicitado anteriormente, a análise de conteúdo qualitativa empreendida, tinha uma característica dedutiva. Nesse sentido, a estratégia de interpretação por emparelhamento foi da escolha natural. Partindo de um modelo que se apoia em um determinado ponto de vista teórico, essa estratégia busca “verificar se há verdadeira correspondência entre essa construção teórica e a situação observável, comparar seu modelo lógico ao que aparece nos conteúdos, objetos de sua análise” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 227). Consequentemente, cotejaram-se as informações produzidas e categorizadas por meio da grade de análise com o arcabouço teórico proposto a fim de caracterizar as práticas de gestão social no âmbito do CTCSM, a partir da presença dos temas presentes no material analisado.

Mas uma ressalva deve ser feita. Percebe-se que não se usa o termo “modelo” para se referir ao arcabouço teórico. É intencional essa ausência. Entende-se que “modelo” remete a uma formulação teórica normativa que, conforme já exposto, não se coaduna com os preceitos giddensianos que se pretendia seguir. Sendo assim, utiliza-se a expressão “arcabouço teórico” que, acredita-se, está muito mais alinhada à concepção de “recursos sensibilizadores” proposta por Giddens (1989a).

Bardin (2010) entende que a etapa de interpretação pode ser complementada pela realização de inferências a partir das informações produzidas. Para a autora, a análise de conteúdo fornece informações suplementares ao leitor crítico de uma mensagem que deseja afastar-se da leitura “aderente” do texto para “saber mais”. Esse saber mais pode versar sobre o emissor, o receptor, a mensagem e o *medium* (suporte material do texto). Inferências foram feitas neste trabalho sobre o emissor porque, aceitou-se a premissa de que “a mensagem exprime e representa o emissor” (BARDIN, 2010, p. 163). Permitiu-se, desse modo, fazer ilações sobre o emissor e seus contextos a partir da análise de conteúdo das mensagens.

Na próxima parte são apresentadas as análises feitas do material de pesquisa produzido (entrevistas e documentos) que permitiram promover a caracterização da dualidade da estrutura presente na relação entre as práticas de gestão social e as ações gerenciais dialógicas empreendidas no âmbito do CTCSSM a partir da abordagem estruturacionista.

7 PRÁTICAS DE GESTÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA ESTRUTURACIONISTA

Apesar de reconhecer que as concepções estruturacionistas são, praticamente todas, “inextricavelmente relacionadas”, procederam-se, para efeitos didáticos, dividir a análise em 5 subtópicos que abrangem as duas formas de análise preconizadas por Giddens (1989a): a análise da conduta estratégica dos agentes e a análise institucional.

No primeiro subtópico são analisadas as razões e as motivações apresentadas pelos agentes e/ou identificadas pelo pesquisador para seu ingresso no CTCSM e, conseqüentemente, para o desempenho de ações gerenciais dialógicas nos contextos de interação em que aquela organização se encontra inserida. Em seguida analisa-se o processo de monitoração reflexiva que os agentes fazem desses contextos, da sua atuação e a dos demais agentes envolvidos. Como resultado dessas informações fornecidas pelos agentes, a partir da monitoração reflexiva, é feita, no terceiro subtópico, uma tentativa de reconstituição da dualidade da estrutura em interação, envolvendo as diversas práticas a que os agentes recorreram ao longo do período analisado. No quarto subtópico, focado mais na análise institucional, são feitas algumas inferências relacionadas aos resultados (intencionais ou não) das ações gerenciais dialógicas relatadas pelos agentes. Finalizando essa parte, é feita uma discussão sobre a ocorrência do fenômeno da dupla hermenêutica, no contexto investigado, indicando uma interação interpretativa mútua entre o campo de estudo da Gestão Social (com suas concepções conceituais) e o objeto de seu estudo que, para este pesquisador, seriam as práticas de gestão social que são meio e resultado das ações gerenciais dialógicas.

7.1 Os agentes: razões e motivações dos envolvidos no CTCSM

Conforme propõe Giddens (1989a) na análise da conduta estratégica – primeira fase de análise deste trabalho – o pesquisador se preocupa em elucidar a natureza da cognoscitividade dos agentes, indicando suas razões para a ação, e em identificar os modos como os atores sociais se valem das propriedades estruturais para a constituição de relações sociais. Assim, nesta parte são analisadas as razões apresentadas pelos agentes e as motivações percebidas pelo pesquisador que explicam (ou, pelo menos tentam explicar) sua participação no CTCSM.

Antes de fazê-lo é imperativo uma ressalva. O arranjo deliberativo escolhido para investigação das práticas de gestão social – o CTCSM – apresenta um caráter representativo, ou seja, todos os atores que dele participam (ou participaram) estão ali, a princípio, representando não a si mesmos, mas sim uma entidade e/ou uma comunidade. Isso traz algumas implicações quando se começa a discutir práticas de gestão social a partir das aceções sobre o termo cunhadas, sobretudo, pela academia.

Ao se analisar o conteúdo das informações fornecidas pelos agentes entrevistados, observou-se que há certa tipologia no que se refere às motivações e razões que os levaram a participar do CTCSM (Figura 24). Importante ressaltar que essa tipologia não tem um caráter mutuamente exclusivo e nem, muito menos, intenção de fazer generalizações. Trata-se, apenas, de recurso didático usado para sistematização das observações feitas durante a pesquisa. Tinha-se muito claramente a percepção de que cada agente apresenta uma complexidade de motivações e razões que sobrepõe e extrapola os tipos apresentados.

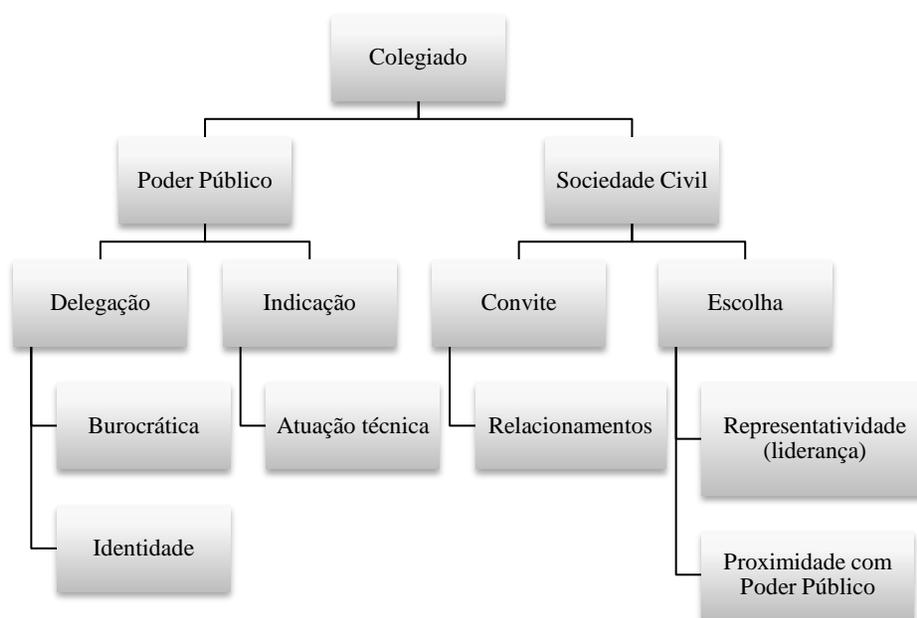


Figura 24 Tipologia de motivações e razões dos participantes do CTCSM

Na análise dos representantes do poder público verificou-se que o processo de participação se dá, majoritariamente, e como era de se esperar, por delegação, ou seja, os agentes ingressaram no colegiado por determinação de alguém, normalmente, um superior hierárquico. Já nessa primeira constatação verifica-se que o desenvolvimento das práticas de gestão social apresenta um caráter distinto das práticas de gestão social ideais, formuladas pelos teóricos sociais. Conforme afirmam Tenório e Rozemberg (1997, p. 8) a voluntariedade da participação é um dos aspectos que contribuem para a sua legitimidade. Nesse sentido, quando são “obrigados” a participar de um arranjo deliberativo – no caso o CTCSM – os agentes estariam sendo “coagidos” a desenvolverem ações contra sua vontade, no caso, por mais estranho que possa soar, “participar” de um arranjo deliberativo em que são desenvolvidas práticas de gestão social.

Uma análise mais detalhada, sob a perspectiva estruturacionista, das razões apresentadas pelos agentes e pelas motivações identificadas, mostra algumas dimensões que relativizam essas conclusões. Um primeiro aspecto a ser considerado é a dialética de controle. Conforme afirma Giddens (1989a) com exceção de quando o indivíduo está debilitado fisicamente, em todos os outros tipos de sanção existentes, por mais opressivas e abrangentes que possam ser, há algum tipo de aquiescência por parte daqueles que se submetem às determinações. Nesse sentido, os agentes, apesar de aquiescerem com a participação delegada no CTCSM, não perdem suas capacidades de agentes hábeis e cognoscitivos. Ao aceitarem participar é porque essa participação atendia a objetivos outros, possivelmente diferentes dos interesses das organizações que representavam. Nesse sentido, mesmo sendo subordinados, há nos sistemas sociais envolvidos, recursos que permitiriam a eles, se quisessem, agir de outra forma (GIDDENS, 1979).

Há casos, é claro, em que o “peso” da delegação é maior. Caso típico é o apresentado pelo entrevistado²⁹ RPP08. Questionado como ingressou no colegiado, ele afirma: “o prefeito aqui é um sonhador que coloca a gente pra frente. Ele fala que está precisando da nossa ajuda e como você fala que não”? A esse tipo de motivação, deu-se o nome de delegação burocrática. Percebe-se que há uma subordinação ampla à hierarquia.

Nessa mesma categoria, pode-se inserir o entrevistado RPP05. Além de representante do poder público no CTCSM, esse entrevistado é vereador em um dos municípios. Quando contatado para realização da entrevista, mostrou-se reticente e arredo. Afirmou que teria que perguntar ao prefeito do município se “poderia falar”, uma vez que havia sido indicado por ele a participar do

²⁹ Para garantir ainda mais o sigilo dos entrevistados, todos serão tratados no masculino. Com o mesmo propósito, referências a terceiros que permitam identificar os entrevistados serão feitas também no masculino (p.ex. vereador, no lugar de vereadora).

colegiado. Mesmo após a concordância em conversar com a equipe de pesquisadores, só aceitou fazê-lo com a presença de seu suplente no CTCSM durante a entrevista.

A priori, esse caso não deveria ser classificado como delegação burocrática uma vez que a hierarquia não deveria existir, tendo em vista que se tratasse representantes de poderes supostamente autônomos. O grau de “subordinação” apresentado permite, no entanto, que seja vinculado a essa categoria.

Contudo, mesma na passividade apresentada, pode-se supor que a ação não prescindiu de suas vontades. Ele não foi obrigado a participar. Se concordou, era porque essa participação atendia a objetivos individuais. Nesse sentido, cabe lembrar que, como afirma Giddens (1978, p. 78-79) a atividade de uma pessoa não consiste em uma “série fragmentada de propósitos e projetos discretos, mas sim numa corrente contínua de atividade proposital em interação com outras e com o mundo da natureza”. Nesse sentido, nos dois casos relatados, os propósitos que os levaram a agir, como agiram, fazem parte de um fluxo contínuo de atividades que guardam, entre si, uma relação e que buscam a aplicação do conhecimento para garantir alguns resultados.

No outro tipo de racionalização identificada entre os representantes do poder público no CTCSM essa perspectiva fica ainda mais clara. Nesses casos, o representante indicado pelo poder público foi escolhido por sua identidade com instâncias deliberativas, com movimentos sociais e com o associativismo. Caso emblemático desse tipo de motivação é do RPP07. Segundo ele, seu interesse pelas questões de participação teve início:

[...] quando eu comecei a trabalhar no serviço público e comecei a me envolver diretamente com as pessoas e comecei ver as necessidades das pessoas, e ver o que o próprio governo esta trabalhando e incentivando. Ver que se esta investindo para otimizar a gestão do próprio governo tanto no nível federal, estadual e municipal. Essa questão da organização de associações e formação de ONGs, o próprio território, comitês, conselhos. E tudo mais. Ai eu fui vendo a necessidade das pessoas se organizarem para trabalhar no associativismo, até mesmo para melhorar os relacionamentos deles mesmos e isso gera até uma certa proximidade da própria comunidade rural. Eu trabalho com associações rurais, eu sou responsável por manter essas associações em dia e eu vejo como e importante esse tipo de trabalho, gestão social participativa, todo mundo trabalhando junto.

Percebe-se que há um interesse e envolvimento prévios com as questões participativas. Essa identidade assume papel importante em sua indicação como representante do município e, ao mesmo tempo em que relativiza a delegação hierárquica, aproxima-o da sociedade civil, podendo ser caracterizado como um representante “híbrido” dentro do CTCSM, tendo em vista que, apesar de representar o poder público, apresenta propósitos estreitamente ligados ao bem comum³⁰. Segundo ele:

Eu não encaro como obrigação [a participação no colegiado]. Encarei como oportunidade de ganhar conhecimento, crescer e poder ajudar ainda mais, tanto na minha área como funcionário público, porque é minha obrigação fazer isso. Além de trabalhar em uma área que demandava isso, ter representante, eu tive oportunidade de ser o representante, e isso para mim foi um privilégio. Quando eu entrei na prefeitura, eu trabalhava com associação, foi uma forma de ampliar meus horizontes, poder ajudar um pouco mais e estar aprendendo mais, e podendo participar de uma política nova, uma política que esta dando certo (RPP07).

³⁰ Não se entrará, neste momento, na discussão de que os interesses do poder público deveriam ser também – e somente – o bem comum.

Novamente, se percebe um entrelaçamento das motivações e a presença da dialética de controle. Além de não considerar uma obrigação, a indicação apresenta-se para o entrevistado como uma “oportunidade de vida” – recorrendo ao conceito weberiano utilizado na Teoria da Estruturação. Ocorre uma mobilização de recursos disponíveis no contexto de interação – principalmente do conhecimento – para alcance de objetivos, individuais e coletivos.

Outro caso ilustrativo da delegação por identidade é o do RPP02 que tem uma história de intensa participação no movimento de ação comunitária no município. De origem humilde – como ele mesmo relata – estava completando seu segundo curso superior, quando da realização da pesquisa. Fez parte de movimentos estudantis, dirigiu conselhos municipais e associações de bairros. É servidor público efetivo e atuou na criação do Departamento Municipal de Ação Comunitária (que posteriormente seria transformado em Secretaria) de seu município e, de maneira pouco comum, tem sido mantido em cargo de confiança, apesar da alternância de partidos no comando da prefeitura. Não tem filiação partidária. Vê sua indicação para o CTCSM como natural, dado seu envolvimento com as questões comunitárias e afirma que se sente valorizado com a indicação e que “gosta de participar; faz todo sacrifício para ir”.

Há casos, no entanto, em que a definição do representante do poder público se dá em função da atuação técnica e não só como preposto de suas organizações de origem. Alguns funcionários de órgãos públicos de assessoria técnica (EMATER, EPAMIG, IMA) são indicados como representantes de municípios no colegiado. O que se verificou é que em algumas cidades a posição social (concepção giddensiana substituta de “papel”) dos técnicos ligados às questões agropecuárias extrapola a atuação profissional assumindo muitas vezes, atribuições ligadas ao poder público ou à sociedade civil.

O entrevistado RPP11 ilustra bem essa categoria. Funcionário de um dos órgãos de assistência técnica que atuam na região, o entrevistado é, também,

secretário municipal de uma cidade (pelo qual foi indicado para o CTCSM) e vereador em um município vizinho, não participante do TCSM. Nesse mesmo município, do qual é representante, atua a frente de outros conselhos e associações. Segundo ele, “a gente sempre foca na questão da melhoria de vida, então não adianta você ficar jogando os problemas da cidade para o poder público, sendo que eu tenho que fazer minha parte.” Vislumbram-se indicativos de preocupação com o bem comum como fator de motivação da participação: “eu sempre tive essa vocação para agricultura familiar e sempre tive a visão de melhorar a vida das pessoas e não para mim”.

Outro entrevistado, ROU01 pode ser classificado nessa categoria. Ele relata que passou a fazer parte do CTCSM a partir de uma solicitação feita pelo poder executivo do município onde está sediado o departamento do órgão técnico em que atua. Apesar de se dizer feliz com sua participação no colegiado, afirma que gostaria que ela se desse como representante da organização em que trabalha, tendo inclusive solicitado formalmente para que essa representação se oficializasse. Isso pode indicar que há um desconforto com a situação, com uma “pseudorepresentatividade” que sua atuação no CTCSM pode significar.

Essa pseudorepresentatividade pode ser percebida também na análise das razões que levaram alguns agentes a fazerem parte do CTCSM como representantes da sociedade civil. Na amostra investigada percebeu-se que a definição dos representantes dois tipos de processos ocorreram. No primeiro tipo a definição dos representantes se deu por meio de convite feito pelos agentes públicos (articuladores e técnicos, de órgãos federais e do estado; integrantes do poder público municipal). Nesse caso, as razões apontadas pelos entrevistados para sua participação no colegiado recaíram sobre os relacionamentos existentes com os agentes.

Vários são os que, por exemplo, declaram ter ingressado no CTCSM a partir de convites feitos pelo articulador territorial, como é o caso do

entrevistado RSC03, presidente de uma associação de produtores rurais e do CMDRS de seu município quando do convite. Sua participação no colegiado deve-se não a um processo de escolha por parte dos agricultores familiares – a quem ele, teoricamente, representa – mas sim, a um chamamento feito diretamente para seu ingresso.

Nesse caso específico o que se percebeu é que relacionamentos existentes levaram ao convite para participação, criando as motivações necessárias para a ação – ingresso no colegiado. Talvez em função disso, as motivações para participação ficaram estreitamente ligadas à pessoa do articulador. Segundo o entrevistado, enquanto o primeiro articulador atuou, o colegiado funcionou muito bem “porque era uma pessoa muito capaz, muito boa” (RSC03).

Aqui cabem algumas inferências, embasadas pelas percepções do pesquisador do contexto investigado, sobre as condições não reconhecidas da ação. Os sentimentos de confiança e gratidão que o entrevistado demonstrou pelo primeiro articulador – são várias as referências ao longo da entrevista – contribuíam para que motivações fossem formadas para a participação no colegiado. Abaladas essas dimensões, as motivações deixaram de existir para RSC03 que com a saída do primeiro articulador em 2010, abandonou o CTCSM. Ele reafirma: “tenho muita saudade dele aí [no CTCSM]”.

A escolha dos componentes por representatividade é o outro tipo identificado no estudo de caso realizado. Nessa categoria se enquadram aqueles que foram escolhidos para participar do CTCSM a partir de deliberações da sociedade civil do município de origem que aconteceram, principalmente, no âmbito do CMDRS. Esse é o caso da maioria dos representantes da sociedade civil do CTCSM. De acordo com as informações fornecidas por eles, sua escolha se deu após convites feitos aos CMDRSs para que indicassem um representante

para composição, primeiramente, do CIAT Guimarães Rosa, posteriormente, para o CTCSM.

Como já é uma instância de deliberação representativa relacionada à agricultura familiar, o CMDRS foi o ponto de partida de indicação dos representantes da sociedade civil em vários municípios. Porém, como já se mencionou, em alguns municípios há indícios de uma apropriação política do CMDRS e, pessoas ligadas ao poder público, que são componentes do conselho, acabaram sendo indicadas como representantes da sociedade civil no CTCSM. Nesse caso, configura-se uma indicação por proximidade com o poder público, por interesses políticos. Há a percepção que o CTCSM é uma organização que, por intermediar recursos, é um “compartimento de poder”, uma “área delimitada para geração de poder administrativo” (GIDDENS, 2008, p. 39). Logo, é feito um esforço para indicação de pessoas próximas ao grupo político que está no governo.

Pode-se classificar nessa categoria o entrevistado RSC05. Apesar de ter um histórico de intensa atuação comunitária – o que, em parte, justificaria sua participação – esse representante da sociedade civil é irmão do representante do poder público do município de origem (RPP04) que tem diversas funções na administração municipal (secretarias, representante do poder público em vários conselhos etc.). Além disso, a suplente do representante da sociedade civil é sua esposa. Dessa forma, três dos quatro representantes do município no CTCSM pertencem à mesma família.

Cabe salientar que não se está julgando a representatividade dos membros do município no CTCSM ou a capacidade que eles têm para defender os interesses daqueles a quem estão representando e para buscar o bem comum. Apenas se indica uma realidade constatada de “apropriação da política”, conforme salientado anteriormente.

Já o entrevistado RSC10 é exemplo ilustrativo do primeiro tipo – indicação por representatividade. Presidente de uma associação comunitária rural, o entrevistado foi indicado após uma votação no CMDRS de seu município. O entrevistado apresenta, também, uma característica que é controversa nas discussões sobre gestão social, mas que se mostrou frequente na investigação realizada: a liderança.

Na revisão de literatura feita sobre Gestão Social, viu-se que há reservas no que refere ao papel de líderes comunitários no processo de participação popular nas políticas públicas. Na abordagem da gestão do desenvolvimento social interorganizacional, por exemplo, defende-se a importância do gestor social enquanto líder de um processo que articula liderança e *management*, eficácia, eficiência e efetividade social (FISCHER et al., 2006). A própria autora alerta, no entanto, que há que se preocupar como o “papel exageradamente protagônico dos líderes carismáticos, que criam dependência nas comunidades e põem em risco a continuidade de projetos” (FISCHER, 2002, p. 27). Viu-se, também, que essa é uma preocupação de Tenório et al. (2010) que, ao proporem critérios para análise da cidadania deliberativa, mostravam a necessidade de avaliar as características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e, conseqüentemente, a pluralidade do grupo promotor de processos de discussão.

Donde se conclui que os teóricos da Gestão Social admitem, com ressalvas, a atuação de lideranças em contextos de participação dialógica. Reconhecem sua existência, talvez até sua importância, mas fazem questão de delimitar sua liderança, visando à participação igualitária e o protagonismo de outros atores.

Observou-se, na presente pesquisa que liderança é um assunto recorrente, que os atores reconhecem essa dimensão (líderes e liderados) e que esse é um atributo pessoal apontado por vários deles como importante para

atuação em arranjos deliberativos. Não se pretende entrar no mérito da discussão sobre liderança *versus* gestão social (se é que a relação é de oposição), apenas lembrar que esse é um tema – lembrando que metodologicamente, foi feita uma análise qualitativa de conteúdo temática – muito presente nas falas dos atores envolvidos no CTCSM.

O que se constatou é que enquanto alguns entrevistados se reconhecem como líderes (já em suas organizações de origem)...:

O negócio e o seguinte, quando tem qualquer empate, aí eles pedem a gente... Decide, aí, o que você acha? Qual a sua opinião? Porque se precisa de alguma coisa mais seria, então eles colocam a gente como líder, para poder participar (RSC02)

Porque numa associação não e todo mundo que entende de associativismo. Ele acha mais fácil cobrar do que participar. E às vezes se você não fizer uma reunião para dar uma chacoalhada neles, eles cobram muito (risos) E participam pouco (RSC06).

Olha, na verdade, desde o início [...], sem saber se eu tinha jeito, eu assumi a chamada liderança. Não que eu quisesse, foi de livre e espontânea pressão mesmo (RSC10).

... outros são apontados como tal:

Mas sempre tem aqueles que são líderes e acabam carregando a associação. A maioria delas foram criadas em torno das famílias e sempre tem um que lidera (RPP10).

E não só a atuação prévia em organizações associativas é apontada como fator determinante para o exercício da liderança no CTCSM. Segundo o RPP12, “a pessoa que já está há mais tempo [no colegiado] adquire essa liderança”. Além disso, a liderança é destacada também por representantes do poder público e de outras organizações como uma questão muito presente no contexto analisado.

Novamente, há aqueles que se reconhecem como líderes, no escopo do colegiado ...:

A primeira coisa que eu usei [quando ingressou no CTCSM] foi a minha capacidade de liderar. Quem não tem capacidade de liderar, é muito difícil entrar num grupo qualquer, e conseguir impor suas vontades. Não no sentido de imposição, mas sim no sentido de fazer valer, conseguir convencer os demais. Então valeu minha experiência de liderança, eu fiz vários cursos de liderança quando eu estava na iniciativa privada, valeu minha experiência de vida (RPP01).

[Para participar de uma instância deliberativa é necessária] liderança, sempre tem que ter uma liderança, tem que ser altruísta. Você gasta dinheiro seu, toma tempo da sua família para essas coisas, você se desgasta porque as pessoas não entendem, acham que é apenas política a, b ou c, mas na verdade não é. Tem que ter caráter, dignidade, para não misturar as coisas (RPP03).

... e aqueles que destacam a liderança enquanto uma dimensão importante no CTCSM:

Sempre tem os líderes, toda instância de hoje tem seus líderes, e no território não era diferente. Tinha aquelas pessoas mesmo com espírito de liderança que acabavam liderando (RPP10).

O pessoal que vai para lá [para o CTCSM] já está envolvido com liderança, já é mais filtrado nas comunidades, pessoas com opinião formada (RPP03).

Para o entrevistado ROU07, técnico governamental, a liderança além de ser um fator importante em contextos de participação popular começa a se tornar um problema não pelo protagonismo exagerado (FISCHER, 2002), mas sim pela

crescente deficiência na formação de novas lideranças comunitárias. Segundo ele:

No começo do governo Lula, a gente viu várias lideranças, desde o nível municipal até no governo federal, as lideranças assumirem governo e a formação que eles vinham era de catequese, diocese. Aquela formação forte que vinha, parou. Então você tem as lideranças assumindo os poderes públicos e lá na base você vê a falta de novas formações, de novas pessoas sendo formadas, politizadas. Então, essas pessoas que já estão no poder já tem outra visão, era o cara que trabalhava em consultoria, que ganhava mês sim, mês não e agora, como ele tem o dinheirinho dele no bolso todo mês, o cara não vai abrir mão dessa "mordomia". Ele agora, deixa para lá. Muita coisa ele engole em seco porque agora ele tem o dinheiro dele no bolso, ele não quer abrir mão disso e lá na base não tem novas formações, não tem novas pessoas sendo formadas (ROU07).

Toda essa discussão sobre liderança no âmbito do CTCSM além de tentar elucidar motivos e razões da participação dos agentes já traz à baila a questão da monitoração reflexiva. Na próxima parte, a reflexividade dos atores, característica fundamental da ontologia estruturacionista, será mais detalhadamente discutida.

7.2 Os contextos de interação: agência e monitoração reflexiva da conduta

Segundo Giddens (1991), a reflexividade da vida social moderna resulta do permanente exame que os agentes fazem de suas práticas para que possam, à luz dessa informação, reformá-las alterando, assim, constitutivamente seu caráter. O caráter reflexivo da ação humana, que é um atributo distintivo da modernidade e uma característica definidora da ação, faz com que os agentes se mantenham, rotineiramente, em contato com as bases do que fazem como parte integrante do fazer. Esse monitoramento reflexivo envolve, além das atividades

do próprio ator e as dos demais, os aspectos sociais e físicos do contexto de interação (GIDDENS, 1989a).

Quando se reconhecem como líderes, veem outros agentes como líderes e percebem liderança como uma dimensão importante em contextos de interação – o que se constatou na parte precedente – os atores reforçam o caráter reflexivo da conduta humana. Demonstram que a cognoscitividade humana está presente nas circunstâncias em que “as pessoas prestam atenção a eventos que se desenrolam a volta delas de maneira a relacioná-los com sua atividade” (GIDDENS, 1989a, p.35) reforçando a tese de que “a interação é uma hábil realização negociada de modo reflexivo, tendo como pano de fundo a racionalização da conduta” (GIDDENS, 2001, p. 154-155).

Em vários outros trechos do conteúdo analisado a monitoração reflexiva da conduta pode ser identificada. Nele, dois tipos de reflexões puderam ser distinguidos. As que avaliavam o processo e aquelas que analisavam os resultados de suas atuações no CTCMS. Percebeu-se ainda, que quatro dimensões da reflexividade dos atores envolvidos no CTCMS foram objeto de atenção (Figura 25).

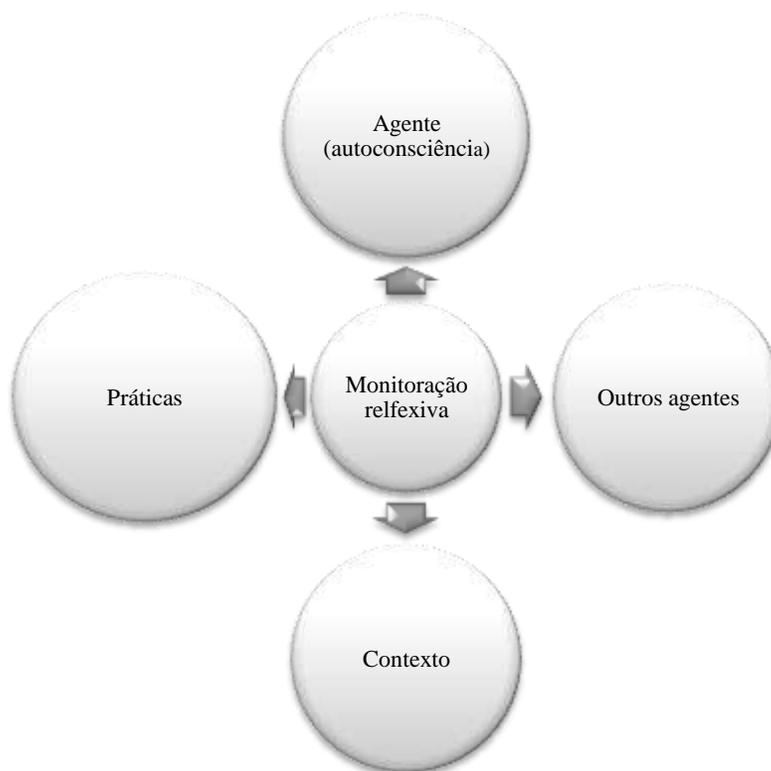


Figura 25 Dimensões da reflexividade dos participantes do CTCSM

Antes de apresentar algumas evidências da monitoração reflexiva é necessário fazer duas considerações. A primeira refere-se, novamente, ao caráter meramente didático da divisão analítica proposta, tanto no que se refere aos tipos de reflexões (sobre o processo e sobre resultados) quanto às dimensões em análise (autoconsciência, outros atores, contexto e práticas). Tanto na realidade vivida quanto nos relatos sobre essas vivências, a monitoração reflexiva dificilmente é feita na forma “compartimentada” que aqui se apresenta. As reflexões e ponderações que os agentes fazem na condução da vida diária abarcam, de forma tácita ou discursiva, várias (ou, até mesmo todas) dessas

dimensões simultaneamente. A segunda aponta para outra postura didática que se assume. Coerente com o arcabouço teórico proposto, os resultados das ações desenvolvidas (intencionais e impremeditados), serão analisados mais à frente, mesmo reconhecendo que grande parte do que se avalia, decorre do processo de monitoração reflexiva desenvolvida pelos agentes.

Posto isso, cabe analisar a primeira dimensão da reflexividade dos agentes, que se refere à autoconsciência, ou seja, a monitoração reflexiva que os agentes fazem de suas próprias ações. Já foi dito que, de acordo com Giddens (1989a), todo ser humano, além de agir intencionalmente (com razões para sua agência), possui a capacidade de, se necessário, discorrer sobre essas razões.. Nesse sentido, a apresentação das razões e motivações que levaram os agentes a fazerem parte do CTCSM já demonstra a dimensão autocentrada da monitoração reflexiva da ação.

No entanto, ao se pedir aos entrevistados que discorressem sobre sua atuação no CTCSM, novas percepções sobre a autoconsciência que os agentes têm sobre suas ações, puderam ser identificadas. As principais delas, como não poderiam deixar de ser, perpassam a dimensão participativa e dialógica apresentada no desenvolvimento das atividades no âmbito do CTCSM, foco principal deste trabalho.

O entrevistado RPP11, por exemplo, afirma que esteve presente em mais de 90% das reuniões: “em todas eu participava; e sempre o povo olhava e dizia, vixe, lá vem o [fulano] (risos). Eu sempre dava minha opinião e meu ponto de vista, mesmo estando certo ou errado”. Há a consciência, tanto das ações (o expressar opiniões) quanto de suas consequências (a reação negativa dos demais).

Já o RPP02, avalia que sua atuação no CTCSM é boa, mas pode ser melhor. Em suas palavras: “eu posso atuar mais, no território né? Eu posso ser mais participativo ainda.” Participante desde o início da estruturação do TCN, o

entrevistado mostra em suas falas (nesse trecho e em outros) que há uma consciência clara sobre sua atuação e o papel que desempenhou no processo:

A gente participou de todo o processo de montagem [do território] junto com [o primeiro articulador]. Trouxemos pra cá, estruturamos e participamos de todas essas decisões de projetos, viagens. Eu tive uma participação inicial muito grande dentro do colegiado (RPP02).

Como se percebe, os agentes se mostram hábeis em reconhecer não só os méritos de sua atuação, mas também suas limitações. “O meu caso é que eu sou mais novo, nessa função. Como eu sou novo na área pública, eu sou inexperiente nesse trabalho” declara o entrevistado RPP01. Nesse caso havia um entendimento que o fato de provir da iniciativa privada – reiteradamente manifestado pelo entrevistado – trouxe alguns problemas em sua atuação no serviço público e no CTCSM.

O respondente RSC04 é outro que vê limitações em sua atuação no CTCSM. Para ele, faltou-lhe, como representante de um segmento da sociedade civil, levar as deliberações do colegiado para as bases. O pior, para ele, é “ter consciência que deveria ter feito isso”. Aqui, há uma dupla manifestação de monitoração reflexiva das ações: a primeira, que reconhece a necessidade de levar as discussões entabuladas no CTCSM para as pessoas que ele representa e uma segunda reflexão que aponta para sua plena consciência de que deveria ter feito isso, mas não o fez.

Um aspecto que transparece nas análises é o desenvolvimento do que Dowbor (2008, p.16) denomina de “sentimento de solidariedade na ação”, no processo de gestão compartilhada desenvolvida no CTCSM. De acordo com Tenório (1999) a força social integradora da solidariedade fornece as condições necessárias para que a intersubjetividade e a interação permanente dos membros de uma sociedade atuem no sentido de construção da cidadania deliberativa.

Nota-se, pelas declarações, que há uma percepção desses valores solidários e de cidadania por parte dos atores envolvidos no CTCSM:

Eu considero que foi boa [a participação no CTCSM], porque eu participei dos projetos. E, às vezes, na hora que cada um apresentava seus projetos, a gente aderiu ao projeto do outro, porque via que tinha mais necessidade do que o da gente. É coisa de cidadania³¹ mesmo, a gente tem que olhar não é só o eu, tem que olhar o outro também (RSC07).

Porque às vezes eu vou ter que abrir mão, porque existe um grupo de outra cidade que será beneficiado nesse primeiro momento, para depois o lado de cá ser atendido (RPP02).

A monitoração reflexiva não tem como foco somente a atuação do agente. Os demais agentes também somos alvos de atenção, em um processo de monitoramento no qual o ator reflexivamente analisa o “fluxo de interação recíproca” (GIDDENS, 1989a, p. 24) em que está inserido.

Na percepção do RSC05, “verdadeiramente a gente tem um grupo muito bom. Não são todos, por que se você pegar as atas de frequência você vai ver que não é muito grande não, mas o grupo que estava frequente, a gente tava um grupo muito bom”. Ele acrescenta:

³¹ Nessa transcrição, além da monitoração reflexiva, pode-se inferir que há a ocorrência da dupla hermenêutica, no caso específico com a apropriação de atores leigos do termo e de concepções ligadas à cidadania. Não se discutirá esse aspecto por dois motivos. Primeiro, porque a ocorrência da dupla hermenêutica no campo de estudo que discute a cidadania é objeto de investigação específica da pesquisa de mestrado desenvolvida por Raquel Finamor Cardoso, integrante do grupo que faz parte do Projeto PRO-ADM. Em segundo lugar porque neste trabalho, em que interessa a ocorrência da dupla hermenêutica no campo da gestão social, o fenômeno será discutido no subtópico 7.5.

Eu achei que nós tivemos a felicidade de ter participantes de uma visão bem participativa e associativa. Nunca tivemos dificuldade de chegar a um consenso e definir os projetos. A gente geralmente olhava o número de pessoas [beneficiadas] e quem estava mais precisando que era o critério maior que se usou e chegou em um consenso praticamente sem maior dificuldades nesse aspecto. O projeto que atendia o maior número de pessoas e os mais necessitados. À vezes uma ação que naquele momento seria de maior benefício (RSC05).

Essa é uma avaliação recorrente. A ponderação que os agentes fazem uns dos outros, no que se refere ao desenvolvimento das práticas de gestão social é, geralmente, positiva:

Essas reuniões com participação popular, principalmente do agricultor familiar, que é uma pessoa simples, mas que tem uma cultura extraordinária, que pode nos ensinar muito, e a gente aprende muito com eles. Eles nos dão informações, extremamente preciosas, que a gente teria que recorrer a outros tipos de mecanismo para buscar uma solução, e ele nos dá aquilo de forma graciosa (ROU04)

Isso é uma coisa que o território que conseguiu desenvolver: pessoas comprometidas com suas comunidades; a grande maioria (RPP03).

Mas apesar de, em sua maioria, os agentes avaliarem positivamente, tanto o seu desempenho quanto o de outros, no transcurso das atividades do CTCSSM há, na visão de vários deles, a percepção de que havia também conflitos entre os participantes. Segundo o ROU02, por vezes, o desenvolvimento do CTCSSM era:

[...] bastante conturbado, principalmente as reuniões em que tinha que se decidir recursos, projetos e para onde eles vão, sem sombra de dúvida, brigas... Já aconteceu com membros da mesma instituição porque aquela região ia ser beneficiada no primeiro momento e ambos queriam que fossem a sua [...] (ROU02).

Apesar de ter uma visão um pouco mais “amena”, o RPP03 concorda que havia conflitos, principalmente, em razão da distribuição de recursos:

O ministério fala assim, tem dois milhões para o território, e reunia para deliberar. Vamos fazer o que com o dinheiro, precisa de que? E levantava as prioridades da região, e discutia vamos investir tanto nisso, tanto naquilo. Às vezes dava até uma briguinha...

Também na visão do RPP07, ocasionalmente, ocorriam conflitos, mas sempre aparecia alguém para "apaziguar". RSC10 também tem essa visão contemporizadora dos conflitos, mas reconhece que eles existiam. Interessante é a ressalva que o entrevistado faz ao fato de que o conflito não impedia que todos se manifestassem:

Existem as divergências de opinião, né? Eu ainda acho engraçado que o pessoal fala assim, nós devemos respeitar a opinião dos outros. Eu respeito a opinião do meu companheiro, mas até que ponto? Até o ponto em que a opinião dele for favorável a minha. Quando não for eu quebro o pau, isso é respeitar a opinião? Eu entendo que não, né? Mas não tinha aquelas discussões muito pesadas porque os coordenadores eram muito tranquilos, sabiam conduzir muito bem tudo aquilo ali. Mas isso não impedia que cada um desse a sua opinião.

O embate entre assentados nos programas de reforma agrária desenvolvidos pelo governo federal³² e os demais participantes do CTCSM é outra fonte de conflito identificada. Segundo o RPP04, a questão dos assentados gerou problemas no âmbito do CTCSM. Ele entende que, face esses conflitos:

[...] devia ter uma área para cuidar dos assentamentos dentro do território. Porque, assentamento é um negócio muito complexo. Primeiro, pela diversidade de pessoas. Segundo, a diversidade cultural, não é a cultura regional. São pessoas que estão aqui, mas que não são oriundas do território. Pega um cara lá do norte, ele tem uma cultura totalmente diferente da nossa. Os costumes deles são totalmente diferentes dos nossos, mas ele está assentado aqui dentro do território, tem que trabalhar com ele. Mas eu acho que deveria ter, dentro do território, uma área para trabalhar com assentamento. Porque isso totalmente fora da realidade do território. Tem o assentamento, você tem que conviver com ele e resolver os problemas. Porém, a constituição do território, ela é diferente (RPP04)

Mas indubitavelmente, a maior fonte de conflito no CTCSM, na percepção dos agentes, refere-se ao embate entre interesses municipais e a lógica de territorialidade que o PTC pretendia desenvolver. São várias as falas que indicam essa realidade:

Por mais que a gente tem trabalhado nos projetos que tem uma abrangência territorial teria que ter maior número de municípios envolvidos, então na hora de votar isso era o critério, maior número de municípios envolvidos.

³² O TCSM contava, em 2011, com 5 ações dos programas de reforma agrária do governo federal, todos projetos de assentamento (PA): PA Final Feliz, em Joaquim Felício, com 105 famílias assentadas; PA Dois de Junho, em Olhos-D'Água, 92 famílias; PA Nova Esperança Rio Preto, em Francisco Dumont, 43 famílias; PA Santa Engrácia, Bocaiuva, 71 famílias; e o PA Betinho, também em Bocaiuva, com 727 famílias assentadas, sendo este, o maior projeto de assentamento rural do estado de Minas Gerais (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, 2012).

[...] Então assim, esse entendimento no colegiado tinha, mas na hora de votar o interesse pessoal conta, então tinha muita briga muito questionamento e, algumas vezes, até sobreposição de poderes. Muitas vezes tentaram jogar deputados para intervir, mas não conseguiram (ROU02).

[Houve conflito] porque não se tinha a visão de território, então os prefeitos queriam para o seu município, levar projetos para os próprios municípios enquanto tinha que ser para o território. Então a pessoa tentava levar o projeto para o município dele, mas tinha que ser para o território (RPP11).

Às vezes tem alguém que tenta se impor, para tentar algo para determinado município, então sempre tem[conflito] (RSC08).

Essa discussão remete, também, à outra dimensão da monitoração reflexiva: o monitoramento do contexto. Além de avaliarem suas ações, as dos demais atores, e esperarem que os outros façam o mesmo, os agentes analisam os aspectos físicos e sociais dos contextos de interação.

Entende-se que as reflexões que os agentes demonstraram fazer em relação às dimensões políticas dos conflitos relatados constituem, também, um monitoramento do contexto em que estão inseridos, que permite a eles que avaliem suas práticas e, caso necessário, as modifiquem. Eles monitoram não só os agentes, mas também organizações (prefeituras, órgãos técnicos, governos estadual e federal etc.) que compõem o cenário de interação em que as ações gerenciais dialógicas eram desenvolvidas.

De acordo com Giddens (1989a), o estudo do contexto, ou das contextualidades de interação, é inerente à investigação da reprodução social. Em sua visão, o contexto envolve três aspectos básicos: 1) as fronteiras espaço-temporais (usualmente marcos simbólicos ou físicos) em torno das faixas de interação; 2) a copresença de atores, que permitem a visibilidade de uma diversidade de expressões faciais, gestos corporais, linguagem e outros veículos

de comunicação; 3) a percepção consciente e uso desses fenômenos, de forma reflexiva, objetivando influenciar ou controlar o fluxo de interação.

No caso específico deste trabalho, percebeu-se que há um monitoramento do contexto em quatro níveis: 1) o contexto imediato, representado pelo CTCSM e seus integrantes; 2) o contexto regional, em que organizações (prefeituras, associações de municípios etc.) e outros agentes externos ao CTCSM (prefeitos, deputados, pesquisadores, outros técnicos) que gravitam em seu entorno; 3) o contexto estadual, em que se situam principalmente os órgãos do governo do estado de Minas Gerais (EMATER, IDENE, IMA e EPAMIG);4) e o contexto nacional, em que se situa o governo federal, representando, principalmente pelo PTC, coordenado pelo MDA (Figura 26).

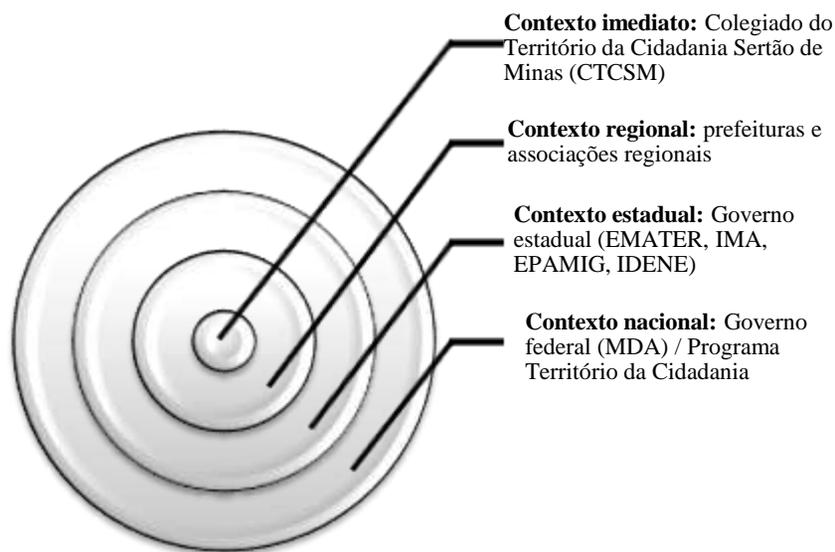


Figura 26 Níveis de monitoramento do contexto feito pelos participantes do CTCSM

Nesse ponto é importante e útil resgatar as discussões giddensianas sobre locais e regionalização. Giddens (2008) declara sua preferência em usar o termo “local” ao invés de “lugar” porque, em sua concepção, enquanto o último vincula-se à coordenação de espaço, o primeiro traz na perspectiva estruturacionista, a coordenação tanto do tempo quanto do espaço, constituindo cenários de interação. Para ele ao mesmo tempo em que aspectos mais próximos desses cenários são utilizados constantemente pelos atores sociais na constituição da interação, há uma gama de atividades institucionalizadas em contextos mais amplos à disposição dos agentes.

No estudo de caso que foi feito, o “local” – na perspectiva estruturacionista – é claramente o território. Mas Giddens (1989a, p. 96) propõe, além disso, o conceito de regionalização que “deve ser entendida não meramente como localização no espaço, mas como referente ao zoneamento do tempo-espaço em relação às práticas rotinizadas”. Ele acrescenta que as regiões “são de importância crucial na constituição de contextos de interação” (GIDDENS, 1989a, p. 96). O que a Figura 26 tenta mostrar é que no local definido para análise do desenvolvimento das práticas de gestão social – o TCSM – diferentes regionalizações (ou contextos) se manifestam.

A primeira delas, que constitui o contexto de interação mais próximo dos agentes pesquisados, é o próprio CTCSM. Na perspectiva estruturacionista, o CTCSM poder ser considerado como uma arena em que “as propriedades dos cenários são empregadas de modo crônico por agentes na constituição de encontros por meio do espaço e do tempo” (GIDDENS, 1989a, p. 96). Apesar de não constituir um espaço fisicamente delimitado o CTCSM assume, claramente, essas características por meio de marcos simbólicos – os participantes, os articuladores, as reuniões realizadas. É nessa delimitação espaço-temporal, o colegiado, que os agentes tinham a oportunidade de colocar em uso, de forma reflexiva e recursiva, as práticas de gestão social.

O caráter itinerante do CTCSM serve para ilustrar outro conceito ligado à discussão giddensiana de tempo, espaço e regionalização: o de “estações”. Segundo ele, estações são “lugares ou pontos de paradas’, nos quais a mobilidade física das trajetórias dos agentes é suspensa ou reduzida por toda a duração de encontros ou ocasiões sociais – enquanto locais em que se dá a interseção de atividades de rotina de diferentes indivíduos”. Esse é claramente o caso das reuniões de CTCSM que aconteciam de modo itinerante e nos quais agentes vindos de outros contextos de interação (locais) interagiam. Nessas estações criadas a cada encontro, o cenário criado permitia que os agentes constituíssem conteúdos significativos de interação.

Nesse sentido, pode-se inferir que na medida em que esses encontros (estações) se materializavam, situações de copresença e de integração social surgiam. Consequentemente, rotinas começavam a ser criadas mostrando, ao mesmo tempo a transformação e incorporação como conhecimento tácito das práticas de gestão social e a possibilidade de desenvolvimento de uma segurança ontológica – a confiança, gerada pela rotina, de que “os mundos natural e social são como parecem ser” (GIDDENS, 1989a, p. 305).

Falas que corroboram essas ilações, podem ser identificadas no material analisado:

Muita coisa mudou depois que o pessoal veio para o território da cidadania, depois que tivemos várias reuniões e encontros voltados para o tema. Quando eles se incorporaram mais com a política a gente sente que começou a ter uma mudança (ROU02).

Eu acho que ele [o colegiado] conseguiu discutir projetos, discutir necessidades, aprovar projetos. Então já teve um ganho, nós aprendemos a debater projetos, discutir projetos, ter debates mesmo, bem calorosos (RPP02).

No início, é lógico, como qualquer coisa, todos ficam um pouco inibidos. Porém, as próprias dinâmicas de trabalho do território, fazem com que com você, aos poucos, comece a participar. Depois você começa a gostar. Tem um produtor aqui de [...] e ele tem 82 anos. Ele não perde nenhuma reunião do território. É super interessante, um senhor de oitenta e poucos anos, ainda está preocupado em realizar alguma coisa. [...] (RPP04).

O processo, a dinâmica de trabalho, continua com mesmo padrão, mas a maturidade, a percepção das pessoas, o interesse, a visão é bem diferente (RPP07).

[Quando começou a participar do colegiado] num primeiro momento, eu fiquei muito perdido. Depois eu vi que, mesmo que você não leve muita vantagem, você passa a conhecer alguma coisa que você não conhecia. Você passa a ter conhecimento mais das coisas (RSC06).

No segundo nível contextual identificado, o regional, inserem-se aquelas organizações (obviamente, por meio dos agentes que as representam) que têm uma atuação no território. É feita uma distinção entre os representantes do poder público municipal de outros atores ligados a este, em particular dos próprios prefeitos. Faz-se, isso, para explicitar a relativa autonomia de que gozavam os representantes indicados (ou delegados) pelas prefeituras no CTCISM.

Conforme os relatos, nenhum prefeito participava diretamente das atividades do CTCISM. De acordo com RPP01, não havia o envolvimento dos prefeitos que quando muito, participavam da abertura da reunião quando esta acontecia em sua cidade. No entanto, quando eram disponibilizados recursos de maior monta, havia tentativas de interferência, de pressão por parte dos prefeitos para obtenção desses para seus municípios.

“Eu já briguei com prefeito, por querer vir ‘como um trator’, que não tem o conhecimento [de como funciona o colegiado], mas na hora de fazer, quer fazer do jeito dele”, afirma o ROU02. Ele, no entanto, reconhece a importância das prefeituras no desenvolvimento do PTC e as dificuldades de harmonização

dos interesses de cada município em razão da ausência da assimilação da noção de territorialidade:

Outra coisa complicada no território é que quando chega recurso, ele tem que ter uma contrapartida e tem que ter um proponente, que tem que ser uma prefeitura. Mas eles questionam: 'se vai beneficiar 8 prefeituras, porque só eu é que vou pagar, e as outras? (ROU02).

No decorrer das atividades do CTCSM, duas alternativas surgiram para tentar minimizar o impacto dessas dificuldades políticas e operacionais. A primeira delas, utilizada desde as primeiras ações que visavam a implantação de políticas territoriais na região, é a utilização da Associação dos Municípios da Microrregião Médio Rio das Velhas (AMEV) como um elemento de representação dos interesses dos municípios e de operacionalização de alguns projetos. No entanto, como a AMEV representava apenas 12 dos 17 municípios (os das regiões sul e central do território) essa solução, apesar de resolver alguns dos problemas, trouxe outros.

Um dos projetos em que a atuação da AMEV é apontada como importante, é o de aquisição de pás-carregadeiras para construção de barraginhas. Vários respondentes veem a iniciativa como bem sucedida, muito em função da coordenação que a associação desenvolve. Essa percepção ocorre, inclusive, entre os representantes dos municípios do Portal do Norte – que não fazem parte da AMEV:

Com relação a maquina [pá-carregadeira] tivemos problema e lá para baixo deu certo porque lá tem a AMEV e esta dando certo. Agora aqui, são 5 municípios e fomos prejudicados por essa questão da maquina (RPP11).

Agora, aquelas máquinas, foi um erro de gestão. Elas tinham que estar sob os cuidados da AMEV (RPP08).

Percebe-se que a forte presença da AMEV no contexto de interação regional é objeto de monitoramento constante por parte dos participantes do CTCSM. Claro que essa influência não seria unanimidade. Há aqueles que a veem positivamente e outros que a consideram excessiva:

Então ali a gente tem uma peculiaridade, que é a falta de representação da sociedade civil. Em outros territórios, a gente vê muito foco na sociedade civil, por meio de movimentos sociais, assentados, quilombolas, indígenas, representantes da sociedade civil fortes, e ali você não tinha isso. De cara eu vi que era muito forte esse “cara” da AMEV. [...] Quem mandava lá e dava as cartas era o IDENE e a AMEV juntos, e a sociedade civil sempre muito afastada (ROU07).

Aqui, além da influência da AMEV, enquanto organização representante de 12 municípios percebe-se a liderança que seu presidente, que é ex-prefeito de um dos municípios do território, exerce: “se você for numa reunião com ou sem ele você verá a diferença porque ele está sempre presente em tudo e as pessoas devolvem isso para ele” (ROU05).

Dois fatos podem ser ligados à forte presença da AMEV no CTCSM. O primeiro deles está ligado ao que se resolveu denominar “segmentação”. De acordo com o previsto no parágrafo 2º, do artigo 1º, do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que instituiu o PTC, a intenção do governo era criar uma política pública em que:

Os Municípios que compõem os Territórios da Cidadania serão agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial (BRASIL, 2008).

A realidade observada pelo pesquisador e relatada pelos agentes envolvidos indicou, no entanto, que na criação e desenvolvimento do TCSM esse ideal de criação de uma identidade territorial não se consolidou plenamente. O que se percebeu é uma polarização entre os municípios da região sul, em que já havia uma articulação em torno da AMEV, e os do denominado Portal do Norte.

Em vários trechos do conteúdo analisado, esse tema emerge:

Entre municípios a gente sentia [que havia disputas], inclusive a gente reunia e via que tinha grupo que reunia para votar num interesse de alguns municípios e não pensava no território como um todo, e isso é que teria que ser repensado. Quando só nossa região estava sendo beneficiada, o portal do norte, aí nosso grupo entrava na disputa (ROU06).

A região norte levou uma questão para ser votada. Eu lembro na época que Engenheiro Navarro tinha levado um projeto, e essa reunião foi em Corinto ou Curvelo, não me lembro muito bem, mas esse projeto foi muito criticado. Foi coisa assim, que não precisava eles ouvir o que eles ouviram (RSC09).

O fulano, que era o articulador do território, era fantástico, pois se não fosse ele, aquele trem não tinha dado em nada. O pessoal do Portal do Norte brigava de mais com o pessoal da AMEV (ROU07).

Existiram ciúmes, né? O pessoal do sul e do centro tinha muito ciúmes do pessoal aqui do norte, porque nós tínhamos a participação maior, a gente sempre ia, discutia e participava, e eles não participavam. Mesmo que a reunião fosse em Três Marias, a gente ia e quando era na nossa região, a participação deles era muito vazia. Nas reuniões, esse tipo de conflito existia e a gente via que tinha certo ciúme da gente (RPP10).

Percebe-se que essa segmentação foi compreendida – e reforçada – de forma clara por vários dos entrevistados. Além de perceberem essa polarização maior (norte-sul), há aqueles que enxergaram conflitos também entre municípios de uma mesma região:

No território existem os 12 municípios da AMEV e existem 5 municípios do Portal do Norte , e os 12 da AMEV são familiarizados por arranjos políticos, Os 5 do portal quando começou, a gente aqui da parte de baixo da AMEV achava que eles eram muito organizados pela participação nas reuniões. Depois eu descobri que o arranjo político deles, no meu pensamento eles não são articulados politicamente, pois o fulano não gosta do sicrano. Se aqui na AMEV tem isso também, não transparece tanto nas decisões políticas da entidade (ROU03).

Esse embate trouxe, contudo, uma consequência interessante. Vendo que a capacidade de articulação dos municípios pertencentes à AMEV era maior e que a associação facilitava a operacionalização do PTC no território, surgiu a ideia de criação de um consórcio territorial (intermunicipal), que envolvesse os 12 municípios. Nas palavras do ROU07, “se a gente tivesse um consórcio de municípios que fosse único, passar o recurso para eles e eles fazerem andar talvez tivesse ido para frente, mas com essa separação [norte-sul], esse negócio de ter que dividir os recursos...”. De acordo com o RPP04, partiu dele a ideia de criação do consórcio que, em seu entendimento, seria uma forma de agregar todos os municípios e de facilitar a operacionalização do PTC, principalmente no custeio das atividades. A ideia surgiu assim, num contexto em que houve a interrupção dos repasses para custeio das atividades.

Há, nesse caso, uma explicitação do “caráter monitorado do fluxo contínuo da vida social (GIDDENS, 1989a, p. 2)” dos agentes envolvidos no PTC. Após a identificação de constrangimentos nos cenários de interação (problemas políticos, segmentação norte-sul) os próprios agentes buscaram

promover a modificação de suas práticas (criação de um consórcio territorial), como forma de alcançar seus objetivos.

No contexto seguinte, o estadual, o que transparece com mais ênfase nas falas dos entrevistados é a monitoração que os atores fazem da atuação da EMATER no âmbito do TCSM. Na realidade, nesse caso se tem a monitoração não só de uma dimensão contextual – a organização EMATER – mas também, a dos técnicos que a representam. Configura-se, assim, outro processo em que ocorre o monitoramento reflexivo de outros agentes e do contexto. Da mesma forma, é importante salientar que apesar de estar alocada no contexto estadual (por ser uma empresa estadual), na divisão analítica proposta – que, deve-se lembrar, é meramente didática – o foco do monitoramento dos participantes do CTCSM é atuação da EMATER (por meio de seus técnicos) no nível local e no nível territorial (regional).

Pôde-se verificar que a EMATER, por meio de seus técnicos, exerce uma influência muito grande no contexto analisado. Como se viu, em alguns casos, os extensionistas da empresa chegam a atuar como representantes da sociedade civil dos municípios em que atuam no CTCSM.

Essa influência extrapola o contexto do CTCSM, uma vez que já existia antes da instituição do PTC. Ela, também, é atestada tanto por representantes do poder público...

Nós temos um parceiro imprescindível que se chama EMATER. Eu sugeri que se desse uma cadeira para a EMATER com direito a voto, com assento na diretoria do território, porque a gente via que quando tinha muito [técnico da] EMATER [envolvido], tinha muito produtor (RPP04).

Sempre tivermos parceria da EMATER e ela sempre esteve junto no território e no CMDRS (RPP12).

... quanto por agricultores familiares, representantes da sociedade civil:

Tudo foi um processo em que a gente participou, trabalhou e pelejamos por isso, com grande ajuda da EMATER, que é um grande parceiro da gente que luta, briga e está sempre do nosso lado (RSC05).

Eu até costumo falar que eu tenho os meninos da EMATER e os da prefeitura também como filhos (RSC09).

Quando consegue essas verbas para a associação, o menino da EMATER reúne a associação para discutir o que é mais importante para a associação (RSC06).

Há aqueles que, no entanto, veem a atuação da EMATER de uma maneira não tão positiva. Segundo o RSC10, quando da apresentação do projeto de implantação de um Centro Tecnológico em Corinto (orçado em R\$ 4 milhões), por meio da reestruturação das instalações de uma unidade da antiga Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM), houve uma articulação entre IDENE, EMATER e MDA. O representante se disse surpreso com a participação da EMATER no projeto porque segundo ele, “a EMATER não abre mão de nada”, “o técnico só tem um carro velho para fazer as assistências”, “o produtor não pode entrar lá [no escritório municipal] para tomar nem um cafezinho”. Ele encerra reiterando sua desconfiança: “cachorro que toma mordida de cobra tem medo de linguíça”. O RSC01, também aponta problemas na atuação da EMATER na região. Segundo ele, os extensionistas da instituição usam o conhecimento técnico e, por vezes, a possibilidade de distribuição de insumos como recursos na obtenção de apoio dos agricultores familiares.

Outras organizações estaduais foram mencionadas pelos agentes como atuantes no contexto estadual do PTC: IMA, EPAMIG e IDENE. No entanto, a influência maior nas práticas analisadas é, mesmo, da EMATER. Muito

provavelmente isso se deve à capilaridade da atuação da empresa, o número de extensionistas envolvidos, tanto nas práticas cotidianas quanto nas práticas de gestão social desenvolvidas no domínio do CTCSM, e a proximidade desses técnicos com os agricultores familiares e com o poder público municipal.

Na última esfera contextual, a federal, o que se observou, de forma mais contundente, é o monitoramento reflexivo que os agentes fazem do PTC, coordenado pelo MDA. Novamente, é importante enfatizar que não se avaliou o monitoramento reflexivo dos agentes “no” contexto federal, mas sim “do” contexto federal. Interessava identificar a forma pela qual, reflexivamente, os agentes monitoravam as organizações (e seus programas) e pessoas (e suas ações), oriundas da esfera federal e que atuavam no âmbito do CTCSM, e de que forma essas avaliações eram usadas na (re)produção das práticas de gestão social.

Para o ROU01 o conceito do PTC é bom porque parte das necessidades da base. No entanto, vários problemas dificultam sua execução de acordo com as premissas de participação. Um deles remete, novamente, à influência dos técnicos da EMATER: "são eles que decidem qual é o projeto prioritário". Questiona, também, os poucos recursos disponíveis, o não envolvimento dos prefeitos com as decisões do colegiado; a burocracia para aprovação dos projetos.

O RPP04 apresenta uma visão semelhante, tanto nos méritos do PTC, quanto nos problemas, em especial na questão da burocracia:

É uma das coisas mais democráticas que eu já participei. Eu acho que faz jus à expressão "o governo do povo para o povo". O povo é que está deliberando o que ele quer. Então é a prática real da democracia. Porque é o seguinte: o dinheiro público no Brasil é complicado. Sai do governo federal, passa para um ministério, que vai passar para outro lugar e, em cada lugar fica um pedaço. Então, na política de território é o contrário; o dinheiro sai da fonte, direto para a

aplicação, não tem escala, sai da fonte para o objetivo. Então isso é interessante. É a forma que deveria ser feito com todo o dinheiro público. Quem recebeu, foi quem pediu aquele benefício e ele é fiscal dele mesmo. Então, todo mundo está sabendo o que está acontecendo com o dinheiro.

A avaliação do RPP05 é bem semelhante:

Na minha visão esse projeto Território da Cidadania é, para mim, o modelo ideal para desenvolver as regiões. Chegar mais próximo “do chão” e dando oportunidade para a base participar. Agora eu digo sinceramente, as respostas para os projetos e que deixavam a desejar e, com isso a motivação dos participantes ia diminuindo. [...] Não te davam uma resposta e isso vai tirando a motivação porque, você sabe, reunir para nada, não resolve. Tem que ter objetivo e tem que ter uma resposta (RPP05).

A Caixa Econômica Federal (CEF), como o agente financeiro principal no repasse e controle das verbas destinadas aos projetos aprovados no PTC, é apontada por vários entrevistados como um dos principais vetores da burocratização do programa. Para o ROU07, a cada dia são maiores as exigências dos técnicos da CEF para liberação das verbas de projetos. Para ele, grande parte da responsabilidade pela conclusão do projeto do Centro Tecnológico – um dos resultados dos PTC mais aclamados pelos entrevistados – deve-se às exigências daquela organização:

Trabalhar com a Caixa é muito complicado, por causa da quantidade de burocracia que tem. O técnico que assina o projeto fica responsável por aquele projeto, então eles morrem de medo de botar o CPF deles nas coisas. Se não estiverem muito redondas, eles não liberam, e agora que a gente conseguiu a coisa redondinha e tivemos que gastar dinheiro com engenheiro para coisa fica pronta [o projeto do Centro Tecnológico], a Caixa falou que o nosso preço está todo desatualizado e que não conseguiríamos tocar a obra desse jeito.

O entrevistado ROU01 reforça essa tese:

O conceito [do PTC] é bom, o objetivo é bom, é excelente se tiver correto mesmo o envolvimento, mas a operacionalização é difícil, demora. O pior problema é a burocracia. E tem a Caixa Econômica Federal, que nunca vi amarrar tanto. Têm uma excelente propaganda, mas é uma amarração, exigindo coisas desnecessárias, que não têm nada a ver e que apenas atrasa, atrasa e atrasa o recurso mantido pela Caixa. É duro isso!

O que se depreende, dessas (e de outras) falas, é que há um misto de reconhecimento dos méritos do PTC, em particular a questão da implantação de práticas de gestão social, por meio da participação das comunidades beneficiadas, e uma desilusão com os projetos não atendidos, com a burocracia e com a interrupção do programa. Os agentes apontam que após uma desconfiança inicial, típica de início de um processo, houve um período em que com o aprimoramento das práticas de gestão social e com o alcance de resultados concretos – em especial com os projetos das pás-carregadeiras para construção de barraginhas e com o Centro Tecnológico de Corinto – o nível de envolvimento e satisfação com o PTC foi elevado:

A gente viu que surtiu resultado, apesar de ter a questão burocrática do poder público, mas tá andando (...). Eu não desanimo, eu vou até o fim e se tiver algum contratempo, (...) a gente tem que procurar entender, saber o porquê das coisas. Teve parado um ano [o PTC] por falta de pagamento do articulador, por falta de repasse de recursos, e retornou novamente com o novo articulador que começou muito bem, mas depois teve outra parada, mas mesmo assim continuou tendo algumas atividades que foram propostas pelo território. Mesmo o território não estando funcionando, só de serem atividades que foram propostas pelo território... Teve cursos, oficinas sobre agricultura familiar, programa nacional de aquisição de alimentos, o PAA, isso tudo continua acontecendo mesmo o território não estando funcionando. Aqui nós temos o projeto de pás-carregadeiras

para fazer as barraginhas, para evitar assoreamento. Nós recebemos um retroescavadeira “zero bala”(…) ou seja, não falta incentivo, políticas sérias para que isso aconteça. É por isso que eu vi que vale a pena participar porque realmente são coisas contundentes, são coisas que você vê resultados. Ainda que um pouco tímido, de alguma forma. E tem essa questão administrativa que impede aqui ou ali, mas está ocorrendo (RPP07).

Também o entrevistado ROU04 ressalta o caráter participativo e democrático do PTC. Segundo ele:

A discussão é extremamente democrática e o território não tem exigências maiores, então pode se discutir isso de baixo de uma árvore, na beira de um córrego. Já fizemos isso muitas vezes. A gente está com um problema muito sério de poluição aqui, vamos reunir lá. E acaba aparecendo uns “marmiteix” com refrigerante, passa o dia, se resolve uma questão, ou pelo menos se apresentam possíveis soluções de serem reivindicadas, que a gente foi lá buscar (ROU04).

Esse mesmo entrevistado aponta a crise econômica mundial, que teve início em 2008, como uma das responsáveis pelas dificuldades vividas pelo PTC na região. Na sua percepção:

O programa não veio para resolver tudo. Esse ano a gente esta enfrentando algumas dificuldades com a mudança que o mundo esta tendo, a dificuldade econômica da Europa isso reflete no Brasil. Falta recurso. A presidente teve que cortar 50 bilhões e isso, é claro, tem consequências, atingindo uma série de programas, entre eles, o programa territorial. Por exemplo, a gente não ter recursos para fazer essas reuniões. Aí, a AMEV, também com dificuldades financeiras, mas às vezes assume alguma coisa, para dar um lanche, almoço, para que essa atividade não deixe de existir (ROU04).

Resta claro que há uma intensa monitoração reflexiva do contexto nacional e, em alguns casos, até mesmo do contexto internacional. Conforme afirma Giddens (1989a, p. 99), a regionalização, entendida como o zoneamento

do tempo-espaço tendo como referência as práticas sociais rotinizadas, “pode incorporar zonas de grande variação em extensão e escala”, sendo regiões de grande extensão “aquelas que se dilatam amplamente no espaço e profundamente no tempo”. Apesar de ocorrerem em um local com marcos relativamente próximo e claramente definido – os limites do TCSM – os agentes, ao colocarem em uso as práticas de gestão social, fazem um monitoramento reflexivo de contextos bem amplos, criando “regiões” e “estações” que são interseções de práticas e contextos variados.

A próxima dimensão do monitoramento reflexivo, identificado no estudo de caso do CTCSM, é a de reflexões que os agentes fazem sobre suas práticas. Essa talvez seja a categoria de análise fulcral deste trabalho e é o tema do próximo subtópico.

7.3 As práticas: dualidade da estrutura nas interações gerenciais dialógicas

Nesse ponto do trabalho, começa-se a fazer a transição entre a análise estratégica da conduta dos agentes – em que a preocupação estava centrada na cognoscitividade dos agentes, nas razões e motivações que eles discursivamente apresentam para a ação gerencial dialógica – para a análise institucional. Nessa nova dimensão analítica, as habilidades e a percepção consciente dos atores são colocadas “entre parênteses” e as instituições (e, conseqüentemente, as estruturas) são tratadas como regras e recursos cronicamente reproduzidos.

Para efetivar essa transição é necessário que haja um reconhecimento da dualidade da estrutura para que seja possível identificar “como as práticas seguidas numa dada gama de contextos estão implantadas em mais amplas esferas de tempo e de espaço - em suma, temos de tentar descobrir suas relações com práticas institucionalizadas” (GIDDENS, 1989a, p.242). Além disso, conforme afirma Giddens (2000, p. 59) “a dualidade da estrutura põe em relação

o mais pequeno (sic) dos comportamentos do dia-a-dia com os atributos dos sistemas sociais mais inclusivos e, sendo assim, ao investigar as ações gerenciais dialógicas no âmbito do CTCSM, pretendia-se observar de que forma essas se relacionam com as práticas de gestão social e as demais práticas – institucionalizadas ou não – a que os atores sociais recorriam no transcurso de suas atividades.

Baseado nos postulados centrais da Teoria da Estruturação foram estabelecidos os pressupostos principais que fundamentaram o arcabouço teórico estruturacionista para análise da gestão social que são:

- a) no desenvolvimento da ação gerencial dialógica os agentes recorrem às propriedades estruturantes presentes nas práticas de gestão social que constituem o sistema deliberativo;
- b) as práticas de gestão social, que constituem o sistema deliberativo, oferecem como regra básica a participação dialógica, e como recurso principal, a argumentação deliberativa;
- c) devido a sobreposição sistêmica que influencia qualquer tipo de ação, os agentes se valem, também, de propriedades estruturais de outros sistemas sociais;
- d) as práticas sociais a que os agentes recorrem na ação gerencial dialógica são, simultaneamente, meio e resultado dessa ação.

Tentou-se avaliar de que forma as práticas de gestão social – foco principal da investigação – são (re) produzidas nos contextos de interação do TCSM, em particular em seu colegiado. Buscou-se, ainda, identificar os principais sistemas, com as respectivas práticas e propriedades estruturais, a que os agentes recorrem para desenvolver as ações gerenciais dialógicas no âmbito do CTCSM.

Metodologicamente, partiu-se, nessa etapa, do esquema proposto por Giddens (1978, 1979, 1989a, 2000) para ilustrar as dimensões da dualidade da estrutura em interação e adaptado para a sistematização da dualidade da estrutura no desenvolvimento da ação gerencial dialógica (ver Figura 21 no tópico 5.3).

Tendo esse esquema como fio condutor, analisaram-se alguns casos (agentes) específicos, considerados mais emblemáticos para discussão das questões de pesquisa, para tentar demonstrar os pressupostos presentes no arcabouço teórico proposto que guia esse trabalho. Cabe lembrar que como as ações gerenciais dialógicas não puderam ser analisadas quando de fato ocorreram, em função da paralisação das atividades do CTCSM, as inferências aqui apresentadas partem das narrativas dos agentes envolvidos. Tentou-se, a partir desses relatos, fazer a reconstituição das práticas sociais utilizadas no desenvolvimento da ação gerencial dialógica naquele contexto.

Para fazer essa reconstituição partiu-se de uma concepção central, baseada na Teoria da Estruturação, de que as ações gerenciais dialógicas desenvolvidas pelos agentes no CTCSM recorreram reflexivamente às propriedades estruturais do sistema deliberativo, em conjunção com regras e recursos derivados de outros sistemas. Face ao caráter recursivo da (re) produção social e à dualidade da estrutura, essas ações repercutiram (e ainda repercutem) nessas práticas, colaborando para sua continuidade no espaço-tempo e estruturação dos seus respectivos sistemas de origem (Figura 27).

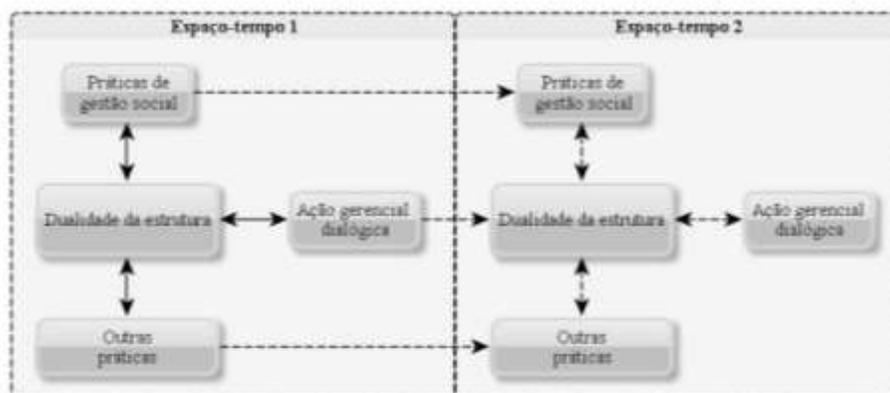


Figura 27 Ação gerencial dialógica e a (re) produção de práticas sociais

Feitas essas ponderações iniciais, cabe apresentar o caso do primeiro agente analisado. O entrevistado RPP01 nasceu na cidade que representa e mudou-se aos 15 anos para Belo Horizonte, a fim de estudar e trabalhar. Trabalhou por 29 anos em uma grande empresa multinacional, passando por vários setores. Fez parte de associação de bairro quando morava em Belo Horizonte. Ao se aposentar, retornou para a cidade natal quando foi convidado a atuar na prefeitura local. Acredita que a lógica das empresas privadas deve ser inculcada na Administração Pública:

[...] e eu aqui estou. Voltei na iminência de poder fazer as coisas corretas. Mas no serviço público você tem muitos entraves. Você não consegue fazer aquilo que você quer, no tempo curto. Meu receio é esse; e é um choque, você sair da iniciativa privada para iniciativa pública porque, são dois focos que eu vejo eles bem claro. A iniciativa privada o que o patrão vê é cifrão, ele precisa de lucro. Então o foco dele, todo projeto que você propõe, você tem que apresentar o projeto, o custo, e o *payback*. Se pagou e passou a dar lucro rápido, não interessa o preço. Se a empresa não tem dinheiro, vai ao mercado. O mercado tem dinheiro e empresta e se resolve. No serviço público, todo o investimento público deveria ser pautado nos projetos

sociais. Seja na educação, na saúde, seja lá nas famílias mais carentes ou aquelas que passam por vulnerabilidade social. Esse é o foco principal que a gente não deveria perder (RPP01).

Ele prossegue:

Eu levei um choque. Quando você sai da iniciativa privada e entra no serviço público, é um choque. E como você pegar uma ferramenta na têmpera; pega ela vermelha e joga ela no óleo ou na água. Dependendo do aço que você vai temperar, e um choque mesmo. E se você não tiver uma cabeça boa, você larga tudo (RPP01).

Percebe-se na fala do entrevistado que há uma grande influência da perspectiva gerencialista em sua forma de ver a administração pública. Essa visão é transposta quando ele fala sobre o PTC. Em vários trechos de sua entrevista ele faz referência a conceitos ligados à gestão da qualidade, gestão de recursos humanos, gestão da produção:

A intenção do programa [PTC] é fantástica. É você poder mapear... Quando eu falo das metodologias de qualidade, eu falo de você estar mapeando um setor de trabalho. O governo está mapeando o país, individualizando os pequenos lugares como se ele tivesse colocando uma lupa para visualizar melhor esses lugares (RPP01)

Pode-se inferir, desse modo, que no desenvolvimento da ação gerencial dialógica desse agente há, além da influência das propriedades estruturais do sistema deliberativo a influência (coercitiva e habilitadora) de outros sistemas sociais, em especial, do sistema econômico. Dito de outra forma pode-se afirmar que esse agente recorre, fundamentalmente, às práticas de gestão social e às práticas de gestão estratégica (recorrendo à dicotomia tenoriana) no desenvolvimento da “sua” ação gerencial dialógica.

Transpondo essas suposições para o esquema da dualidade da estrutura em interação poder-se-ia considerar que os agentes em que a interseção de práticas desses sistemas sociais ocorre de forma mais contundente, podem recorrer simultaneamente a regras e recursos disponíveis no sistema deliberativo (participação dialógica e argumentação deliberativa) e no sistema econômico (eficiência, subordinação, conhecimento técnico, posição hierárquica etc.) no desenvolvimento da “sua” ação gerencial dialógica (Figura 28).

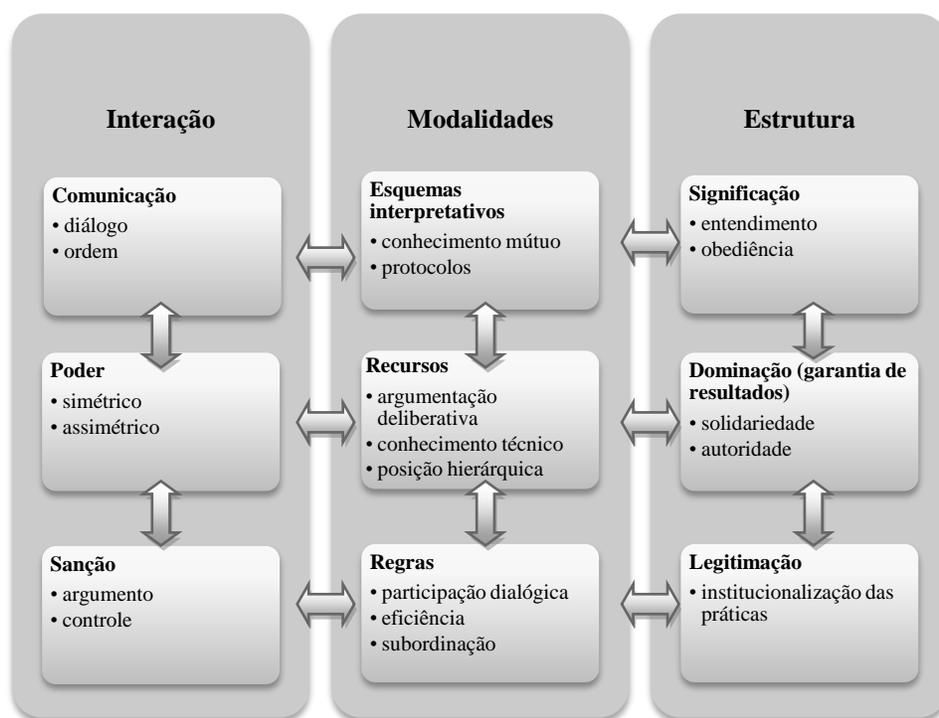


Figura 28 Dualidade da estrutura em interação: sistemas deliberativo e econômico

Não se está afirmando que o agente em tela se valha “apenas” do domínio técnico ou da posição hierárquica no desenvolvimento da ação gerencial dialógica no CTCSM. Mas sim que os valores inerentes à utilização

desses recursos, presentes nas práticas de gestão estratégica, podem ter influenciado sua atuação (novamente, habilitando ou constringendo) e que podem influenciar agentes com características semelhantes. Trata-se, novamente, de um recurso didático para apresentação das inferências que se faz. Especificamente, para o agente analisado, noções como eficiência, qualidade, gestão de recursos humanos estão presentes em seu discurso de tal forma que é possível supor que sua ação gerencial dialógica recebe influências de sistemas sociais diversos, mas que para ele, o peso das propriedades estruturais do sistema econômico (em particular daquelas provenientes dos sistemas mais delimitados de atuação, como a empresa multinacional em que trabalhava), é maior. Sendo assim, sua atuação no âmbito do CTCSM parece ter sido influenciada por essas práticas.

Em algumas dessas dimensões, a interface entre os sistemas pode ser paradoxal. Pegue-se, por exemplo, a dimensão da comunicação (as três caixas de texto situadas na parte superior da Figura 28). Enquanto no sistema deliberativo a comunicação se dá por meio do diálogo, na busca do entendimento, no sistema econômico esse processo é geralmente feito por meio de ordens que, trazem como significação, a obediência. Talvez para esse agente, o processo de comunicação estabelecido no CTCSM possa ter oscilado entre essas duas lógicas distintas. Da mesma forma, o agente por trazer arraigada a regra da eficiência no contexto organizacional, ditada pelo conhecimento técnico e garantida pela subordinação hierárquica, pode ter tentado usar no desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas “o gerenciamento do tipo monológico, tão comum ao modelo fordista, no qual os gerentes e técnicos atuam desde a concepção à implementação das atividades do sistema-empresa” (TENÓRIO, 2002a, p. 194).

Defronta-se aqui, com o segundo tipo de agência apontado por Whittington (1992). Nesse tipo de agência (gerencial, no caso de Whittington), o agente se vê diante do “embate” entre propriedades estruturais específicas de um

determinado sistema (nesse caso as regras e recursos do sistema deliberativo, preconizadas pelo PTC) e regras e recursos “estrangeiras”, importados por ele de outros sistemas de atividade (econômico para esse indivíduo em particular). Colocado sob esse leque amplo de propriedades estruturais, o agente é instado a escolher aquelas que lhe convêm naquela circunstância específica, configurando a agência, uma vez que se assume que “ele poderia, em qualquer fase de uma dada sequência de conduta, ter atuado de modo diferente” (GIDDENS, 1989a, p. 7).

Seguindo a perspectiva estruturacionista e o arcabouço teórico proposto, o que se pode inferir é que para esse entrevistado, no desenrolar de sua atuação no CTCSM, regras e recursos do sistema econômico (derivadas das práticas de gestão estratégica que lhe eram rotineiras), associados às regras e recursos oferecidos pelas práticas de gestão social (constituintes do sistema deliberativo) foram disponibilizadas. Ele, enquanto agente hábil e cognoscitivo, mobilizou na ação gerencial dialógica que ele desempenhou, aquelas propriedades estruturais que mais lhe convinham, recorrendo, a cada momento, àquelas que mais se adequavam aos seus propósitos. Mediante o caráter recursivo da atividade humana, essa ação gerencial dialógica pode – e provavelmente deve – repercutir nas práticas de gestão social e estratégica que a possibilitaram, (re) reproduzindo-as. Fecha-se, assim, o ciclo da dualidade da estrutura, que é “sempre a base principal das continuidades na reprodução social por meio do espaço-tempo” (GIDDENS, 1989a, p.21).

Importante salientar que a Figura 28 (nem as demais que ilustram este subtópico) pretendem ilustrar cabalmente a realidade observada nem, muito menos, fazer generalizações. O que se objetiva é, como preconiza a perspectiva giddensiana, se valer dos dispositivos sensibilizadores oferecidos pela Teoria da Estruturação para fazer conjecturas sobre a diversidade de regras e recursos – evidenciando a sobreposição sistêmica apontada por Whittington (1992) – que

os agentes podem ter se utilizado no desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas no CTCSSM.

Outro caso emblemático da sobreposição de propriedades estruturais de sistemas sociais acionadas pelos agentes na ação gerencial dialógica é o do RSC05. Esse entrevistado é, em suas próprias palavras, “nascido e criado na zona rural”, em um povoado do município que representa. Dos 16 aos 19 anos, participou da associação de sua comunidade rural que, na verdade, era apenas um “braço” do CMDRS do município. Ele relata que havia intenso uso político dessa associação uma vez que o CMDRS, àquela época, era “comandado” pelo prefeito. Em 1993, colaborou na criação da associação atual, da qual foi vice-presidente, tendo um tio como presidente. Os pais moram na mesma comunidade, sobre a qual têm uma grande influência. Vê duas grandes conquistas da associação: o sistema de abastecimento de água da comunidade e os cursos de capacitação, promovidos, principalmente, em parceria com a EMATER. Manifesta uma grande preocupação com o conhecimento que deve ser trazido para a comunidade. Questionado porque passou a fazer parte da associação respondeu que:

Cresci aqui, moro aqui e estou com 45 anos e não tenho a intenção de mudar daqui. Então, você tem que promover alguma coisa para a comunidade em que você vive. A intenção é esta: trazer algo de bom para a comunidade, que melhore a vida, que traga interesse para mudar a vida das pessoas que moram aqui (ROU05).

Ele relata ainda, que foi presidente, por dois mandatos, do CMDRS. Foi convidado a entrar no colegiado por um técnico da EMATER. Também fazem parte do CTCSSM, sua esposa (como sua suplente) e seu irmão, representante titular do poder público municipal. Declara que ingressou no CTCSSM por que:

Quando você participa e vê que teria a oportunidade de conseguir algum benefício, por que na época que criaram o território, ele era 100% rural. Como nós, do meio rural, andamos meio esquecidos, então a gente viu uma oportunidade de conseguir algum benefício. E ser ouvido também, porque a agente tava acostumado a pegar o que sobrava. Ninguém pergunta o que você quer. Então, sobrou aquilo, empurra para lá e você tem que aceitar. Então, a minha expectativa era que a gente pudesse estar sendo ouvido e que pudesse de fato conseguir algo que, de fato, estivesse de acordo com nossa realidade, com o que a gente estava precisando (RSC05).

Depreende-se dos relatos desse participante que dois sistemas sociais podem ter influenciado no desenvolvimento de sua ação gerencial dialógica: o comunitário e o doméstico. O *framework* proposto por Whittington (1992) aponta que esses sistemas apresentam como regras e recursos principais, respectivamente: sistema comunitário (redes e solidariedade) e sistema doméstico (autoridade patriarcal e paternalismo). Se não exatamente esses, valores muito próximos aos dos sistemas comunitário e doméstico podem ser vislumbrados no discurso do entrevistado.

Novamente, fazendo-se a transposição para o esquema da dualidade da estrutura em interação, poder-se-ia argumentar que no processo de desenvolvimento da ação gerencial dialógica por esse agente, em que propriedades estruturantes dos sistemas comunitários e domésticos podem ter sido mobilizadas em conjunto com aquelas do sistema deliberativo, a recursividade das práticas de gestão social apresentaria características semelhantes às definidas na Figura 29.

A figura tenta mostrar que o entrevistado, em sua conduta como representante sociedade civil no CTCSSM, era “pressionado” a agir mais como um representante de sua comunidade, de sua família, do que de uma classe: a dos agricultores familiares do TCSM os quais, em última instância, ele representava. Essa pressão pode, por exemplo, ter influenciado na dimensão da

comunicação. Entende-se que nas práticas constituintes dos sistemas domésticos e comunitários os processos comunicativos se dão mais por meio de aconselhamentos (ou mesmo ordens) dados por aquele agente investido de maior autoridade tradicional e a significação é construída pelo respeito (Figura 29) . Habitado (por meio da rotina) a, nos contextos de interação de origem, se valer dessa dinâmica de comunicação, nota-se em seu discurso, que o agente incorporava essas propriedades estruturantes em suas atividades no CTCSM.

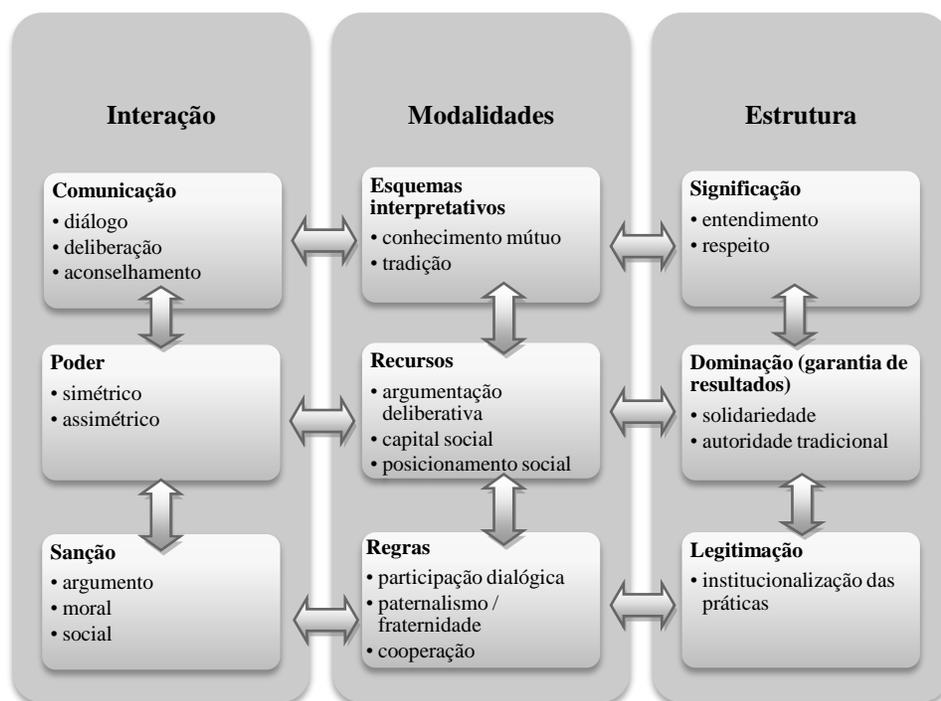


Figura 29 Dualidade da estrutura em interação: sistemas deliberativo, comunitário e doméstico

Mas a essas práticas, rotinizadas em sua conduta diária, foram incorporadas propriedades estruturais do sistema deliberativo. Ele comenta que:

Eu achei que nós tivemos a felicidade de ter participantes de uma visão bem mais participativa e associativa. Nunca tivemos dificuldade de chegar a um consenso e definir o projeto. A gente geralmente olhava o número de pessoas e quem estava mais precisando, que praticamente era o critério maior que se usou para se chegar a um consenso. O projeto que atendia o maior número de pessoas e os mais necessitados. Às vezes, uma ação que naquele momento seria de maior benefício (RSC05).

O agente era, dessa forma, confrontado com propriedades estruturais novas (participação dialógica e argumentação deliberativa), provenientes das práticas de gestão social. Habitado, no contexto de origem, a lidar com práticas em que o paternalismo, os laços familiares, as redes de relacionamentos estabelecidas (regras e recursos indicados na Figura 29) pautavam as interações, indicando as características sistêmicas de “autonomia e dependência entre atores ou coletividade sem contextos de interação social” (GIDDENS, 1989a, p. 12), ele se viu na contingência de se valer, também, de outras regras e recursos para o desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas que o CTCSM demandava. Os relatos indicam que essa apropriação ocorreu e que a garantia de resultados (dominação, na terminologia estruturacionista), que rotineiramente era conseguida por meio da autoridade tradicional (típico das práticas dos sistemas comunitário e doméstico, com as quais ele estava mais familiarizado) passou a ser obtida, também, pelo sentimento de solidariedade (como previsto nas práticas de gestão social).

Mas, talvez o exemplo mais ilustrativo da sobreposição sistêmica seja o do entrevistado RPP02. Seu histórico de vida já foi brevemente relatado, mas cabe rememorá-lo em suas próprias palavras, com o objetivo de explicitar as propriedades estruturais que se manifestam em seu discurso, tanto nas ações no CTCSM, quanto naquelas desenvolvidas em outros contextos:

Nasci aqui, sou técnico em agropecuária, sou formado em turismo e estou fazendo serviço social, então já estou fazendo a segunda faculdade, que vai encerrar o ano que vem. Sou de família pobre, sou da periferia da cidade. Nasci na periferia e consegui me inserir no meio da sociedade com muito esforço, para que eu pudesse chegar a ser um servidor de carreira da prefeitura. Eu já tenho 21 anos de prefeitura e estou seguindo a carreira na prefeitura (RPP02).

Nesse primeiro segmento do conteúdo analisado, emergem como temas principais o orgulho e o valor que o entrevistado dá à sua formação. Percebe-se que ele reconhece a educação como uma ferramenta de realização profissional e de ascensão social. Nesse sentido, pode-se inferir que as propriedades estruturais do sistema intelectual (seguindo a tipologia whittingtoniana) são relevantes para suas ações.

Em outro segmento da entrevista, além de reiterar esses valores, percebe-se que as atividades desenvolvidas em contextos de interação educacionais, despertaram nele, interesses pelas questões políticas e comunitárias:

Na escola, eu sempre fui aquele aluno que sentava na primeira carteira. [...] Eu me interessava muito pelas questões da sociedade, de democracia, as questões de conhecer o que é poder legislativo, poder judiciário, congresso, então eu sempre tive muito interesse por isso. E comecei também a perceber a necessidade de no meu bairro da gente participar, como jovem, do processo de transformação. Comecei como diretor da associação, e logo, passei a ser chefe do departamento de ação comunitária, por causa do trabalho que a gente desenvolvia lá e pela desenvoltura que a gente tinha pra tratar essa questão da comunidade, acabei virando chefe do primeiro setor (RPP02).

Além do contexto educacional, a família também parece ter influenciado:

Meu pai [também] era muito participativo, ele conhecia sindicato... Então eu cresci vendo ele contar as histórias, do que era 64, o período de revolução. Ele era muito politizado, ele conhecia muito de lei, conhecia muito da questão política e eu cresci vendo ele falar das questões da ditadura, como é que é que eles faziam pra furar a ditadura e eu acabei me interessando por isso. E entrei na associação, da associação como diretor, eu vim para o departamento de ação comunitária, e não saí mais (RPP02).

Nesses trechos, se vislumbra que as regras e recursos presentes no sistema comunitário são, também, muito relevantes para sua atuação. Ele destaca como a partir do conhecimento de temas ligados à política, seu interesse pela participação nos movimentos comunitários se consolidou. E essa dimensão parece ter crescente importância em suas ações:

Eu sou fruto do movimento comunitário da cidade. Por meio do movimento comunitário, nós criamos o departamento de ação comunitária da cidade, isso há uns 20 anos, mais ou menos. Eu fui o segundo chefe do departamento de ação comunitária. Eu fui escolhido pelas associações comunitárias da cidade. Então não foi um cargo político. Entre a lista de cinco nomes que o prefeito pediu, eu fui o primeiro colocado dos cinco. Aí eu fui conduzido a esse cargo e fiquei durante todas as gestões no cargo de departamento de ação comunitária. Mudava o prefeito, mas eu continuava, de partidos diversos. Até agente conseguir levar o departamento à condição de secretaria. Aí, tornou-se secretaria de assistência social. Eu fui indicado secretário. Depois, venceu o partido diferente do prefeito que estava, e eu fui reconduzido (RPP02).

Há, nesse segmento, uma evidente valorização das propriedades estruturais do sistema comunitário para sua conduta. O entrevistado faz questão de ressaltar que sua permanência à frente das divisões municipais de assistência comunitária (ou social) deve-se não a fatores políticos, mas sim ao seu capital social, a sua capacidade de articulação dos movimentos comunitários em prol do bem comum. Esse aspecto é enfatizado de forma recorrente:

Nossa trajetória é de continuidade como funcionário público, mas eu não sou filiado a partido político nenhum e mantenho um trabalho social voltado para a comunidade, sem opinião política partidária. Eu dou opinião na política do que deve ser feito, da assistência, mas não na política partidária. Então, o prefeito anterior me elevou ao cargo de secretário e o atual me manteve (RPP02).

As propriedades estruturais do sistema comunitário, manifestas no discurso, parecem ter, de fato, influenciado em suas ações. Nos trechos a seguir, em que o entrevistado relata como são desenvolvidas suas atividades à frente da secretaria e sua visão sobre como deve ser a administração pública, percebe-se isso. Nota-se, por outro lado, que a participação e o diálogo, propriedades estruturais das práticas de gestão social, formadoras do sistema deliberativo, também são evidenciados:

A gente manda tudo para as esferas participativas. A gente ainda não conseguiu fazer o que eu sempre quis, que é o orçamento participativo, mas assim, plano diretor, os conselhos... Aqui nós construímos uma central dos conselhos, porque eu já fui presidente de conselho, e sei o que é você ser presidente de um conselho que não tem estrutura. Então se você quer de fato apostar num conselho, você tem que dar para ele ferramentas para trabalhar. (RPP02).

Uma gestão sem a participação popular está fadada ao insucesso, porque nós estamos no poder público para atender às necessidades do povo, e se o povo não tem vez para falar, você não consegue fazer uma boa gestão. Então essa questão dos conselhos, da sociedade, é fundamental para você fazer uma gestão social. Não é o que você pensa que as pessoas precisam, mas o que as pessoas precisam de fato, quando elas falam o que elas precisam, atendendo de fato, os anseios da sociedade (RPP02).

Os resultados dessas ações são reconhecidos pelo agente. Questionado a esse respeito ele afirma que:

Acho que foi a consciência da participação popular. Ela foi muito grande na cidade no início, nós temos aqui mais de 100 entidades, entre entidades de assistência, e entidades comunitárias. Todo bairro que você vai aqui, você tem uma associação, umas numa caminhada mais aprofundada, outras ainda incipientes, mas o importante é que existe representatividade da população. Então eu acho que isso aí, independente das coisas que a gente conseguiu em questão de edificação [referindo-se a obras], a maior edificação que eu considero é a participação das pessoas. (...) A maior conquista, que eu acho, é essa capacidade que as pessoas têm de se organizar lá na base. Eu acho que isso é uma conquista que, às vezes vai à frente, outra hora retrocede, depois volta de novo, mas está enraizado, eu acho que isso é o que é importante (RPP02).

A cognoscitividade do agente fica muito clara. Ele se mostra plenamente consciente das motivações e razões de suas ações, assim como as consequências que elas trazem. Ao mesmo tempo, ficam evidenciadas as propriedades estruturais que permitiram (nesse caso, muito claramente no sentido habilitador) suas ações.

Tanto por meio dos relatos de suas ações quanto de seus resultados, o agente fornece indícios de que propriedades estruturais de vários sistemas sociais (comunitário, doméstico, intelectual e, também, de forma bastante evidente, do deliberativo) contribuem para o desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas que ele empreendeu em seu contexto de atuação cotidiana.

Toda essa (longa) recensão sobre as atividades do agente, anteriores e/ou paralelas à sua atuação no CTCSM, serve para subsidiar as inferências sobre as ações gerenciais dialógicas posteriormente desenvolvidas no colegiado. Acredita-se que, a partir dos relatos do agente sobre seu histórico de vida e sobre suas atividades nas esferas da administração pública e dos movimentos comunitários, se pode supor, até com certa tranquilidade, que as propriedades estruturais dos sistemas deliberativo, comunitário, doméstico e intelectual, foram

incorporadas como traços de memória que, na instanciação das práticas de gestão social no CTCSM, foram novamente empregadas (Figura 30).

Analisando mais detidamente a representação gráfica da dualidade da estrutura em interação nesse caso, observa-se que o processo de comunicação (três caixas de texto na parte superior da Figura 30) passa não apenas pelo diálogo e pela deliberação. Tendo em vista os demais tipos de práticas de que o ator se vale, a comunicação pode se dar também por meio do aconselhamento ou da instrução (típicos dos sistemas comunitário e intelectual, respectivamente). Nesse sentido, os esquemas interpretativos não se limitariam ao conhecimento mútuo. Elementos como tradição e cognição seriam aplicados reflexivamente na sustentação da comunicação e na produção da significação que, no mesmo diapasão, não se daria apenas pelo entendimento, mas também pelo respeito e aprendizagem.

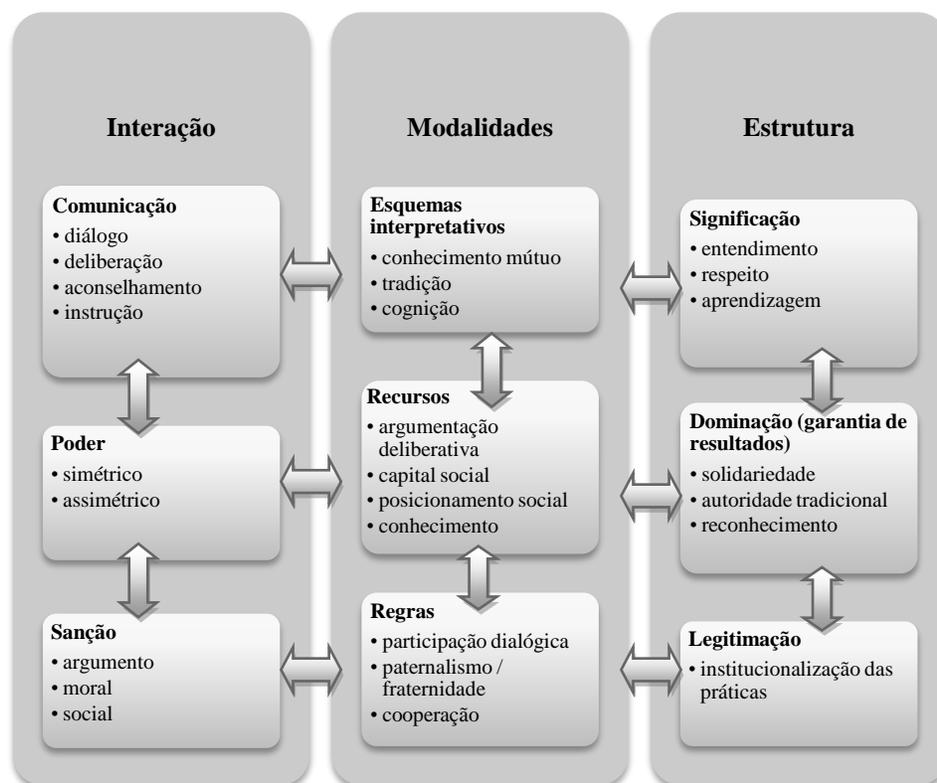


Figura 30 Dualidade da estrutura em interação: sistemas deliberativo, intelectual, comunitário e político

Na dimensão do poder (as três caixas de texto situadas no centro da Figura 30), por exemplo, recursos de sistemas diversos (argumentação deliberativa, do sistema deliberativo; capital social, do sistema comunitário; conhecimento, do sistema intelectual etc.) podem ter sido mobilizados pelo entrevistado no desenvolvimento de suas ações gerenciais dialógicas no âmbito do CTCSSM. Caso isso, de fato, tenha ocorrido a garantia de resultados se daria não só pela solidariedade – como seria desejável em interações em que só as práticas de gestão social fossem mobilizadas – mas também pela autoridade tradicional ou pelo reconhecimento do conhecimento (*expertise* no dizer

whittingtoniano). Face à assimetria de disponibilidade desses recursos as relações de poder se tornariam, conseqüentemente, assimétricas e não simétricas como também pressupõe o modelo ideal de interações pautadas apenas pelas práticas de gestão social.

Finalmente, observa-se que além do argumento (elemento assumido como sancionador do sistema deliberativo) sanções de ordem moral e social poderiam ser utilizadas em interações com essas características (parte inferior da Figura 30). Nesse processo, além da participação dialógica, outras regras (paternalismo, fraternidade, cooperação etc.) derivadas de sistemas diversos seriam mobilizadas pelo agente.

No transcurso do tempo, todas essas complexas interações – que cabe mais uma vez relembrar, só são separáveis analiticamente, existindo de forma inextricavelmente relacionadas na realidade – produzirão a legitimação das práticas e, conseqüentemente, sua institucionalização. No entanto, em face da sobreposição sistêmica aqui ilustrada, vislumbra-se a dificuldade de institucionalização de práticas de gestão social “puras”, conforme preconizado nos estudos do campo.

Vários outros casos poderiam ser trazidos à baila para ilustrar os resultados das proposições centrais deste trabalho. Tendo em vista que não se pretendia fazer generalizações a partir do caso analisado, mas sim oferecer alguns *insights* iniciais sobre a pertinência de análise da ação gerencial dialógica e das práticas de gestão social sob a lente estruturacionista, entende-se que os resultados apresentados sejam suficientes.

Na próxima parte, finalizando a análise institucional, serão discutidos alguns resultados (intencionais e impremeditados) das ações gerenciais dialógicas empreendidas no CTCSM vislumbrados a partir das narrativas do envolvidos. .

7.4 As consequências: resultados intencionais e impremeditados das ações gerenciais dialógicas

O modelo de estratificação do agente (assim como o arcabouço teórico para análise da gestão social) prevê, além da racionalização, da motivação e monitoração reflexiva, dois outros elementos relacionados à ação humana: as condições não reconhecidas e as consequências impremeditadas da ação. De acordo com Giddens (1989a, p. 267):

O que é "impremeditado" e "não-reconhecido", em qualquer contexto ou gama de contextos de ação, não constitui usualmente matéria fácil de descobrir. Nenhum estudo das propriedades estruturais de sistemas sociais pode ser realizado com êxito, ou ter seus resultados interpretados, sem referência à cognoscitividade dos agentes pertinentes - embora muitos proponentes da sociologia estrutural imaginem ser exatamente isso o que define a província do "método sociológico".

As condições não reconhecidas da ação estão relacionadas à consciência prática dos agentes (que não se confunde com o inconsciente) e que pode ser entendida como o “conhecimento tácito que é habilmente utilizado no desempenho de sequências de condutas, mas que o ator não se encontra capaz de formular discursivamente” (GIDDENS, 2000, p. 37). É ela a responsável pela manutenção de um quadro de referências que dá aos indivíduos uma “segurança ontológica” é, assim como todos os aspectos da vida social, uma realização contínua de atores leigos e constitui uma “segurança do ser”, que geralmente não é questionada na maioria das formas diárias da vida social (GIDDENS, 1978).

Essas duas dimensões – condições não reconhecidas e consequências impremeditadas – estão diretamente ligadas. Para explicitar essa relação, Giddens (1989a) aponta três formas de analisar as consequências impremeditadas da ação. Na primeira delas, analisa-se o impacto de um evento

singular que traz consequências impremeditadas que repercutem em práticas institucionalizadas e que vão criar um padrão de consequências não intencionais. Um segundo tipo de análise pode ser feito quando, ao se examinar determinado evento, observa-se que ele decorre de consequências não intencionais de uma série de atos intencionais distintos. Por último, pode-se analisar o ciclo de consequências não intencionais que leva a condições não reconhecidas da ação, num processo de *feedback* (realimentação) que promove a reprodução social.

Guiado por essas três possibilidades de análise da relação entre as consequências impremeditadas e as condições não reconhecidas da ação foram feitas algumas inferências sobre o caso estudado. Ressalte-se, outra vez que, mais do que comprovação empírica do arcabouço teórico proposto para análise da gestão social, essas inferências intencionam utilizar as concepções estruturacionistas como “dispositivos sensíveis” para entendimento de uma dada realidade – nesse caso, o desenvolvimento e repercussão das ações gerenciais dialógicas empreendidas no CTCSM.

Para ilustrar a primeira das possibilidades de contextos em que as consequências impremeditadas podem se manifestar recorre-se a quatro efeitos decorrentes das ações gerenciais dialógicas desenvolvidas no CTCSM, identificados nas falas dos agentes: amizades, segmentação, conhecimento adquirido e reforço do posicionamento social dos agentes vinculados aos órgãos de assistência técnica e extensão rural (ATER), como EMATER, IMA e EPAMIG, que atuam no TCSM. Duas dessas consequências refletem em aspectos individuais dos agentes (amizades e conhecimento adquirido) e duas estão relacionadas à dimensão organizacional do contexto de interação, uma vez que se referem à segmentação e à forte influência dos órgãos de ATER na região.

Em vários depoimentos, os entrevistados manifestaram que sua participação no CTCSM resultou na construção de relacionamentos de amizade bastante significativos:

Um dos pontos para mim, que serviu muito para meu crescimento pessoal, que eu acho que eu nunca teria essa oportunidade, é de ter conhecido os 17 municípios, conhecer a realidade de cada um, estar lá vivenciar aquilo, e fazer novas amizades que a gente acabou conquistando. [Fulano] hoje é meu amigo pessoal (sic), de vir na minha casa, então de uma coisa de trabalho a gente acabou agregando outro coisa (RPP12).

Tem pessoas que a gente conheceu no território que assim, a gente criou um laço de amizade, que a gente fora disto, liga e de certa forma, você acaba participando da vida das pessoas (RSC05).

Foi um trabalho que abriu muitas portas para mim e hoje eu tenho uma pessoa de referência em cada município. Em cada município que eu chegar, eu tenho uma rede muito grande de amizade, e a partir disto vai abrindo outras portas (ROU02).

Obviamente que, nem o gestor público quando criou e implantou o PTC, nem os agentes envolvidos em sua execução, tinham como objetivo principal de suas ações a construção de relacionamentos afetivos entre os participantes. Mas pode-se observar, e os agentes atestam isso, que laços de amizade se estabeleceram.

Outra consequência que se identifica, manifestada já na fala anterior de RPP12 e por alguns outros, refere-se à aquisição de “conhecimento” por parte dos agentes. O termo conhecimento é usado, basicamente, de três formas: conhecimento de pessoas, da realidade dos municípios que compõem o TCSM, e no sentido de domínio teórico ou prático de um assunto.

[Quando começou a participar do colegiado] num primeiro momento, eu fiquei muito perdido. Depois eu vi que, mesmo que você não leve muita vantagem, você passa a conhecer alguma coisa que você não conhecia. Você passa a ter um conhecimento maior das coisas (RSC06).

A passagem pelo colegiado é um aprendizado para qualquer pessoa, que saiba aproveitar oportunidades. Eu gosto de aproveitar as oportunidades, então eu acho que o lado político eu cresci, o lado social eu cresci, o lado do conhecimento, do desenvolvimento (RPP01).

Para o RPP02, o PTC trouxe como consequência uma maior consciência das dificuldades da região. Segundo ele, sua participação no CTCSM permitiu que conhecesse os outros municípios do território e que constatasse que:

Quando a gente pensa que tem pouca coisa, tem gente que tem menos, se a gente acha que a gente tá sofrendo, tem gente sofrendo mais ainda. Então essa Minas Gerais é um estado de muitas diversidades; dentro do território nós temos diferenças demais (RPP02).

Também para o RSC10 a vivência no CTCSM representou uma verdadeira “escola”:

Eu só posso falar daquilo que eu conheço, e como eu não tive oportunidade de buscar esse conhecimento na escola, faculdade e etc.,então eu tive de buscar na escola da vida mesmo. Então pra mim serviu como escola, aprendi muito. Reforçou muito um pouco daquilo que eu já acreditava, daquilo que eu já sabia, que é que nós só conseguimos as coisas se nós lutarmos, se nós nos organizarmos [...].Antes eu tinha um pouco de conhecimento e o colegiado me proporcionou mais, até voltado para essas questões de gestão pública, que ajudam muito. Ate a questão de conhecimento da região influi. Para eu falar de um determinado município, eu tenho que conhecê-lo, e o território tem proporcionado a oportunidade disso (RSC10).

Nas consequências que refletiram no âmbito das organizações, veem-se dois aspectos já discutidos. O primeiro refere-se a uma consequência que repercutiu no próprio CTCSM. Criado na perspectiva de agregar municípios de uma região delimitada, o TCSM agregou municípios que, de uma perspectiva externa, poderiam parecer próximos do ponto de vista, tanto geográficos quanto de características socioeconômicos. O que se constatou é que havia diferenças importantes entre eles. E a implantação do PTC na região trouxe, como consequência, evidentemente não intencional, o acirramento dessa tensão.

Como toda organização é “uma coletividade cujo conhecimento sobre as condições de reprodução do sistema é usado de modo reflexivo para influenciar, da forma ou modificar o próprio sistema” (GIDDENS, 2008, p.38), em um processo organizacional de monitoração reflexiva, o CTCSM (entendido como uma organização) adotou a estratégia de segmentar o território em três regiões. Conforme atesta um dos informativos do então Território Sertão de Minas, o território foi dividido em três regiões “cada uma com suas características especiais levadas em consideração” (TERRITÓRIO SERTÃO DE MINAS, 2008, p. 7).

Os relatos indicam que essa iniciativa visava facilitar a operacionalização dos projetos destinados ao TCSM. A percepção do pesquisador é que o contrário se deu. A divisão do território em regiões parece ter acirrado os conflitos já existentes, e apontados por Favareto (2006):

Outro que parece ser um entrave nas discussões sobre o Território é uma clara distinção entre os municípios que compõem o Portal do Norte e os municípios da AMEV, se deseja estabelecer uma identidade territorial, é necessário uma maior integração entre estas duas esferas, procurando ações que sejam implementadas em todo o Território, deforma a fortalecer esta identidade.

A outra consequência impremeditada identificada também parece ir contra o ideal de criação de uma identidade territorial. Pode-se perceber que ao se criar o TCSM, foi reforçada a identidade posicional dos agentes de ATER junto às comunidades do território. Entende-se que a atuação desses agentes, apesar de em seu discurso (consciência discursiva) apontar para o auxílio aos agricultores familiares, muitas vezes assumiu, no âmbito do CTCSM, características de dominação dos debates em função do conhecimento técnico e de sua proximidade com as comunidades rurais. Conforme afirma Giddens (2008, p. 35) “no contexto de qualquer coletividade, associação ou organização, a dominação é expressa como modo de controle, por onde alguns agentes procuram adquirir e manter o consentimento de outros”. É nesse sentido que se entende o processo de dominação dos agentes de ATER no CTCSM. Como se viu, essa influência chegou ao paradoxo de indicação de técnicos como representantes de agricultores familiares e/ou de governos municipais.

No decreto que institui o Programa, na alínea II, do Art. 2º, observa-se que um de seus objetivos é a “ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008). Ao assumir posições sociais que deveriam ser desempenhadas por outros, os agentes ligados a ATER se contrapõem ao ideal de criação de uma identidade territorial, uma vez que estão restringindo o poder dos demais atores territoriais.

Assumindo que as consequências não intencionais que repercutiram na dimensão individual (laços de amizade e conhecimento) contribuem para a formação de uma identidade territorial, se estabelece uma tensão entre fatores que, apesar de não terem sido intencionados pelos agentes, decorrem de suas ações no CTCSM (Figura 31).

Além dessa tensão, esse contexto traz implícita uma situação que pode ser enquadrada no que Giddens (1989a) denomina de contradição estrutural.

Vários agentes ingressaram no CTCSM buscando obter vantagens para seus municípios (ou até mesmo comunidades) em detrimento da percepção de benefícios para o território. Ao longo do desenvolvimento do PTC no contexto do CTCSM, viu-se que ações individuais e organizacionais, levaram ao aqulamento dessas motivações municipalistas. Ora, se todos os agentes voltarem suas ações para o alcance de objetivos específicos, a chance de obtenção de sucesso, diminui, estabelecendo-se a contradição estrutural e a possibilidade de conflito.

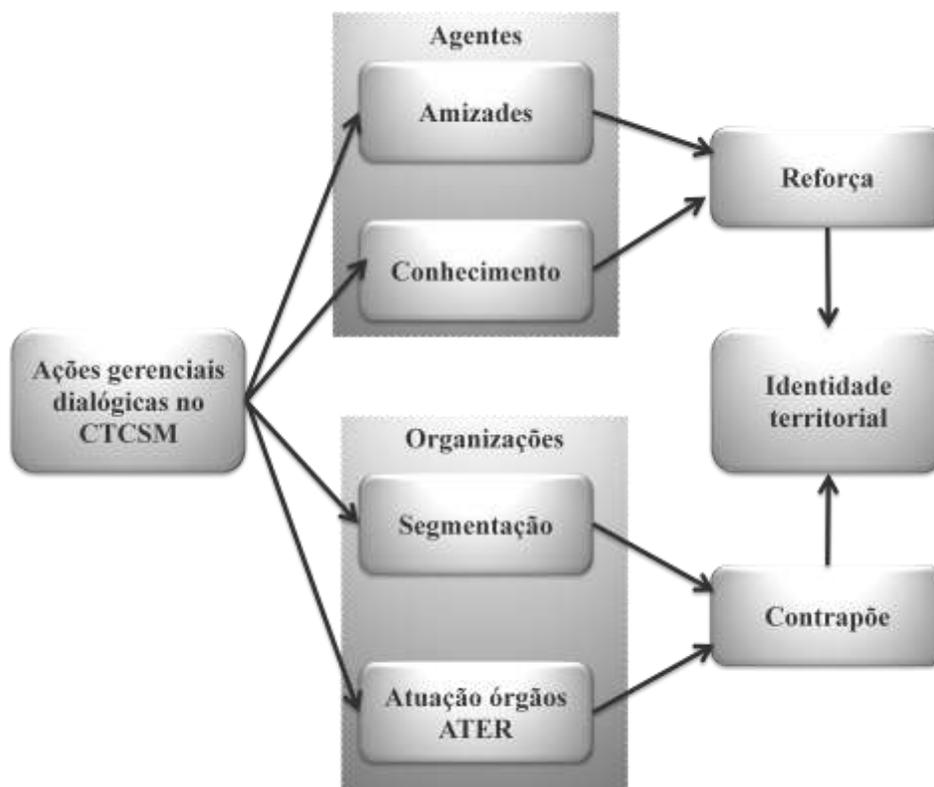


Figura 31 Consequências imprevistas das ações no CTCSM - 1º tipo

Os agentes ingressaram no CTCSM na esperança de obter melhorias para suas comunidades. Porém, em função de suas próprias ações, voltadas para o alcance de interesses específicos e que se contrapunham à lógica territorial, e num processo de produção de consequências impremeditadas, eles se viram em uma situação em que, se as coisas não estão piores do que estavam antes, há uma clara frustração³³ com a situação atual do programa.

Não se está pretendendo atribuir apenas às ações específicas dos agentes, a frustração em relação ao PTC. Claro que esse problema resulta de uma gama extensa de ações (intencionais ou não), de vários atores, em vários contextos, o que remete à segunda forma de se avaliar as consequências impremeditadas da ação. Nessa outra perspectiva, deve-se atentar para a conjunção de várias consequências impremeditadas incidindo sobre determinado evento.

A frustração dos agentes envolvidos no CTCSM serve para ilustrar essa dinâmica. Conforme se disse há pouco, esse descontentamento se deve a um amplo leque de fatores. Dentre eles, podem-se apontar como possíveis elementos causadores a segmentação do território e a influência dos agentes de ATER. Outras consequências não intencionais, percebidas nas falas dos agentes entrevistados, também parecem ter contribuído para essa frustração. Dentre elas destacam-se a burocracia, a suspensão dos repasses de custeio do PTC, a consequente saída do primeiro articulador territorial.

Na visão do RSC05, por exemplo, o PTC tem vários resultados positivos, como o projeto de construção das barraginhas e o Centro Tecnológico de Corinto. Ele lamenta, contudo, as dificuldades de efetivação dos projetos aprovados, o que tem gerado frustração. Segundo ele:

³³ Oliveira (2012, p. 8) também identificou essa frustração que, com muita propriedade, ele denominou “desencanto”. Segundo ele “o Território Sertão de Minas ‘semeou esperança e colheu desencanto’”.

O processo político em si é lento, mas nós não temos tanto tempo para esperar assim não. A necessidade é grande, a gente gostaria que tivesse mais agilidade nas ações. Discutiu, chegou a um consenso, vamos agir para poder passar para outra coisa (RSC05).

Outros fatores, bastante distanciados em termos de espaço e tempo, situados em contextos inseridos em ordens institucionais mais amplas, sem uma conexão direta com o CTCSM, também parecem ter contribuído para essa frustração. Apesar desse distanciamento, os próprios agentes demonstram ter consciência desses fatores. A crise econômica mundial, que afeta em particular a Europa e já discutida anteriormente, é um desses fatores. A transição de comando no governo federal é outro elemento influenciador no contexto do CTCSM, percebido pelos agentes:

Por isso eu desacredito nesses trabalhos de governo. Chegou agora a presidente Dilma parece que ela não deu o menor valor no trabalho que o último presidente fez, então parece que acabou tudo. Antes tava todo mundo trabalhando nos projetos tudo certinho, bonitinho (ROU05).

Eu achei que foi bom, que foi ótimo. Eu só achei que no final o território deu uma fracassada, nessa mudança de governo e acabou parando as reuniões (RPP09)

Claro que na transição de governo e nas ações que se seguiram, inclusive o contingenciamento de recursos para o PTC, não havia nenhuma intencionalidade dos agentes em relação ao TCSM. No entanto, consequências não intencionais repercutiram no contexto do território e levaram, em última instância, à frustração dos agentes envolvidos. Da mesma forma, e como consequência direta desses fatos, a saída do primeiro articulador – pessoa apontada por vários agentes como responsável direto pelos resultados positivos alcançados pelo PTC – não teve como intenção direta a frustração dos

envolvidos. Mas sua saída, também teve como consequência impremeditada a frustração com o programa.

No mesmo diapasão, a burocracia, em particular da Caixa Econômica Federal (CEF), transpareceu como um fator que levou à frustração dos agentes. Mais uma vez, apesar de não atuarem de forma deliberada no sentido de causar frustração aos envolvidos no CTCSM, as exigências dos técnicos da CEF para aprovação dos projetos é apontada por vários entrevistados como um elemento dificultador das ações. Assim, ao desempenhar suas atividades como avaliadores de projetos, provavelmente sem nenhum conhecimento das repercussões, acabaram contribuindo, via consequências impremeditadas de suas ações, com o sentimento de frustração vivenciado pelos participantes do CTCSM.

Percebe-se, desse modo, que há uma intrincada teia de causas e consequências (intencionais ou não) que levaram à frustração dos agentes (Figura 32). Pode-se supor que, dado o caráter reflexivo e recursivo da conduta dos agentes cognoscitivos, essa frustração levou a uma “reformulação” das práticas de gestão social, utilizadas pelos atores no CTCSM. Colocados diante de novos contextos, os atores teriam com alternativa de atuação, usar, de forma distinta, as práticas de gestão social utilizadas até então. Essas mudanças, dada a recursividade da ação, poderiam levar a alterações nessas mesmas práticas.



Figura 32 Consequências imprevistas das ações no CTCSM - 2º tipo

A ideia de criação de um consórcio intermunicipal pode ser enquadrada como uma dessas alterações nas práticas de gestão social. Se não das práticas de gestão social em um sentido mais amplo, pelo menos as práticas específicas do contexto imediato do PTC.

As alterações nas práticas de gestão social proporciona que se discuta a terceira forma de avaliar as consequências imprevistas da ação. Nessa última perspectiva, consequências imprevistas de ações desenvolvidas em um contexto, repercutem em outros contextos. Em um segundo momento, as alterações provocadas nos contextos secundários assumem a forma de propriedades estruturais sistêmicas (regras e recursos) a que os agentes do contexto original recorrerão, consciente ou tacitamente, para realização de suas ações.

No caso do CTCISM, as suposições que se faz sobre essa dinâmica recaem justamente sobre as práticas de gestão social. Tudo o que foi discutido até este ponto do trabalho permitem que se distingam três tipos de práticas de gestão social. O primeiro deles é aquele proposto pela academia, que se denominou **práticas de gestão social ideais**. Viu-se que os teóricos da gestão social têm conceituado e discutido o fenômeno a partir de uma perspectiva típica ideal (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; FRANÇA FILHO, 2008; OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010). Muito fortemente derivadas dessas concepções teóricas, delineia-se um conjunto de diretrizes explicitadas no escopo do PTC que permitem identificar aquilo que se convencionou chamar de **práticas de gestão social do PTC**. Ao desenvolver as ações gerenciais dialógicas no CTCISM, os agentes empregam o terceiro tipo, que seriam as **práticas de gestão reais**.

Como se viu anteriormente, os atores envolvidos no CTCISM recorrem a uma série de outras práticas, oriundas de sistemas sociais diversos, com propriedades estruturais (regras e recursos) distintas daquelas disponibilizadas pelo sistema deliberativo (participação dialógica). Assumindo a ocorrência da dualidade da estrutura, os agentes, ao fazerem isso, contribuem para a (re) produção das práticas de gestão social reais que, em contextos futuros serão utilizadas no desempenho de novas ações gerenciais dialógicas, reiniciando o ciclo, via dualidade da estrutura (Figura 33).

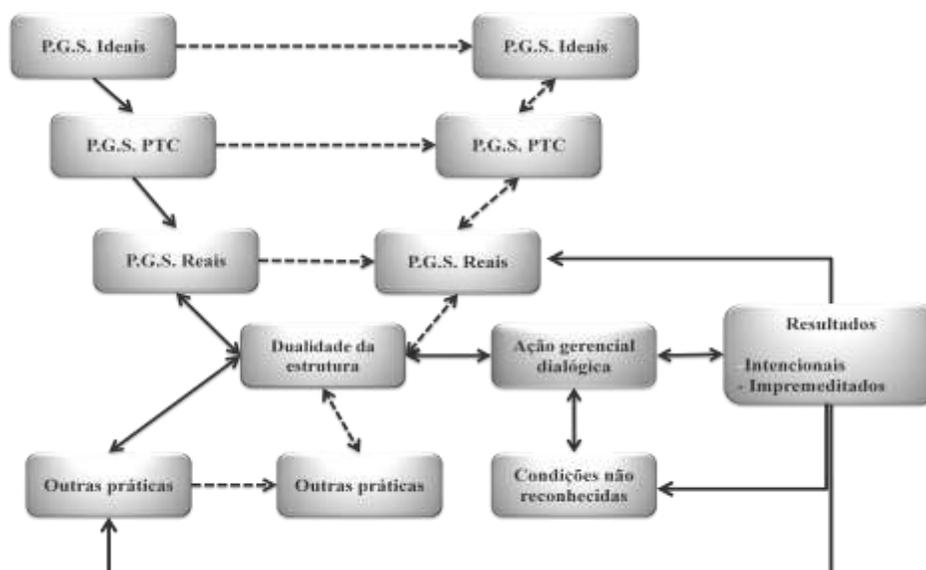


Figura 33 (Re)produção das práticas de gestão social

Essas práticas de gestão social reais, tendo em vista a sobreposição sistêmica, incorporarão propriedades estruturais (regras e recursos) de vários sistemas e não só aquelas derivadas do sistema deliberativo. Por outro lado, ao se valerem de regras e recursos, alocados em sistemas sociais diversos, as ações gerenciais dialógicas poderão, também, via dualidade da estrutura, repercutir e alterar práticas desses outros sistemas.

Esse mecanismo explicaria, por exemplo, a adoção da democratização do espaço organizacional, no qual a intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais – subordinados e superiores – é respeitada (TENÓRIO, 2002a). No desenvolvimento de ações gerências dialógicas, repercussões são sentidas em sistemas sociais diversos – inclusive no econômico. Com o transcurso de tempo, as práticas desses sistemas podem ser modificadas com a incorporação de valores oriundos de sistemas aparentemente antagônicos, como o deliberativo, por exemplo. Isso ocorrendo, práticas de gestão modificadas estarão à disposição

dos agentes para serem usadas em contextos diferentes daqueles em que elas foram, originariamente, (re) produzidas.

A Figura 33 ilustra ainda a suposição de que a (re) produção de práticas de gestão social reais poderão, num momento posterior (as setas tracejadas indicam possibilidades futuras), levar a modificação das propriedades estruturais específicas do sistema social constituído pelo PTC e, conseqüentemente, de suas práticas. Da mesma forma, as alterações nesses conjuntos de práticas de gestão social que são – pelo menos na perspectiva estruturacionista – a mais importante unidade de análise da realidade social, poderão levar a que teóricos sociais reformulem suas concepções sobre a gestão social, a partir da realidade observada. Caso isso ocorra, novas práticas de gestão social ideais, também poderão emergir no futuro.

Essas concepções, de que o domínio básico de estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da estruturação “não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo” (GIDDENS, 1989a, p. 2) e de que há uma interação interpretativa mútua entre a ciência social e o objeto de seu estudo remete à noção da dupla hermenêutica (GIDDENS, 1989a). Esse conceito, que aponta para a impossibilidade de separar as teorias e descoberta das ciências sociais do universo de significado e ação que elas tratam, é o foco da próxima parte.

7.5 As redes de significado: dupla hermenêutica no campo da Gestão Social³⁴

Entende-se que a observação de evidências empíricas da ocorrência do fenômeno da dupla hermenêutica poderá indicar que o “objeto” de investigação da Gestão Social, constituído pelas práticas de gestão social, pode estar passando por um processo de mudança motivado pela disseminação e apropriação, por parte dos atores leigos, dos conceitos produzidos pelos teóricos da área. Sendo assim, nesta parte pretende-se, por meio das discussões estabelecidas a partir da visão giddensiana, despertar os estudiosos da Gestão Social para o fenômeno da dupla hermenêutica que, acredita-se, não deve ser negligenciado.

Uma primeira inferência que se faz a partir da análise do material de pesquisa é que há, à semelhança do que propôs França Filho (2008) uma divisão entre as concepções de gestão social como finalidade (ou como problemática da sociedade) e como um meio ou processo (uma modalidade específica de gestão).

Para alguns entrevistados, o termo gestão social está relacionado à sua finalidade que, para eles, seria a de buscar benefícios para a sociedade. Essa primeira perspectiva prevalece, principalmente, entre os representantes da sociedade civil. Para o entrevistado RSC03 (presidente de uma associação de hortifrutigranjeiros), por exemplo, gestão social é “alguma coisa em prol da sociedade”. Para o entrevistado RSC06 (representante de uma associação comunitária rural) a gestão social ocorre “quando está fazendo uma coisa em benefício de todo mundo”. Também para a RSC08 a gestão social “vem atender à sociedade como um todo”.

Apesar da visão da gestão social como finalidade ser prevalente entre os representantes da sociedade civil essa perspectiva não se restringe a eles.

³⁴ Artigo baseado neste subtópico foi apresentado no XII Colóquio Internacional sobre Poder Local (PERES JÚNIOR; PEREIRA; OLIVEIRA, 2012a).

Também dentre os representantes do poder público há quem considere a gestão social como aquela “que trabalha em prol da sociedade” (RPP07) ou como “o trabalho direcionado para as comunidades” (RPP04).

Percebe-se, assim, que a noção de bem comum, conceito apontado como central nas discussões da Gestão Social encontra-se incorporado no discurso dos atores leigos. Apesar de ainda não ser um termo de utilização ordinária, pelo menos seu significado encontra-se incorporado aos seus quadros de referência. Obviamente que não se pode inferir – e nem era essa a pretensão deste trabalho – se essa incorporação origina-se da linguagem técnica produzida pelos cientistas sociais. Mas importante é notar que há, conforme afirma Giddens (1978) um “estoque de conhecimento”, que engloba o conhecimento mútuo e o sentido comum, utilizado pelos atores sociais no desempenho de suas atividades.

Na outra vertente identificada – de definição da gestão social como meio ou processo – pode-se identificar, também, duas distinções. A primeira delas relaciona a gestão social à gestão de pessoas. Para quatro dos entrevistados (RSC09; RPP05; RPP1 e ROU01) o termo gestão social remete ao ato de lidar com pessoas. Nesse caso, indiretamente, percebe-se a dupla hermenêutica, uma vez que termos como “liderança”, “equipes”, “grupo”, “eficiência de resultados”, “capacitação”, “coordenação de ações”, que são conceitos estreitamente ligados ao campo da gestão de pessoas, apareceram nas respostas desses entrevistados. Também não é objetivo deste trabalho discutir a pertinência da ligação desses conceitos à temática da gestão social. No entanto, é interessante notar a incorporação no estoque de conhecimentos dos atores leigos desses termos, componentes da linguagem técnica dos pesquisadores (e técnicos) dessa área.

A segunda concepção de gestão social como processo, observada no discurso dos entrevistados, remete à administração pública. Nessa perspectiva, a gestão social é vista, por exemplo, como o “fazer valer as políticas públicas,

sejam elas de qualquer natureza que for” (RPP12). Para o entrevistado RSC10, representante de um dos assentamentos rurais da região, a gestão social está relacionada “às questões voltadas para políticas públicas. Não só política pública, mas tudo o que envolve a sociedade como um todo”. Também para o entrevistado RPP04, representante de uma prefeitura, a gestão social é vista como “a interação de políticas públicas”.

Percebe-se, nesse grupo de respostas, que há, ainda, uma tendência de se relacionar o conceito de gestão social, especificamente às políticas públicas de desenvolvimento social. Nessa perspectiva, a gestão social se aproxima dos conceitos de gerencia social de Kliksberg (1997); da gestão do social de Carvalho (1999) e Dowbor (1999a, 1999b); da gestão social governamental de Inojosa (2004) dentre outros. Tanto nos conceitos técnicos quanto no discurso leigo há, aqui, uma clara vinculação do termo gestão social à administração das políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades sociais.

Bastante ilustrativo dessa vertente é a afirmação do entrevistado RPP03:

[Gestão social] para mim são políticas de ordem pública que visam a melhoria da qualidade de vida das pessoas em especial aquelas pessoas mais necessitadas, mais carentes. Mas a gente não pode evoluir apenas para esse lado. Eu incluo na gestão social a geração de emprego, a geração de renda e não só a questão de bolsa família. Gestão social é, no final, você tentar melhorar a qualidade de vida das pessoas com as suas ações. Mesmo uma ação, às vezes econômica ou de montar uma empresa, plantar uma roça de milho, tipo assim, você gera riqueza, você gera melhoria de qualidade de vida e, no contexto geral você está participando para que haja uma ação que resolva algum problema, que melhore alguma coisa.

Novamente, não há como identificar qual dimensão simbólica está influenciando a outra. Se é o vocabulário técnico que está sendo incorporado pelo linguajar leigo, ou se é a percepção leiga do significado de gestão social

que é assumida pelos pesquisadores sociais. Mas constata-se que há uma interação entre os dois universos e pode-se supor que, conforme afirma Giddens (1978) crenças do senso comum podem estar refletindo as perspectivas desenvolvidas pelos peritos, configurando a dupla hermenêutica.

Por último, observa-se que há um grupo consistente de percepções que destacam um dos conceitos mais recorrentes nas discussões sobre gestão social – em particular no Brasil: o de participação. Percebe-se que vários dos entrevistados fornecem definições de gestão social em que a participação é componente central.

Dentre os representantes de outras instituições (órgãos de assistência, de assessoria, de representação e organizações não-governamentais) essa percepção é mais frequente. Cinco dos oito entrevistados colocaram em suas respostas definições que remetem à participação como: “compartilhamento de decisões” (ROU02); “participação nas decisões públicas” (ROU03); “acesso a políticas públicas” (ROU06); “envolvimento das partes” (ROU07); e “empoderamento dos protagonistas” (ROU08).

Cabe aqui ressaltar que, apesar de não serem “cientistas sociais”, neste grupo se encontram pessoas que, por se encontrarem mais diretamente envolvidas (articuladores do programa, representantes do MDA, do IDENE etc.) com o Programa Territórios da Cidadania, têm um contato mais estreito com terminologias específicas do campo da Gestão Social. Nesse sentido, pode-se supor que apesar de poderem ser considerados atores leigos, esse grupo já tem conceitos relacionados à gestão social incorporados em seus quadros de significado, talvez em razão de um contato mais estreito com documentos técnicos que utilizam concepções originadas na produção científica da Gestão Social.

Nos demais grupos, no entanto, também se verificou a utilização dos conceitos ligados à participação. Para o entrevistado RSC04, por exemplo,

gestão social é “a participação da sociedade nas decisões de governo”. Segundo um dos representantes do poder público (RPP02) a gestão social é aquela que conta com a participação popular e, na sua visão, uma gestão sem essa participação está “fadada ao insucesso porque nós estamos no poder público para atender às aspirações do povo”. Esse mesmo entrevistado aponta a importância das associações e conselhos como mecanismos de participação da sociedade, em consonância com o que afirmam Abramovay (2001), Faria e Monteiro (2009) e Teodósio (2010), dentre outros.

Dois depoimentos que associam gestão social à participação chamam a atenção. O primeiro deles – do RSC05, representante de uma comunidade rural – que usa a expressão “integralizar” no sentido de inclusão. Para ele, a gestão social é a promoção de ações que “por meio delas, conseguisse integralizar a sociedade”. Ele prossegue ponderando que:

Por meio das ações que você promover você conseguir fazer com que a sociedade tenha acesso aos benefícios, às coisas numa esfera, que a pessoa tenha condição de ter acesso àquela gestão social que ele consiga, como se diz hoje... Que eles falam muito hoje... A gente tem que tá buscando quem tá fora, vou tá integralizando todo mundo... No caso, gerir os programas sociais para que chegue realmente em quem tem necessidade de participar deles, né?

Observa-se nesse depoimento a convicção do entrevistado de que participação é essencial para que os benefícios das ações cheguem a todos. Fica implícita, ainda, a necessidade de que os beneficiários das ações públicas assumam o papel de protagonista. Outro depoimento vai à mesma direção. Segundo RPP07 (funcionário de uma das prefeituras):

[Gestão social] é uma gestão que trabalha em prol da sociedade. Só que não apenas alguém trabalhando para a sociedade, mas a sociedade também participando dessa gestão, desse processo administrativo, seja ele qual for. Uma ONG, essas coisas tudo, o próprio território, tudo isso para mim seria gestão social.

A Figura 34 tenta sintetizar as definições dos entrevistados sobre gestão social. Coincidentemente (ou não), a figura indica que, à semelhança do que acontece em algumas das discussões teóricas sobre Gestão Social, em particular as de Fischer (2002) e França Filho (2008), os atores leigos também associam às práticas de gestão social a duas vertentes: a primeira, como uma finalidade (atendimento das necessidades sociais) e a segunda, como meio (um tipo específico de gestão).

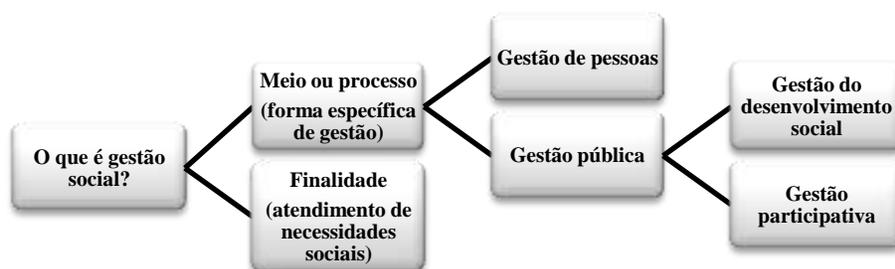


Figura 34 Tipificação das percepções dos componentes do CTCSM sobre gestão social

O que se conclui é que em consonância com as teorizações de Giddens (1978, 1979, 1987, 1989a, 2001) sobre a dupla hermenêutica, duas implicações podem ser inferidas a partir da constatação desse fenômeno. A primeira é que, ao incorporarem os conceitos produzidos pelos teóricos da Gestão Social, os atores leigos estariam modificando o próprio “objeto” de investigação – no caso,

as práticas de gestão social. Se real, defende-se que essa mudança deve ser alvo de atenção dos pesquisadores da área.

Outra implicação possível da dupla hermenêutica da Gestão Social remete à inevitabilidade da condição crítica da ciência social. Conforme afirma Giddens (1989), as teorias e descobertas das ciências sociais podem ter consequências práticas e políticas que independem da vontade do pesquisador. Entende-se que, no caso da Gestão Social, com a incorporação na linguagem ordinária de atores leigos, de conceitos como participação, diálogo, empoderamento, bem comum e outros, as pesquisas da área poderão ter como “consequência imprevista” a promoção da emancipação e da cidadania.

Óbvio que, dadas às limitações da pesquisa – principalmente a investigação de apenas um espaço de desenvolvimento de ações gerenciais dialógicas – corre-se o risco de estar sendo excessivamente otimista. No entanto, considerando-se a consistência das discussões teóricas sobre a dupla hermenêutica (que não se restringem a Anthony Giddens, ressalte-se) e às evidências empíricas encontradas neste trabalho, pode ser frutífero o desenvolvimento de novas investigações desse fenômeno no âmbito da Gestão Social em outros contextos em que as práticas de gestão social estejam atuando para, quem sabe, corroborar a hipótese de que os estudos da área podem contribuir para a emancipação e a cidadania.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal justificativa para elaboração deste trabalho era a de indicar uma nova possibilidade teórica para investigação da Gestão Social por meio da Teoria da Estruturação proposta por Anthony Giddens. Elaborada com o objetivo de superar o dualismo entre ação e estrutura no campo das Ciências Sociais, a Teoria da Estruturação não é, pelo menos por enquanto, utilizada pelos pesquisadores do campo científico da Gestão Social nem em estudos nem teóricos, nem empíricos.

Esta tese se propôs a fazer algumas reflexões que culminaram com o desenvolvimento de um arcabouço teórico que possibilita a avaliação da ação gerencial dialógica (definição utilizada para as atividades da Gestão Social) a partir da perspectiva estruturacionista. Nesse arcabouço, derivado do *framework* proposto por Whittington (1992), destacam-se duas concepções básicas: 1) no desenvolvimento da ação gerencial dialógica, os agentes recorrem a uma ampla gama de práticas que são constituintes dos sistemas sociais, dentre eles o sistema deliberativo, composto pelas práticas de gestão social; 2) todas essas práticas são, ao mesmo tempo, condicionantes e resultado das ações gerenciais dialógicas.

Nessa última concepção está explicitado o principal conceito da Teoria da Estruturação: o da dualidade da estrutura. De acordo com esse conceito, a estrutura é, simultaneamente, condição e resultado da ação humana. É por meio das práticas sociais, que os agentes, recursivamente, (re) produzem, que eles desenvolvem seu fluxo de ações cotidianas.

Como demonstrado, a dualidade da estrutura constitui a unidade de análise principal da Teoria da Estruturação e, sendo assim, o foco deste trabalho incidu, majoritariamente, sobre a relação dual estabelecida entre a ação gerencial dialógica e as práticas de gestão social, constituintes do sistema

deliberativo. Coerentemente, o arcabouço teórico proposto procurou evidenciar essa relação.

Para verificação da pertinência desse arcabouço, procedeu-se a análise empírica de um contexto de interação em que, a priori, seriam desenvolvidas ações gerenciais dialógicas balizadas por práticas de gestão social: o Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas (CTCSM). Tendo com um de seus objetivos a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas entendia-se que o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e suas instâncias deliberativas constituem uma arena rica para investigações sobre o fenômeno da Gestão Social.

O que os resultados dessa investigação empírica indicaram é que se pode inferir que a dualidade da estrutura se manifesta na relação entre as ações gerenciais dialógicas e as práticas de gestão social. Ao empregarem regras e recursos típicos do sistema deliberativo (participação dialógica e argumentação deliberativa) os atores estão (re) produzindo as práticas de gestão social e, nesse sentido, contribuindo para a estruturação desse mesmo sistema.

A realidade observada mostrou, no entanto, que esse processo não ocorre sem “ruídos”. Os agentes, ao desenvolverem suas ações, dificilmente recorrem às regras e recursos oriundos de apenas um sistema social. Várias propriedades estruturais, componentes de sistemas sociais diversos, estão à disposição dos agentes em razão de sua história de vida, de suas posições sociais e de uma série de outros fatores, o que torna extremamente complexo o processo de (re) produção das práticas sociais.

Sendo assim, as práticas de gestão social que vem sendo (re) produzidos a partir de contextos de interação como os de desenvolvimento do Programa Territórios da Cidadania poderão estar configurando um conjunto de práticas significativamente distintas daquelas preconizadas pela academia. Às últimas,

deu-se o nome de práticas de gestão social ideais, às primeiras o de práticas de gestão social reais.

Essa é, talvez, uma das maiores contribuições deste trabalho. Indicar que as práticas de gestão sociais ideais podem estar desconectadas das práticas de gestão social reais e, conseqüentemente, das ações gerenciais dialógicas reais.

As discussões sobre as razões e motivações dos agentes engajados no CTCSM parecem reforçar essa hipótese de divergência entre o real e o ideal. Notou-se que há um amplo leque de razões que levam os agentes a participarem do CTCSM. Dado seu caráter representativo, esse tipo de instância deliberativa já é, na origem, excludente. Claro que não há como todos os interessados participarem das deliberações, sendo assim, torna-se imprescindível o processo de representação.

Mas o que se observou é que, em vários casos, há uma “pseudorepresentatividade”. Pessoas que deveriam representar a sociedade civil são indicadas por sua proximidade com o poder público (local ou não) ou por sua liderança – esta última, uma dimensão controversa nas discussões da Gestão Social. Integrantes de órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural são indicados como representantes de municípios. Funcionários públicos municipais (por vezes, até vereadores) são “delegados” por prefeitos para participar. Membros são convidados por articuladores do programa sem que haja deliberação por parte dos representados.

Esses fatos, obviamente, distanciam as ações gerenciais dialógicas reais daquelas defendidas pela academia como as caracterizadoras da gestão social em que a participação voluntária é um pressuposto fundamental. Mas isso as inviabilizam como ações gerenciais dialógicas? É uma questão que ainda carece de resposta.

Apesar dessa aparente “desconexão” o trabalho mostrou que conceitos oriundos das discussões sobre as práticas de gestão social ideais – a gestão social

da academia – começam a ser incorporados pelos atores leigos. Termos como participação, diálogo, inclusão, bem público começam a fazer parte do estoque de conhecimentos utilizado pelos agentes – no caso os participantes do CTCSM – e incorporados em seu discurso. Isso evidencia a ocorrência da dupla hermenêutica cuja identificação e análise consistia em um dos objetivos desta tese.

A ocorrência da dupla hermenêutica pode ser classificada como uma consequência impremeditada da ação. Talvez não fosse intento dos pesquisadores do campo da Gestão Social que os agentes incorporassem as concepções por eles formuladas em seu linguajar cotidiano. No entanto, as informações coletadas permitem inferir que isso começa a ocorrer.

Da mesma forma, os resultados dessa investigação mostraram que consequências impremeditadas decorrentes das ações gerenciais dialógicas empreendidas no CTCSM também ocorrem. Os entrevistados declararam, por exemplo, que uma rede de amigos foi construída a partir da participação no CTCSM o que, obviamente, não era uma intenção declarada nem do programa, nem dos agentes envolvidos. Eles afirmam ainda que o PTC constitui um mecanismo importante para aquisição de conhecimento.

Ambos os resultados decorrentes da participação no CTCSM podem ser enquadrados como positivos para os participantes e como reforçadores dos objetivos básico do PTC que era o de criar uma identidade territorial. No entanto, nem só eventos positivos ocorreram de forma não prevista em razão das ações gerenciais dialógicas ali observadas. Alguns efeitos que se contrapõem à ideia de criação dessa identidade territorial também foram identificados. Divergências e conflitos entre os representantes dos municípios da parte sul do TCSM e os do denominado Portal do Norte – fenômeno que se denominou “segmentação” – foram relatados. Também ficou explícita nos depoimentos, a grande influência que os agentes de assistência técnica e extensão rural exercem

nas comunidades participantes do CTCSSM. Detentores de conhecimento – um recurso valioso – que lhes confere um poder significativo nas interações nesse cenário, esses atores desempenham um papel de muito impacto no contexto investigado.

Vem à tona, assim, uma dimensão que investigações estruturacionistas sobre a Gestão Social não poderão negligenciar: a do poder como algo integrante na constituição de práticas sociais. Na perspectiva giddensiana o poder pode ser visto como a capacidade transformadora da ação humana possibilitada pela utilização dos recursos disponíveis. Há o reconhecimento da habilidade do ator em intervir nos acontecimentos com o objetivo de alterar seu resultado. No caso das ações gerenciais dialógicas, por exemplo, há que se considerar a capacidade que um bom orador (que faz um uso eficiente da argumentação deliberativa, enquanto recurso do sistema deliberativo) tem de alcançar seus objetivos – idealmente, o bem comum. Vislumbra-se, aqui, uma vertente interessante de pesquisa estruturacionista da Gestão Social: as relações de poder em contextos de ação gerencial dialógica.

Todos esses fatos, decorrentes da atuação dos agentes no CTCSSM, mostram que, conforme propõe a perspectiva estruturacionista, nas investigações da realidade social há que se dedicar considerável atenção aos resultados impremeditados dessa ação. Consequências aparentemente triviais de atos extremamente localizados podem, por vezes, repercutir em estruturas bem amplas. Recomendável, dessa forma, que se aprofundem os estudos sobre as consequências que as ações gerenciais dialógicas, em contextos de interação diversos, têm não só sobre componentes estruturais próximos, mas também em estruturas mais distantes – no tempo e no espaço – influenciando na (re) produção social e na institucionalização de práticas.

Este estudo mostrou, por outro lado, a necessidade de que o campo da Gestão Social se volte também para os aspectos individuais do agente no

desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas. Há que se considerar os atores sociais envolvidos nessas atividades como agentes cognoscitivos e reflexivos. Nesse sentido, suas razões e motivações para agir constituem um campo fértil de pesquisa. Ato contínuo, não se pode entendê-los como meros elementos passivos de um processo histórico no qual, inevitavelmente, as condições necessárias para o desenvolvimento das ações gerenciais dialógicas prevalecerão. Não se deve, por outro lado, avaliá-los, de maneira ingênua, como totalmente livres de qualquer coerção estrutural. Pelo contrário, é imperativo reconhecê-los como agentes autônomos que, por meio da monitoração reflexiva de sua ação são capazes de avaliar suas práticas para que, de forma premeditada ou não, as transforme, mas que, também, estão sujeitos às “pressões” estruturais das instituições presentes nos contextos de interação.

Paralelamente é preciso reconhecer a capacidade que os atores sociais têm de “teorizar” sobre suas ações. Se são agentes cognoscitivos, se sabem por que fazem o que fazem, eles são capazes de discorrer sobre seus atos. Sendo assim, cabe aos pesquisadores da área se voltar com maior atenção para o que os envolvidos nas práticas de Gestão Social têm a dizer sobre seus atos. Com certeza, pode surgir daí elementos substantivos para as formulações teóricas que o “sistema perito” – para usar mais uma expressão giddensiana – usará para explicar esse fenômeno. Caso isso ocorra, vislumbra-se um momento no futuro em que as práticas de gestão social ideais serão um reflexo mais próximo das práticas de gestões sociais reais – jamais idêntico, face o caráter dinâmico da recursividade (via dualidade da estrutura) das práticas sociais.

Não se está, com essas considerações, criticando os esforços empreendidos até o momento pelos pesquisadores da Gestão Social. Se esta tese existe, deve-se ao longo caminho percorrido até aqui por eles. Conforme a revisão do campo demonstrou, já há uma série de trabalhos, agrupados em

abordagens teóricas claramente identificáveis, que constituem um robusto referencial sobre o fenômeno da Gestão Social.

O que se pretende, a partir dos resultados desta tese, é demonstrar que há outras “avenidas teóricas” que podem ser trilhadas para compreensão desse fenômeno tão rico e complexo que é a Gestão Social. Espera-se que, a partir do que foi exposto, que a Teoria da Estruturação passe a ser considerada como um caminho profícuo para o alcance dessa compreensão.

Há, contudo, a necessidade de explicitar as limitações do trabalho. Conforme se salientou, por várias vezes no decorrer do texto, este estudo propunha usar os conceitos estruturacionistas como “recursos sensibilizadores” para formulação de percepções iniciais sobre o fenômeno estudado. Nesse sentido, a parte empírica do trabalho, mais do que “provar” a validade do arcabouço teórico proposto, indicava uma forma sistematizada e didática de utilização desses dispositivos para a investigação da ação gerencial dialógica.

Sendo assim, acredita-se que novas investigações seriam absolutamente necessárias para uma compreensão mais aprofundada da ação gerencial dialógica a partir da lente estruturacionista. Como o próprio Anthony Giddens entende que não há um único formato de pesquisa adequado para a pesquisa empírica com suporte na Teoria da Estruturação, vários tipos de estudos, centrados tanto na análise estratégica quanto na análise institucional, podem e devem ser desenvolvidos para que a perspectiva estruturacionista se mostre realmente útil no conhecimento e explicação do fenômeno da Gestão Social.

Finalmente, conclui-se que, caso se confirme o poder explanatório da Teoria da Estruturação no campo da Gestão Social, abrem-se possibilidades para que se contribua para a realização da função maior da ciência social crítica, que é a de promover, via dupla hermenêutica, a disseminação junto a atores leigos das “descobertas” dos pesquisadores. Apropriando-se e utilizando em suas ações conceitos como participação, diálogo, bem comum, dentre outros, os agentes

estarão, simultaneamente, (re) produzindo as práticas de gestão social – o “objeto de estudo” dos pesquisadores – e, por meio da ação gerencial dialógica, cognoscitiva e reflexivamente, alterando esse mesmo objeto, alvo de novas investigações.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ALEXANDER, J. C. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 5-28, 1987.
- ALVES SOBRINHO, E.; INOJOSA, R. Gestão social nos municípios: a violência e a cultura de paz. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 279-294, 2005.
- ALVESSON, M.; SKOLDBERG, K. **Reflexive methodology**: new vistas for qualitative research. London: SAGE, 2000. 432 p.
- ARCHER, M. S. Morphogenesis versus structuration: on combining structure and action. **The British Journal of Sociology**, London, v. 61, p. 225-252, 1982.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ÁREA DA SUDENE EM MINAS GERAIS. **Municípios**. Disponível em: <<http://www.amams.org.br/site/municipios>>. Acesso em: 3 ago. 2012.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- BABER, Z. Beyond the structure agency dualism an evaluation of Giddens' theory of structuration. **Sociological Inquiry**, Los Angeles, v. 61, n. 2, p. 219-230, 1991.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010. 223 p.

BARLEY, S. R. Technology as an occasion for structuring: evidence from observations of ct scanners and the social order of radiology departments. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 31, p. 78-108, 1986.

BARROS, L. C. **Projeto piloto de barragens de contenção de águas superficiais de chuvas**: um projeto social para colheita de enxurradas.

Disponível em:

<<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/35942/1/Projeto-piloto.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

BAUMAN, Z. Hermeneutics and modern social theory. In: HELD, D.; THOMPSON, B. J. (Org.). **Social theory of modern societies**: Anthony Giddens and his critics. Cambridge: Cambridge University, 1989. p. 34-55.

BERARD, T. J. Rethinking practices and structures. **Philosophy of the Social Sciences**, Toronto, v. 35, n. 2, p. 196-230, Feb. 2005.

BORNMANN, L.; DANIEL, H. What do we know about the index? **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, Silver Spring, v. 58, n. 9, p. 1381-1385, July 2007.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-16.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Composição do colegiado**: território da cidadania sertão de Minas. Disponível em:

<http://sge.mda.gov.br/cr/cr_re/>. Acesso em: 16 fev. 2011.

_____. **Fortalecimento da gestão social**. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/Gestaosocial>>. Acesso em: 2 nov. 2012a.

_____. **MDA entrega retroescavadeiras para 46 municípios de Minas Gerais na sexta**. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=9463313>. Acesso em: 31 out. 2012b.

_____. **Programa territórios da cidadania:** integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713#>. Acesso em: 15 fev. 2011.

_____. **Sistema de informações territoriais.** Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

_____. **Territórios da cidadania.** Brasília: MDA, 2008. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRESNEN, M.; GOUSSEVSKAIS, A.; SWAN, J. Embedding new management knowledge in project-based organizations. **Organization Studies**, London, v. 25, n. 9, p. 1535-1555, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Réplica: comparação impossível. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 50-51, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

BROCKLEHURST, M. Power, identity and new technology homework: implications for 'new forms' of organizing. **Organization Studies**, London, v. 22, n. 3, p. 445-466, 2001.

BUSCO, C. Giddens' structuration theory and its implications for management accounting research. **Journal of Management & Governance**, Siena, v. 13, n. 3, p. 249-260, 2009.

BRYANT, C. G. A.; JARY, D. The uses of structuration theory. In: _____. **The contemporary Giddens.** New York: Palgrave, 2001. p. 152-154.

CABRAL, E. H. S. Abordagem normativa para a gestão social no espaço público. In: PEREIRA, J. R. et al. (Org.). **Gestão social e gestão pública.** Lavras: UFLA, 2011. p. 47-58.

_____. Espaço público e controle para a gestão social no terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 86, n. 1, p. 30-55, 2006.

_____. Gestão social no terceiro setor: avaliação de processos e missão institucional. **Oficina do CES**, Coimbra, n. 190, p. 1-43, jul. 2003.

_____. Gestão social do terceiro setor e suas dualidades. **Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 21-34, 2008.

CAJAIBA-SANTANA, G. Socially constructed opportunities in social entrepreneurship: a structuration model. In: FAYOLLE, A.; MATLAY, H. (Ed.). **Handbook of research on social entrepreneurship**. Cheltenham: E. Elgar, 2010. chap. 2.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C. et al. Gestão social: conhecimento e produção científica nos ENAPEGS 2007-2010. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 3, n. 2, p. 115-137, 2011.

CANÇADO, A. C.; SILVA JÚNIOR, J. T. Uma análise da obra gestão social: aspectos teóricos e aplicações na perspectiva do desenvolvimento da gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 10, n. 21, p. 11-21, set./dez. 2012.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G. Resultados do PRÓ-ADM gestão social: ensino, pesquisa e prática. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n.9 Edição Especial: Desenvolvimento em Questão, v. 10, p. 1-10, 2012.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JÚNIOR, J. T. (Org.). **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012. 456 p.

CARRION, R.; CALOU, A. Prefácio: pensar a gestão social em terras de "Padinho Cícero". In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 15-20.

CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para debate. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 19-29.

_____. Sociedade civil, estado e terceiro setor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 83-91, 1998.

CAVALCANTE, A. R. A racionalidade comunicativa de Jurgen Habermas. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 15, n. 29, p. 225-257, 2001.

CAVALCANTI, M.; NOGUEIRA, A. **Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor**. São Paulo: Saraiva, 2006. 311 p.

CECCIM, R.; FEUERWERKER, L. O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 41-65, 2004.

CHIASSON, M.; SAUNDERS, C. Reconciling diverse approaches to opportunity research using the structuration theory. **Journal of Business Venturing**, Amsterdam, v. 20, n. 6, p. 747-767, Dec. 2005.

COAD, A. F.; HERBERT, I. P. Back to the future. **Management Accounting**, Amsterdam, v. 20, n. 3, p. 177-192, 2009.

COHEN, I. J. **Structuration theory: Anthony Giddens and the constitution of social life**. New York: Saint Martin's Press, 1989. 307 p.

CONDÉ, M. L. L. **Wittgenstein: linguagem e mundo**. São Paulo: Annablum, 1998. 143 p.

CONOVER, P. J.; SEARING, D. D. Studying 'everyday political talk' in the deliberative system. **Acta Política**, Enschede, v. 40, n. 3, p. 269-283, Mar. 2005.

COSTA, A. M. D.; BARROS, D. F.; MARTINS, P. E. M. Linguagem, relações de poder e o mundo do trabalho: a construção discursiva do conceito de empreendedorismo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-16.

CRUBELLATE, J. M.; VASCONCELOS, F. C. Gestão ambiental: uma crítica sistêmica e outras alterantivas ao "otimismo verde". **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 91-105, jan./abr. 2003.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. da. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisas na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 97-118.

DEMO, P. Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 71, p. 72-81, nov. 1989.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: entering the field of qualitative research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, 1994. p. 1-18.

DESANCTIS, G.; POOLE, M. S. Capturing the complexity in advanced technology use: adaptive structuration theory. **Organization Science**, Providence, v. 5, n. 2, p. 121-147, 1994.

DOMINGUES, J. M. **Teorias sociológicas no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 110 p.

DOWBOR, L. Gestão de parcerias: o exemplo das políticas para a infância. **Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 4, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/879>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Gestão social e transformação da sociedade. In: DOWBOR, L.; KILSZTAIN, S. (Org.). **Economia social no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001. p. 17-42.

_____. Gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999a. p. 31-42.

_____. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Debate**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 65-84, set./dez. 1996.

_____. **Reprodução social: descentralização e participação: as novas tendências**. Petrópolis: Vozes, 2003. v. 3.

_____. Tendências da gestão social. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999b.

DURIEUX, V.; GEVENOIS, P. A. Bibliometric indicators: quality measurements of scientific publication. **Radiology**, Oak Brook, v. 255, n. 2, p. 342-351, 2010.

DUTRA, C. **Relatório da reunião da oficina regional do Território Guimarães Rosa**. Corinto: IDENE, 2005. 23 p.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. et al. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

ELO, S.; KYNGAS, H. The qualitative content analysis process. **Journal of Advanced Nursing**, Malden, v. 62, n. 1, p. 107-115, 2008.

EVANS, J.; BROOKS, L. Understanding collaboration using new technologies: a structural perspective. **The Information Society**, Bloomington, v. 21, n. 3, p. 215-220, 2005.

FARIA, V.; MONTEIRO, M. Os canais de participação popular na gestão social: um estudo de caso na política nacional de qualificação. **Revista Alcance**, Itajaí, v. 11, n. 3, p. 445-460, 2009.

FAVARETO, A. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Sertão de Minas Gerais**: subsídio para discussão: relatório relativo ao convênio nº 13/2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio048.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012.

FISCHER, R. M. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersectoriais. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 5-18, 2005.

FISCHER, T. M. D. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1984.

_____. Perduracão de um mestre e uma agenda de pesquisa na educação de administradores: artesanato de si, memória dos outros e legados de ensino. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 2, p. 209-219, 2010a.

_____. Poderes locais, desenvolvimento e gestão. In: _____. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliações. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

_____. Sobre maestria, profissionalização e artesanato intelectual. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 372-376, abr. 2010b.

FISCHER, T. M. D. et al. Avaliação de programas de pós-graduação em gestão social. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife, p. 48-58, nov. 2008. Número especial.

_____. O futuro da gestão. **HSM Management**, Barueri, v. 64, n. 1, p. 1-16, 2007.

_____. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 789-808, 2006.

FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e interorganizações. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

FISCHER, T. M. D.; WAIANDT, C.; FONSECA, R. L. A história do ensino em administração: contribuições teórico-metodológicas e uma proposta de agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 911-939, ago. 2011.

FLEIG, D. G.; OLIVEIRA, L. C. F. S.; BRITO, M. J. Democracia, participação e gestão social: desafios da construção dos programas de ação temática de uma organização não-governamental. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 13, n. 38, p. 119-138, 2006.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 93 p.

FOMBRUN, C. Structural dynamics within and between organizations. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 31, n. 3, p. 403-421, 1986.

FONSECA, V. S. D.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: escolha estratégica, cognição e instituição. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 25, p. 93-109, set./dez. 2002.

FOWLER, A. NGOs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation? **Third World Quarterly**, Oxfordshire, v. 21, n. 4, p. 637-654, 2000.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 26-37.

_____. Gestão social: um conceito em construção. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

FURTADO, R. A. Retomando o debate sobre gestão participativa nas empresas a partir da contribuição da Teoria da Estruturação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-15.

GIDDENS, A. **Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis.** Berkeley: University of California, 1979. 282 p.

_____. **Consequências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991. 156 p.

_____. **Constituição da sociedade.** São Paulo: M. Fontes, 1989a. 252 p.

_____. **Dualidade da estrutura: agência e estrutura.** Oeiras: Celta, 2000. 105 p.

_____. **Em defesa da sociologia.** São Paulo: UNESP, 2001. 393 p.

_____. **Estado-Nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico.** São Paulo: EDUSP, 2008. 384 p.

_____. **Modernidade e identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002. 224 p.

_____. **Novas regras do método sociológico: uma crítica positiva das sociologias compreensivas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 189 p.

_____. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical.** São Paulo: UNESP, 1996. 296 p.

_____. Reply to my critics. In: HELD, D.; THOMPSON, B. J. (Ed.). **Social theory of modern societies.** Cambridge: Cambridge University, 1989b. p. 107-113.

_____. **Social theory and modern sociology.** Stanford: Stanford University, 1987. 310 p.

_____. **Terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999. 173 p.

GIDDENS, A.; TURNER, J. H. Introdução. In: _____. **Teoria social hoje.** São Paulo: UNESP, 1999. p. 7-22.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89-114.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 65-72, jul./ago. 1995a.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 20-30, mar. 1995b.

GONÇALVES, S. M. S.; SILVA JÚNIOR, J. T. Por uma gestão social, ética e participativa: construindo alternativas para “um outro mundo possível”. In: RIGO, A. S. et al. (Org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009. p. 319-336.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

GRANEHEIM, U.; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. **Nurse Education Today**, Edinburgh, v. 24, n. 2, p. 105-112, 2004.

GUARANÁ, J.; FLEURY, S. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos comitês gestores de bairro do programa Nova Baixada. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 94-103, 2008.

GUERREIRO-RAMOS, A. **Administração e estratégia do desenvolvimento:** elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 1966. 453 p.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, J.; LENNOX, S.; LENNOX, F. The public sphere: an encyclopedia article. **New German Critique**, Ithaca, v. 3, p. 49-55, 1974.

HARTLEY, J. Case study research. In: CASSEL, C.; SYMON, G. (Ed.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: SAGE, 2004. p. 323-333.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, Nottingham, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

HOCAYEN-DA-SILVA, A. J.; ROSSONI, L.; FERREIRA-JÚNIOR, I. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-680, jul./ago. 2008.

HONNETH, A. Teoria crítica. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 503-552.

IANNI, O. A crise dos paradigmas na sociologia: problemas de explicação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 5, p. 90-100, 1990.

IIZUKA, E.; GONÇALVES-DIAS, S.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida, São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 748-779, 2011.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Software com base de dados**. Belo Horizonte: ESM/CPA/FJP, 2011. Software.

INOJOSA, R. M. Gestão social governamental: os novos paradigmas do setor público. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1., 2004, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SESI/RS, 2004. p. 1-10.

INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 171-180, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA.

Relação de projetos de reforma agrária. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/relacao-de-projetos-de-reforma-agraria/file/1115-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 24 out. 2012.

JONES, M. R.; KARSTEN, H. Giddens's structuration theory and information systems research. **Management Information Systems Quarterly**, Minneapolis, v. 32, n. 1, p. 127-157, 2008.

JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

_____. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão de políticas sociais. In: CAVALCANTI, M. (Org.). **Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 195-216.

JUNQUILHO, G. S. Conduas gerenciais e suas raizes: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001. p. 1-15.

KILMINSTER, R. Structuration theory as a world-view. In: BRYANT, C. G. A.; JARY, D. (Org.). **Giddens's theory of strcturation.** London: Routledge, 1991. p. 74-115.

KLIKSBERG, B. Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves. **Revista Venezolana de Ciencias Sociales**, Caracas, v. 1, n. 1, p. 7-18, 1997.

LALLEMENT, M. **História das ideias sociológicas**: de Parsons aos contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2004. 341 p.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências sociais. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999. 342 p.

LEIS, H. **O que significa um think tank no Brasil de hoje**. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/o-que-significa-um-think-tank-no-brasil-de-hoje/>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

LEITE, S. P. et al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p. 69-170.

_____. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Produtos técnicos abertos**. Brasília: IICA, 2011. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/DispForm.aspx?ID=404>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; COSER, C. Rede de relações interorganizacionais no campo organizacional de Videira, SC. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 9-45, out./dez. 2006.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. D.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 9-39, 2005. Edição especial.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO-FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 159-196, 2006. Edição especial.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; ROSSONI, L. Persistência e mudança de temas na estruturação do campo científico da estratégia em organizações no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 33-58, out./dez. 2007.

MACINTOSH, N. B.; SCAPENS, R. W. Structuration theory in management accounting. **Accounting, Organizations and Society**, London, v. 15, n. 5, p. 455-477, 1990.

MAIER, S.; FINGER, M. Constraints to organizational change processes regarding the introduction of organic products: case findings from the Swiss food industry. **Business Strategy and the Environment**, Malden, v. 10, n. 2, p. 89-99, Mar. 2001.

MANSBRIDGE, J. Deliberative system disaggregated. In: ANNUAL MEETING PAPER, 10., 2010, Washington. **Proceedings...** Washington: APSA, 2010. 1 CD-ROM.

_____. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, S. (Ed.). **Deliberative politics: essays on democracy and disagreement**. New York: Oxford University, 1999. p. 211-239.

MARQUES, Â. C. S. Das redes informais às redes deliberativas: mídia, públicos reflexivos e cidadania. **Intexto**, Porto Alegre, v. 1, n. 14, p. 1-18, 2006.

MARQUES, Â. C. S.; MENDONÇA, R. F.; MAIA, R. C. M. O sistema deliberativo e seus espaços discursivos: a articulação entre diferentes modos de comunicação. In: ENCONTRO DA COMPÓS, 16., 2007, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2007. p. 1-17.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Deliberação mediada: uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público. **Estudos em Comunicação**, Covilhã, v. 7, n. 1, p. 1-28, mar. 2010.

MARTINS, H. H. T. D. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004.

MAYRING, P. Qualitative content analysis. **Qualitative Social Research**, Berlin, v. 1, n. 2, June 2000. Disponível em: <<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1089/2385>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

MCAULEY, J. Hermeneutic understanding. In: CASSEL, C.; SYMON, G. (Org.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: SAGE, 2004. p. 192-202.

MCNALLY, R.; WHEALE, P. Environmental and medical bioethics in late modernity. In: BRYANT, C. G. A.; JARY, D. (Org.). **The contemporary Giddens: social theory in a globalization age**. New York: Palgrave, 2001. p. 211-226.

MELLO, S. C. B.; SÁ, M. G. Tecendo uma virtuosa colcha de retalhos: a constituição e interpretação de um corpus linguístico num estudo sobre reflexividade e articulação empreendedora. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 385-410, 2005.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.011**, de 15 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual, altera a Lei n.º 14.172, de 15 de janeiro de 2002, que cria o Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15011&comp=&ano=2004&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 12 jun. 2012.

MOUZELIS, N. Restructuring structuration theory. **Sociological Review**, Malden, v. 37, p. 613-635, 1989.

MOZZATO, A.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

MUGNAINI, R.; STREHL, L. Recuperação e impacto da produção científica na era Google: uma análise comparativa entre o Google Acadêmico e a Web of Science. In: ENCONTROS BIBLI, 5., 2008, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2008. p. 92-105.

NAVARRO, V. Existe uma terceira via?: uma resposta à “terceira via” de Giddens. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 175-186, dez. 1999.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 69-90.

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL.
Programa territórios da cidadania é reestruturado. Disponível em:
<http://www.nead.gov.br/porta/need/noticias/item?item_id=10361559>. Acesso em: 31 out. 2012.

OKUBO, Y. **Bibliometric indicators and analysis of research systems: methods and examples**. Paris: OECD, 1997. 70 p. (Science, Technology and Industry Working Papers, 1997/1).

OLIVEIRA, L. C. **Gestão social no território da cidadania sertão de Minas: a perspectiva dos agentes públicos**. 2012. 111 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

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, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The non-profit sector in a changing economy**. Paris, 2003. 340 p.

ORLIKOWSKI, W. J. Duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations. **Organization Science**, Hanover, v. 3, n. 3, p. 398-427, 1992.

_____. Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations. **Organization Science**, Hanover, v. 11, n. 4, p. 404-428, 2000.

PARKER, J. **Structuration**. Buckingham: Open University, 2000. 412 p.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005a.

_____. **Entre a administração e a política:** os desafios da gestão pública democrática. 2003. 224 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005b. 201 p.

_____. **Reinventando a democracia:** ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública. 1998. 134 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1998.

_____. **Teoria crítica nas organizações.** São Paulo: Thomson Learning, 2008. 136 p.

_____. Tréplica: comparação possível. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 52-53, 2005c.

PAULA, A. P. P. de et al. A tradição e a autonomia dos estudos organizacionais críticos no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 10-23, jan./mar. 2010.

PEREIRA, J. R. Carta de potencialidade social. In: SCOLFARO, J. R.; CARVALHO, L. M. T.; OLIVEIRA, A. D. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais.** Lavras: UFLA, 2008a. p. 167-195.

_____. Construção dos indicadores de potencialidade social. In: SCOLFARO, J. R.; CARVALHO, L. M. T.; OLIVEIRA, A. D. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais.** Lavras: UFLA, 2008b. p. 7-34.

PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C. Gestão pública e gestão social: interfaces e delimitações. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 135-144, 2012.

PEREIRA, J. R. et al. Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 724-747, set. 2011.

PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade moderna. In: _____. **Gestão social de políticas públicas**. Lavras: UFLA, 2011. p. 17-34.

PERES JÚNIOR, M. R. Dupla hermenêutica no campo da gestão social: evidências empíricas no âmbito do colegiado do território da cidadania sertão de Minas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 12., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2012b. 1 CD-ROM.

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, L. C. Utilização da teoria da estruturação no campo da Administração: um estudo bibliométrico. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 9., 2012, Lavras. **Anais...** Lavras: UFLA, 2012. 1 CD-ROM.

PHIPPS, A. Empirical applications of structuration theory. **Geografiska Annaler. Series B, Human Geography**, Malden, v. 83b, n. 4, p. 189-204, 2001.

PIMENTEL, T. D. et al. Gestão social: perspectivas, princípios e (delimitações). In: FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (Org.). **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**. Viçosa, MG: UFV, 2010. p. 1-16.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. et al. (Org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010. p. 21-52.

PIRES, R. P. Apresentação. In: GIDDENS, A. (Ed.). **Dualidade da estrutura: agência e estrutura**. Oeiras: Celta, 2000. p. 7-15.

_____. Uma teoria do processo de integração. **Sociologia: Problemas e Práticas**, Lisboa, v. 30, n. 1, p. 9-54, 1999.

POZZEBON, M. Structuration theory in the IS field: an assessment of research strategies. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 9., 2001, Bled. **Proceedings...** Bled: ECIS, 2001. p. 205-217.

POZZEBON, M.; PINSONNEAULT, A. Challenges in conducting empirical work using structuration theory: learning from IT research. **Organization Studies**, London, v. 26, n. 9, p. 1353-1376, 2005.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-17.

RAMBERG, B.; GJESDAL, K. Hermeneutics. In: ZALTA, E. N. (Ed.). **The Stanford encyclopedia of philosophy**. Stanford: Stanford University, 2009. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2009/entries/hermeneutics/>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

RANSON, S.; HININGS, B.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 25, p. 1-18, Mar. 1980.

REED, M. I. In praise of duality and dualism: rethinking agency and structure in organizational analysis. **Organization Studies**, Berlin, v. 18, n. 1, p. 21-42, Jan. 1997.

REFFICO, E.; GUTIÉRREZ, R.; TRUJILLO, D. Empresas sociais: ¿una especie en busca de reconocimiento? **Revista de Administração**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 404-418, 2006.

RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. Apresentação. In: _____. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 9-16.

_____. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. 231 p.

RIGO, A. et al. (Org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010. 463 p.

RODRIGUES, A. L. Tensões entre econômico e social: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 37-50, 2008.

ROSSONI, L.; SILVA, A.; FERREIRA JÚNIOR, I. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1041-1067, 2008.

SANÇÃO. In: GRANDE dicionário Houaiss da língua portuguesa. Disponível em:
<<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=san%25c3%25a7%25c3%25a3o>>.
Acesso em: 16 jun. 2012.

SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Coimbra: CES, 1999. Disponível em:
<<https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/11019/1/A%20Reinven%c3%a7%c3%a3o%20Solid%c3%a1ria%20e%20Participativa%20do%20Estado.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

SARASON, Y.; DEAN, T.; DILLARD, J. Entrepreneurship as the nexus of individual and opportunity: a structuration view. **Journal of Business Venturing**, Amsterdam, v. 21, n. 3, p. 286-305, June 2006.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social:** práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. v. 1, p. 58-86.

_____. Metodologia da residência social e a aprendizagem em comunidade de prática. **NAU Social**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 203-226, 2010.

SEARING, D. D. et al. Public discussion in the deliberative system: does it make better citizens? **British Journal of Political Science**, London, v. 37, n. 4, p. 587-618, Oct. 2007.

SENGUPTA, L. N. Bibliometrics, informetrics, scientometrics and librametrics: an overview. **Libri**, Munich, v. 42, n. 2, p. 75-98, 1992.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, 1997.

SEWELL JUNIOR, W. H. A theory of structure: duality, agency, and transformation. **American Journal of Science**, Chicago, v. 98, n. 1, p. 1-29, 1992.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004. 255 p.

SILVA JUNIOR, J. T.; FRANÇA FILHO, G. C.; RIGO, A. S. Solidarity finance through community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 500-515, jul./set. 2012.

SOUZA, R. S. O funcionalismo sistêmico nas teorias social e organizacional: evolução e crítica. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 1-43, jan./fev. 2001.

SPINK, P. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 191-208.

STONES, R. **Structuration theory**. New York: Palgrave MacMillan, 2005. 224 p.

STREHL, L. O fator de impacto do ISI e a avaliação da produção científica: aspectos conceituais e metodológicos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 19-27, 2005.

TAGUE-SUTCLIFFE, J. An introduction to informetrics. **Information Processing & Management**, Oxford, v. 28, n. 1, p. 1-3, 1992.

TEIXEIRA, M. do C. S. **Estudo para dinamização econômica dos territórios rurais**: estudo analítico e propositivo dos estudos e planos realizados para o Território Guimarães Rosa, MG. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005. 91 p.

TENÓRIO, F. G. Espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 5, p. 85-102, 1999a.

_____. **Espectro ronda o terceiro setor**: o espectro do mercado: ensaios de gestão social. Ijuí: UNIJUÍ, 2004. 176 p.

_____. **Flexibilização organizacional**: mito ou realidade? 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002a. 358 p.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

_____. Gestão social: uma réplica. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1-4, 2009.

_____. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 2, n. 1, p. 149-162, 1999b.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

_____. **Tem razão a administração?** Ijuí: UNIJUÍ, 2002b. 176 p.

_____. Trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, dez. 2006.

TENÓRIO, F. G. et al. Da participação à cidadania deliberativa: os processos decisórios participativos na implementação das políticas públicas na região do Noroeste Colonial Gaúcho. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 10., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010. p. 1-17.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 7, 1997. Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad07.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

TEODÓSIO, A. S. S. Gestão pública em cidades de pequeno porte: oito perspectivas críticas sobre o desenvolvimento local. **Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-28, 2010.

TERRITÓRIO SERTÃO DE MINAS. O que é esse tal de território? **Informativo do Território Sertão de Minas**, Montes Claros, ano 1, n. 1, p. 7, dez. 2008.

THOMPSON, B. J. The theory of struration. In: HELD, D.; THOMPSON, B. J. (Ed.). **Social theory of modern societies**. Cambridge: Cambridge University, 1989. p. 56-76.

TIMBRELL, G. et al. A strurationist review of knowledge management theories. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 26., 2005, Atlanta. **Proceedings...** Atlanta: Association For Information Systems, 2005. p. 247-259.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 178 p.

TUCKER JUNIOR, K. H. **Anthony Giddens and modern social theory**. London: SAGE, 1998. 240 p.

VANTI, N. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 152-162, 2002.

VANZ, S. A. S.; CAREGNATO, S. E. Estudos de citação: uma ferramenta para entender a comunicação científica. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 247-259, jul./dez. 2003.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-28.

WANDERLEY, L. E. W. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 105-127.

WANDERLEY, L. E. W.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do mercosul. In: SIERRA, G. de (Org.). **Los rostros del mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 115-182.

WHITTINGTON, R. Putting Giddens into action: social systems and managerial agency. **Journal of Management Studies**, Malden, v. 29, n. 6, p. 693-712, 1992.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 248 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista (representantes de associações)

Dados do entrevistado:

Nome: _____	Sexo: _____
Idade: _____ Escolaridade: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação	
Organização: _____	
Tipo: <input type="checkbox"/> Associação <input type="checkbox"/> ONG <input type="checkbox"/> Sindicato <input type="checkbox"/> Empresa privada <input type="checkbox"/> Cooperativa	
<input type="checkbox"/> Outras	(especificar): _____
Arquivo gravação: _____ Data: ____/____/____	

Questões introdutórias:

1. Fale sobre sua origem (onde nasceu e se criou), formação (se estudou, até quando) e atuação (profissional, com exceção de ONGs, e pessoal) até o momento em que começou a participar da _____ (org. da qual faz parte)
2. Para você, o que é Gestão Social?

Questões relacionadas às práticas de gestão social nas organizações de origem

1. Em sua opinião, quais são os objetivos principais da _____ (org. da qual faz parte)?
2. Você participou do processo de criação da _____? (caso negativo, passe para questão 4)
3. O que o levou a participar do processo de criação da _____? (passe para questão 6)

4. Como você começou a participar da _____?
5. O que o levou a essa participação?
6. Há quanto tempo você participa da _____?
7. Você já participou (ou participa) de outra organização semelhante (ONG, associação, cooperativa etc.)?
8. Algum familiar seu já havia participado de outra organização semelhante? Se sim, avalie essa participação.
9. O que você acredita ser importante para desenvolver suas atividades atuais na _____?
10. Que diferenças existem entre as atividades desenvolvidas como participante e como dirigente da _____?
11. Você tem outra atividade profissional além daquela ligada à _____? Se sim, fale um pouco sobre ela e de que forma as atividades se relacionam
12. Como seus familiares avaliam sua participação na _____?
13. Como era (ou é) seu relacionamento com os demais integrantes da _____?
14. Como ocorre o processo de deliberação (decisão) na _____?
15. Como você vê o diálogo entre os participantes da _____?
16. Em sua opinião, quais foram os principais resultados obtidos pela _____?
17. Já aconteceu algo, decorrente de sua participação na _____, que você considere inesperado, inusitado ou acidental?
18. Fale das diferenças entre o _____ (nome do entrevistado), antes da participação na _____, e o _____ (nome do entrevistado) de hoje?

Questões relacionadas às práticas de gestão social no colegiado

1. Como você foi escolhido para ser o representante da _____ no Colegiado?
2. De quais atividades você participa no Colegiado?
3. O que você acredita ser importante para desenvolver suas atividades no Colegiado?
4. Como você avalia sua participação no Colegiado?
5. Que resultados essas ações trouxeram?
6. Como era (ou é) seu relacionamento com os demais integrantes?
7. Como ocorre o processo de deliberação (decisão) no Colegiado?
8. Como você vê o diálogo entre os participantes do Colegiado?
9. Que avaliação você faz da participação dos demais integrantes?
10. Já aconteceu algo, decorrente de sua participação no colegiado, inesperado, inusitado ou acidental?
11. Você acredita que sua participação no Colegiado trouxe alguma mudança (quer seja no âmbito social, político, cultural, econômico)
12. Você já participou de outro órgão colegiado (conselho, assembleia etc.)? Caso positivo, compare sua atuação nesse(s) e no Colegiado?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista (representantes do poder público)

Dados do entrevistado:

Nome: _____	Sexo: _____
Idade: _____ Escolaridade: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação	
Organização: _____	
Tipo: <input type="checkbox"/> Associação <input type="checkbox"/> ONG <input type="checkbox"/> Sindicato <input type="checkbox"/> Empresa privada <input type="checkbox"/> Cooperativa	
<input type="checkbox"/> Outras	(especificar): _____
Arquivo gravação: _____ Data: ____ / ____ / ____	

Questões introdutórias:

1. Fale sobre sua origem (onde nasceu e se criou), formação (se estudou, até quando) e atuação (profissional, com exceção de Poder Público e ONGs, e pessoal) até o momento em que ingressou na _____ (org. da qual faz parte)
2. Para você, o que é Gestão Social?

Questões relacionadas às práticas de gestão social nas organizações de origem

1. Você já atuou em outra instituição pública? Qual (is)? Em que função?
2. Nessas instituições, você participou de alguma atividade participativa, deliberativa ou consultiva.
3. Você já participou de alguma ONG, associação, cooperativa etc.? Qual (is)? Em que função? Quais os principais resultados que você acredita que suas ações nessa(s) organização (ões) produziram?
4. Algum familiar seu já havia participado de outra organização semelhante? Se sim, avalie essa participação.
5. Quais as principais atividades que você desempenha na _____?
6. Que resultados essas ações trouxeram?

7. O que você acredita ser importante para desenvolver suas atividades atuais na _____?
8. Você tem outra atividade profissional além daquela ligada à _____? Se sim, fale um pouco sobre ela e de que forma as atividades se relacionam
9. Como seus familiares avaliam sua participação na _____?
10. Como ocorre o processo de deliberação na _____ (idem)?
11. Como você vê o diálogo entre os participantes da _____ (idem)?
12. Qual você acredita é a avaliação que os demais integrantes da _____ fazem de seu desempenho à frente da organização (idem)?
13. Já aconteceu algo, decorrente de sua participação na _____, que você considere inesperado, inusitado ou acidental (idem)?
14. Fale das diferenças entre o _____ (nome do entrevistado), antes da participação na _____, e o _____ (nome do entrevistado) de hoje?

Questões relacionadas às práticas de gestão social no colegiado

1. Como você foi escolhido para ser o representante da _____ no Colegiado?
2. De quais atividades você participa no Colegiado?
3. O que você acredita ser importante para desenvolver suas atividades no Colegiado?
4. Como você avalia sua participação no Colegiado?
5. Que resultados suas ações trouxeram?
6. Como era (ou é) seu relacionamento com os demais integrantes?
7. Como ocorre o processo de deliberação no Colegiado?
8. Como você vê o diálogo entre os participantes do Colegiado?
9. Que avaliação você faz da participação dos demais integrantes?
10. Já aconteceu algo, decorrente de sua participação no colegiado, inesperado, inusitado ou acidental?
11. Você acredita que sua participação no Colegiado trouxe alguma mudança (quer seja no âmbito social, político, cultural, econômico)?