



ÉERICA ALINE FERREIRA SILVA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: PARADIGMAS
DE GESTÃO**

**LAVRAS-MG
2017**

ÉRICA ALINE FERREIRA SILVA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: PARADIGMAS DE GESTÃO

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

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Orientador

LAVRAS-MG
2017

Silva, Érica Aline Ferreira.

Administração pública e sociedade : paradigmas de gestão /
Érica Aline Ferreira Silva. - 2017.
73 p.

Orientador(a): José Roberto Pereira.

.
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de
Lavras, 2017.
Bibliografia.

1. Gestão Social. 2. Abordagens teóricas. 3. Administração
Pública. I. Pereira, José Roberto. . II. Título.

ÉRICA ALINE FERREIRA SILVA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: PARADIGMAS DE GESTÃO

PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIETY: MANAGEMENT PARADIGMS

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

APROVADA em 17 de abril de 2017.

Dr. Fernando Guilherme Tenório	EBAPE/FGV
Dra. Sabrina Soares da Silva	UFLA
Dr. Denis Renato de Oliveira	UFLA

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Orientador

LAVRAS-MG
2017

*Aos meus pais Marina e José pela força transmitida em todas as etapas,
pela sabedoria e pelo exemplo de vida.*

Dedico

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, pela saúde e luta diária. À Maria por passar a frente de toda conquista e aprendizado.

Aos meus pais Marina e José por compartilharem do mesmo sonho, tornando-o real. Pelo carinho, educação e por todo o amor.

À minha família que sempre acredita e apoia minhas escolhas. Em especial, às tias que não medem esforços para ajudar.

Ao meu orientador e professor José Roberto Pereira pelos ensinamentos e conselhos. Pelo trabalho em conjunto e pela confiança de sempre.

Aos professores que acompanharam a elaboração deste trabalho. Gostaria de agradecer a Nathália Joaquim pelo carinho e ao Denis Oliveira pelo cuidado. Obrigada por todas as contribuições.

Ao professor Fernando Guilherme Tenório pelo exemplo de profissionalismo e por nos instigar leituras e à professora Sabrina Soares pela amizade e carisma. Agradeço as contribuições e a disponibilidade em participar da banca.

À querida Eloisa Cabral, pelo seu companheirismo nesta caminhada.

Aos amados amigos e amigas, estes perto ou longe, cada um presente no seu jeito especial de ser.

Aos educadores da Universidade Federal de Lavras, o eterno agradecimento por reforçarem diariamente a vocação à docência.

Ao Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social pelos trabalhos, parcerias e estudos realizados.

À Universidade Federal de Lavras, ao Programa de Pós-Graduação em Administração pelas oportunidades e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos, muito obrigada!

RESUMO

A construção epistemológica dos paradigmas de administração pública busca reforçar o elo entre governo e sociedade. Este estudo trata do paradigma social de administração pública emergente, gestão social, como tema central, visando contribuir com a construção do conhecimento científico em administração pública. Para compreender este paradigma diferentes abordagens teóricas podem ser observadas, quais sejam: gestão social; governança pública; governança deliberativa. Assim, o objetivo é sistematizar as abordagens teóricas gestão social, governança pública e governança deliberativa no sentido de compreender as possíveis contribuições para a construção epistemológica do paradigma de administração pública contemporâneo, gestão social, utilizando-se de categorias teóricas que as sustentam. Apresenta-se uma delimitação dos paradigmas de administração pública no Brasil, enfatizando o objeto de estudo. Foram abordadas as categorias teóricas de análise, sendo elas democracia, interesse, racionalidade e protagonismo da ação, bem como as abordagens teóricas de gestão social, governança pública e governança deliberativa. O percurso metodológico adotado para essa dissertação teórica pautou-se em uma análise comparativa de categorias teóricas por meio da construção dos quadros que representam as principais características das abordagens no referencial e o procedimento hermenêutico utilizado. Assim, foram apresentadas as contribuições das abordagens para o desenvolvimento do paradigma social e os avanços científicos das teorias de administração pública como forma de mostrar como se dava o comportamento desde a administração pública patrimonialista até a gestão social, campo pouco estudado ainda. Por fim, a sistematização do conhecimento ocorreu no sentido de mostrar ao leitor que estas abordagens fortalecem um paradigma que está em construção. O diálogo entre elas se fundamenta na construção das categorias, as quais apresentaram momentos de semelhanças e diferenças. Tais categorias foram tratadas de forma hermenêutica para dar corpo às discussões, fundamentado no contexto, no todo, nas partes e na construção do conhecimento. O papel do cidadão deve ser discutido, então, em seu caráter comunicativo, de forma que possa participar e representar sobre questões de valores e não apenas relacionadas às preferências. Este cidadão se encontra imerso em um recorte histórico complexo e incerto, o qual necessita de um norte frente às transformações do mundo contemporâneo. Para a formação profissional em administração pública nas universidades brasileiras é de grande relevância o ensino desse paradigma e das abordagens, bem como difundir esse conhecimento por meio da extensão universitária.

Palavras-chave: Gestão Social. Abordagens teóricas. Administração Pública.

ABSTRACT

The epistemological construction of public administration paradigms seeks to strengthen the link between government and society. This study deals with the social paradigm of emerging public administration, social management, as the central theme of this work, aiming to contribute to the construction of scientific knowledge in public administration. To understand this paradigm different theoretical approaches can be observed, namely: social management; Public governance; Deliberative governance. Thus, the objective is to analyze and systematize the theoretical approaches social management, public governance and deliberative governance in order to understand the possible contributions to the epistemological construction of the paradigm of contemporary public administration, social management,, using theoretical categories that support them. It presents a definition of public administration paradigms in Brazil, emphasizing the object of study. The theoretical categories of analysis were discussed, being they democracy, interest, rationality and action protagonism, as well as the theoretical approaches of social management, public governance and deliberative governance. The methodological approach adopted for this theoretical dissertation was based on a comparative analysis of theoretical categories through the construction of the frames that represent the main characteristics of the approaches in the referential and the hermeneutical procedure used. Thus, the contributions of the approaches to the development of the social paradigm and the scientific advances of public administration theories were presented as a way of showing how the behavior was given from patrimonialist public administration to the social management, a field that has not yet been studied. Finally, the systematization of knowledge occurred in order to show the reader that these approaches strengthen a paradigm that is under construction. The dialogue between them is based on the construction of categories, which had moments of similarities and differences. These categories were treated with a hermeneutical approach to give substance to the discussions, based on the context, the whole, the parts and the construction of knowledge. The role of the citizen should be discussed in his communicative character, so that he can participate and represent about issues of values and not just related to preferences. This citizen is immersed in a complex and uncertain historical cut, which needs a north facing the transformations of the contemporary world. For the professional formation in public administration in the Brazilian universities it is of great relevance the teaching of this paradigm and of the approaches, as well as to diffuse this knowledge through the university extension.

Keywords: Social Management. Theoretical approaches. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Esquema teórico de análise	50
Figura 2 Diagrama ilustrativo sob a ótica do paradigma social	52
Figura 3 Aproximação e distanciamento das abordagens teóricas da administração pública em relação ao Estado e a sociedade	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Referencial analítico.....	16
Quadro 2 Tipos de Estado e paradigmas de administração pública	18
Quadro 3 Variáveis observadas na comparação dos paradigmas	19
Quadro 4 Limites e pontos positivos dos paradigmas de gestão analisados	21
Quadro 5 Categorias teóricas de análise do paradigma social de administração pública	35
Quadro 6 Abordagens da gestão social, autores e conceitos.....	36
Quadro 7 Abordagem da gestão social caracterizada pelas categorias teóricas do paradigma social.....	38
Quadro 8 Abordagens da governança, autores e conceitos	40
Quadro 9 Características da abordagem da governança pública com base nas categorias teóricas.....	42
Quadro 10 Características da abordagem da governança deliberativa com base nas categorias teóricas.....	45
Quadro 11 Estrutura de análise comparativa das abordagens com base nas categorias teóricas.....	48
Quadro 12 Caracterização da abordagem teórica da gestão social	53
Quadro 13 Caracterização da abordagem teórica da governança pública.....	53
Quadro 14 Caracterização da abordagem teórica da governança deliberativa	54
Quadro 15 Sistematização teórica das três abordagens.....	55

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PARADIGMA SOCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.1	Categorias teóricas de análise das abordagens do paradigma social	22
2.1.1	Democracia.....	23
2.1.2	Interesse	27
2.1.3	Racionalidade	29
2.1.4	Protagonismo da ação entre Estado, mercado e sociedade.....	33
2.2	Gestão Social.....	35
2.3	Governança Pública	39
2.4	Governança Deliberativa	43
3	PERCURSO METODOLÓGICO	47
3.1	A natureza teórica da dissertação.....	47
3.2	Análise comparativa das categorias teóricas das abordagens de gestão social, governança pública e governança deliberativa.....	47
3.3	Procedimento metodológico de análise	48
4	CONTRIBUIÇÕES DAS ABORDAGENS PARA O PARADIGMA SOCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	51
5	AVANÇO CIENTÍFICO DAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
	REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

A construção epistemológica dos paradigmas da área de administração pública envolve temas e problemas em prol do interesse público como forma de reforçar o elo entre governo e sociedade, englobando políticas públicas, ações governamentais e bem-estar social.

Dentre os paradigmas patrimonial, burocrático, gerencial e social de administração pública, o que foi menos pesquisado e que tem menor produção acadêmica até o momento é o último, que corresponde à gestão social. Por isso, essa dissertação procura contribuir com a construção do conhecimento científico em administração pública ao tratar do paradigma social como tema central.

Trabalhar com este tema é um grande desafio, pois envolver a participação da sociedade nas decisões da administração pública é um processo social que requer uma condição democrática deliberativa, promovendo a ampliação de visões e ações dos atores.

Para compreender este paradigma diferentes abordagens teóricas podem ser observadas, quais sejam: gestão social; governança pública; governança deliberativa. Essas três abordagens são tratadas neste trabalho como uma forma de constructo teórico.

No âmbito do paradigma social de administração pública emerge, no contexto democrático brasileiro na década de 1990, a gestão social. Em busca de práticas dialógicas e processos emancipatórios, a gestão social se apresenta como um campo aberto a esta ação, conforme constata os trabalhos de Tenório (1998; 2005; 2008; 2012), Cançado, Tenório e Pereira (2011), Cançado (2011), Cançado, Pereira e Tenório (2013); Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011), Justen, Moretto Neto e Garrido (2014), Peres Júnior e Pereira (2014), dentre outros.

A abordagem da gestão social envolve as especificidades do interesse público, especificamente, do interesse público não estatal. A elaboração da abordagem da gestão social por Tenório (1998) foi desenvolvida com base, principalmente, na *Teoria da Ação Comunicativa* de Habermas. Além do Brasil, esta teoria vem influenciando diversos autores que tratam da administração pública também nos Estados Unidos e na Europa, com destaque para a emergência da governança deliberativa.

Outra abordagem é a governança pública que no Brasil está sendo discutida como um paradigma pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil (ALCÂNTARA, PEREIRA e SILVA, 2015). Cabe destacar que as proximidades e distâncias entre as abordagens de governança pública e gestão social foram exploradas pelo estudo de Alcântara, Pereira e Silva (2015).

O conceito de governança pública emergiu no âmbito da ampliação do espaço público. Kettl (2002) apresenta que a governança está relacionada com um compartilhamento entre diversos atores em prol de satisfazer as necessidades públicas. Além disso, autores como Secchi (2009), Bresser-Pereira (2007), Santos (1997), Kissler e Heidemann (2006), Mello (2006), dentre outros, discutem a governança pública destacando temas como compartilhamento das decisões, participação da sociedade civil, parcerias público-privadas, coprodução do bem público, controle social e democratização do Estado.

Por sua vez, a lógica da governança deliberativa foi inspirada na democracia deliberativa de Habermas, bem como de diversos outros deliberacionistas, na qual norteia um crescente corpo de teoria democrática que enfatiza a importância da deliberação na tomada de decisão coletiva (HENDRIKS, 2009).

Segundo Hendriks (2009) as formas deliberativas de governança estão em ascensão no mundo todo, seja na atuação dos governos, nas empresas ou organizações visando envolver diversos atores. Hampton (2013) apresenta que a deliberação está relacionada com a busca da razão pública e prática, e o desenvolvimento da argumentação racional. Tais fatores podem estar presentes em diferentes contextos históricos.

John S. Dryzek é um dos principais autores que tratam da abordagem ‘Deliberative Governance’ e, além dos trabalhos já desenvolvidos por ele, pode-se observar os trabalhos em coautoria como: Dryzek e Stevenson (2011), Hendriks, Dryzek e Hunold (2007), Dryzek e Niemeyer (2006; 2008), dentre outros que buscam explorar a temática.

Considerando que as abordagens apresentadas neste texto constituem as bases epistemológicas do paradigma social levanta-se o seguinte problema de pesquisa: Como as abordagens teóricas de gestão social, governança pública e governança deliberativa contribuem para a construção epistemológica do paradigma social de administração pública?

Assim, o objetivo é analisar e sistematizar as abordagens teóricas gestão social, governança pública e governança deliberativa no sentido de compreender as possíveis contribuições para a construção epistemológica do paradigma social de administração pública, utilizando-se de categorias teóricas que as sustentam.

Segundo Denhardt (2012, p. 13) “a teoria procura ir além da simples observação dos fatos ou da adesão cega a certos valores, tentando fornecer interpretações mais gerais”. Juntamente com ela, é acrescentada uma dimensão simbólica das experiências diárias de como o indivíduo se vê e como vê o mundo a sua volta, isto é, de como o pesquisador é também coparticipante deste processo. Para Tenório (1998, p. 9): “o pesquisador é sempre parte do objeto que estuda, principalmente se este objeto é social. Sua percepção está

condicionada por categorias sociais sobre as quais não se pode sobrepor. [...] Ele e sua ciência estão integrados à sociedade”.

Em consonância com o conceito de Estado republicano de Bresser-Pereira (2004; 2009), Denhardt (2012, p. 23) ressalta que a “administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos”. No sentido desses valores republicanos é que as abordagens teóricas sustentadas pelas categorias visam contribuir para o paradigma social de administração pública. O papel do cidadão deve ser discutido amplamente, não se relacionando apenas às questões individuais.

Finalmente, é de se destacar também que, para Keinert (2007), o grande desafio da administração pública é o de romper com as dicotomias, deixando de lado a ideia que primeiro se refaz o pacto Estado-sociedade para depois pensar-se no operacional. Assim, a busca pela emancipação social se torna uma ação necessária no âmbito das relações entre Estado, mercado e sociedade civil, e o indivíduo passa a ser coprodutor de bens e serviços em prol do interesse público. Assim, discutir o paradigma social ou, pode-se dizer também paradigma republicano de administração pública, é de grande relevância científica para esta área de conhecimento.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 apresenta o paradigma social de administração pública e a fundamentação teórica das categorias democracia, interesse, racionalidade e protagonismo da ação que nortearão as abordagens teóricas de gestão social, governança pública e governança deliberativa. No capítulo 3 os procedimentos metodológicos, ressaltando a natureza teórica da dissertação, a análise comparativa das categorias teóricas e o procedimento utilizado. No capítulo 4 as possíveis contribuições das abordagens teóricas para o paradigma social com um diagrama ilustrativo, e as discussões dos quadros construídos no referencial. O capítulo 5 traz os avanços científicos das teorias de administração pública, com um breve aparato desde a administração pública patrimonialista até a social. Por fim, no capítulo 6 as considerações finais, limitações deste trabalho e uma possível agenda de pesquisa.

2 PARADIGMA SOCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao tratar da delimitação dos paradigmas de administração pública no Brasil, Keinert (2007) levanta alguns questionamentos sobre “o que é ‘administração Pública’ no Brasil”. Além disso, a autora trabalha com questões que envolvem a formação histórica da disciplina, suas características e as aproximações com outros campos (KEINERT, 2007).

Para responder aos questionamentos Keinert (2007) inicia a discussão com os conceitos de *locus* e *focus*. Basicamente, *locus* diz respeito ao campo empírico a ser explorado, ou seja, é o local institucional do campo. Já o conceito de *focus* trata da perspectiva teórica; é o instrumental analítico que utiliza de um enfoque especializado.

Por meio da exploração dos conceitos e mudanças, definir o *locus* e o *focus* pode ser um caminho para compreender a administração pública. Nota-se que há um desequilíbrio entre ambos os conceitos, uma vez que hoje a tendência da administração pública se volta mais para o *locus* do que para o *focus*. Em geral, encontram-se muitas pesquisas que relatam a prática em algum estudo aplicado na gestão pública, política pública, governança, dentre outras temáticas, porém a base da construção teórica ainda precisa ser fortalecida – fato que revela o nível de formação dos pesquisadores. *Locus* e *focus* estão presentes na inter-relação entre Estado, mercado e sociedade e o trabalho de Keinert (2007) indica isso.

Vale destacar também o conceito de “público”, o qual é fundamental para a noção de como a administração pública vem se desenvolvendo no Brasil. Os debates em torno do que é público e privado percorrem por anos na literatura. Assim, para Keinert (2007, p. 61) “o termo ‘público’ pode ser entendido como relativo àquilo que é ‘de todos e para todos’, à ‘coisa pública’ (*res publica*) e ao ‘interesse público’”.

Diante das mudanças no setor público, discutir conceitos e compreender suas inter-relações contribui para o processo de estudo da administração pública. Além dessas discussões, a autora apresenta que o público

[...] é resultante do *entrelaçamento Estado-Sociedade*, como espaço dinâmico que, portanto, não pode ser garantido por *delimitação* nem possui um *locus* específico rompendo, desta forma, com a visão dicotômica entre público e privado bastante arraigada nas sociedades ocidentais (KEINERT, 2007, p. 73).

Essas relações com base em Keinert (2007) passam por um processo de rearticulação, no qual o foco se desloca da Matriz Estadocêntrica e caminha para a Matriz Sociocêntrica, ou seja, voltada à sociedade. No entanto, para ela

Obviamente trata-se de uma relação contraditória. Se, por um lado, o Estado vem perdendo o domínio sobre as *estratégias de desenvolvimento*, por outro,

surtem *iniquidades* cada vez mais profundas no âmbito social reclamando daquele uma atuação redistributiva (KEINERT, 2007, p. 74).

Neste cenário, Keinert (2007) aborda a noção de paradigmas partindo do fundamento da construção da ciência moderna. A fim de realizar um aprofundamento histórico-filosófico sobre a ciência a autora direciona seu referencial para os trabalhos de Thomas Kuhn, principalmente com a obra *A Estrutura das Revoluções Científicas* de 1962. Este livro foi o marco inicial e fundamentou importantes discussões sobre a produção do conhecimento. Por meio dele, a autora define o que entende por paradigma:

[...] paradigma pode ser definido como conjunto de regras, normas, crenças, valores e teorias que direcionam a ciência produzida por uma determinada comunidade científica em um período de tempo específico, o qual fornece a esta mesma comunidade *soluções modelares* nas quais surgem as tradições coerentes e específicas da pesquisa científica (KEINERT, 2007, p. 47).

Deste modo, Keinert (2007) ressalta que a discussão do que é público levou aos paradigmas “Público como Estatal” e “Público como Interesse Público” e, conseqüentemente, à crise paradigmática e a emergência do último.

O paradigma Público como Estatal, segundo a autora, referencia em termos de gestão pública em uma visão tecnicista. Desde a década de 1930 com ideais burocráticos e a partir dos anos 1950, desenvolvimentista, Keinert (2007) destaca a característica de uma cultura política autoritária. Por meio do estudo realizado, ela percebeu que a forma mais expressiva deste paradigma é a crença em torno dos projetos da reforma administrativa.

O campo abre espaço para um novo consenso e as evidências indicam para o paradigma emergente: “Público como Interesse Público”, o qual está norteado por valores morais e éticos (KEINERT, 2007). Este “conta com um complexo espaço institucional que exige capacidade gerencial, de tipo estratégico. A ampliação do espaço público não é uma meta a ser atingida, antes, surge como *resultante* das ações de inúmeros atores” (KEINERT, 2007, p. 187). Aqui, o paradigma visa uma relação direta com a sociedade.

Considerando esses aspectos, Keinert (2007) elabora um quadro analítico (Quadro 1) relevante para a construção e o desenvolvimento deste trabalho.

Quadro 1 Referencial analítico

Paradigma Conceito de Público	Paradigma do Público enquanto Estatal (1930-1979)	A n o s	Paradigma Emergente: O Público enquanto “Interesse Público” (Pós-90)
Relação Estado-Sociedade	Estadocêntrica	80	Sociocêntrica
Estilo de Gestão Pública	Burocrática	C R I S E	Pós-Burocrática

Fonte: Keinert (2007, p. 209).

Historicamente, destacam-se três paradigmas: patrimonialista, burocrático e gerencial. Weber (2004) descreve o patrimonialismo como forma de dominação tradicional. Assim, a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados normas na administração patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 2001b).

Sob a lógica de um Estado Absolutista, a administração patrimonialista é essencialmente arrecadadora de impostos, no sentido de acumular capital para o monarca, e concentradora de poder coercitivo, subordinando ao seu comando os súditos e a burguesia comercial, por meio do personalismo, clientelismo e corrupção. A sociedade e o mercado estavam submetidos ao poder absolutista, desprovidos de liberdade e, portanto, de opinião pública.

A administração pública burocrática ganhou força no Brasil com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), década de 1930. O paradigma burocrático, por sua vez, buscava a distinção entre público e privado, marcado por um Estado com opinião burguesa.

Frente a limitações e deficiências de um sistema rígido, regulamentado pelo excesso de formalismo, resistente a mudanças e de difícil diálogo, Bresser-Pereira e Spink (2006) destacam a necessidade da adoção de um novo paradigma, o qual seria capaz de combater determinadas deficiências em busca da proteção do patrimônio público. Entretanto, é válido ressaltar que as questões burocráticas nunca deixaram de existir na gestão pública.

Assim, a administração pública desenvolveu um sistema gerencial, a fim de distinguir o político do administrador público e o privado do público (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2006). Bresser-Pereira (1997) ressalta a reforma empreendida pelo Ministério da

Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, momento caracterizado como principal marco de reforma gerencial. Segundo Bresser-Pereira (1998) a busca por maior eficiência, efetividade, qualidade das decisões estratégicas, dentre outras medidas, estavam presentes.

Neste sistema regido pelo Estado Liberal o Estado e a sociedade se igualam ao mercado, onde se observa uma inversão de valores na qual o indivíduo passa a ter poder. Defende-se, então, a liberdade de ir e vir, o direito a propriedade e a vida.

Paes de Paula (2005a) apresenta as transformações econômicas e sociais responsáveis pelo contexto em que emerge a *New Public Management* (no Brasil conhecido como Paradigma Gerencial). Historicamente, a partir de 1970 houve em diversos países, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos, um processo de transferências de conhecimentos gerenciais (setor privado) para o setor público. Emerge, então, no início dos anos 1970 a *New Public Management*.

Segundo Paes de Paula (2005c) nesse paradigma predomina a lógica de mercado e por isso ficou conhecido como Administração Pública Gerencial, cuja forma de gestão é o gerencialismo (PAES DE PAULA, 2005c).

Para Paes de Paula (2005c) a participação popular na gestão pública atinge seu ápice em meados da década de 1980 com a elaboração da Constituinte e, assim, “[...] diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil” (PAES DE PAULA, 2005c, p. 39). Contudo, as práticas gerenciais eram predominantes.

O paradigma de gestão societal ainda não se apresenta implementado no Brasil, é um conceito em construção que estabelece diálogo com os conceitos de governança pública, societalismo e transparência pública, mas se percebe um grande movimento para a discussão sobre suas possibilidades de concretização (DRUMOND, SILVEIRA e SILVA, 2014, p. 08).

Por consequência, “[...] a vertente se tornou hegemônica no Brasil quando a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a administração pública gerencial” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 115).

De forma geral, a reforma gerencial frisava a profissionalização da burocracia, eficiência dos processos, novo desenho organizacional e controle dos gastos do Governo (DRUMOND, SILVEIRA e SILVA, 2014). Paes de Paula (2005a) coloca que o paradigma não apresenta de forma satisfatória a dimensão sociopolítica e, assim, deixou a desejar no processo de democratização.

Houve a centralização do processo decisório, não rompendo com o paradigma burocrático, além de criar um ideal tecnocrático e apresentar baixa participação da sociedade civil. Ela afirma, nesse sentido, que “[...] há um discurso participativo, mas na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública” e, ainda, “não aponta canais que permitiriam a infiltração das demandas populares” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 147).

Entretanto, o grande desafio de promover e compreender as relações sociais não se limitou a sistemas enraizados por normas e valores. Uma nova abordagem pode ser encontrada nas abordagens teóricas discutidas. Para superar esses limites é que a autora busca as raízes do paradigma, denominado por ela, de societal (nesta dissertação entendido como social) como ‘possibilidade objetiva’ de uma gestão pública mais democrática, cuja forma de gestão fosse dialógica e comunicativa – a gestão social.

Por meio do Quadro 2 podem-se observar os quatro paradigmas de administração pública, historicamente construídos, a partir dos tipos de Estado, destacando-se o paradigma social que corresponde ao tipo de Estado Republicano.

Quadro 2 Tipos de Estado e paradigmas de administração pública

Tipo de Estado	Paradigma
Estado Absolutista	Patrimonialista
Estado Moderno Estado Liberal Estado Neoliberal	Burocrático
Estado Socialdemocrático	Gerencial
Estado Republicano	Social

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (2009).

Acrescenta-se que o foco atual recaiu sobre a construção do Estado republicano entendido em suas características pautadas na participação da sociedade civil, da responsabilidade social, da legitimidade das decisões públicas, enfim, marcado por relações democráticas entre Estado, mercado e sociedade civil. Nas palavras de Bresser-Pereira (2004):

O Estado republicano é um Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas (*rent-seeking*); é um Estado participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício da responsabilidade social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público; é um Estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um Estado dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um Estado que é eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. Resumindo, o

Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados, participando do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 131-132).

Suas raízes estão presentes nas novas visões sobre desenvolvimento, participação, democracia deliberativa, reinvenção político-institucional e em um novo perfil dos administradores públicos. Além disso, se fundamenta nos “movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 175).

Sob a ótica da gestão pública Paes de Paula (2005a) apresenta argumentos envolvendo práticas e tendências para uma gestão reflexiva e participativa, no intuito de romper com aspectos autoritários marcados pela história do país.

Paes de Paula (2005c, p. 40) identifica três dimensões fundamentais para a formação de uma gestão pública democrática:

1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

Assim, faz sentido realizar um levantamento das variáveis relacionadas como forma de buscar a compreensão do funcionamento, bem como as intenções políticas envolvidas na estruturação do paradigma societal, conforme apresentado por Paes de Paula (2005c) no Quadro 3.

Quadro 3 Variáveis observadas na comparação dos paradigmas

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos paradigmas 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 paradigma 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.

Fonte: Paes de Paula (2005c, p. 41).

Paes de Paula (2005a) apresenta o paradigma de administração pública societal como possibilidade de uma nova relação entre Estado e sociedade, um paradigma que “ênfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o paradigma de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 174).

A partir desta proposta todo o trabalho é desenvolvido, incluindo novas abordagens de gestão que contribuem para a construção epistemológica do paradigma social. A administração pública voltada para a dimensão social reconhece a importância das competências técnicas e políticas, bem como a formação do gestor público.

Neste cenário apresentam-se a seguir no Quadro 4 os limites e as potencialidades de cada paradigma.

Quadro 4 Limites e pontos positivos dos paradigmas de gestão analisados

Paradigma	Limites	Pontos Positivos
Administração Pública Gerencial	- Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. - Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão. - Implementou um paradigma de reforma e gestão pública que não foi construído no país.	- Possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. - Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro.
Administração Pública Societal	- Não tem proposta nova para a organização do aparelho de Estado. - Não elaborou mais sinteticamente alternativas de gestão coerentes com seu projeto político. - Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas da gestão pública.	- Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais. - Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.

Fonte: Paes de Paula (2005c, p. 46).

Com base nas dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública, tem-se a governança pública de forma mais representativa nas duas primeiras dimensões, enquanto a gestão social e a governança deliberativa como uma possibilidade para desenvolver uma estratégia de articulação entre os atores sociais. Desta forma, o foco do paradigma social é nas relações Estado e sociedade, na cidadania e na democracia como parte da dimensão sociopolítica, além de buscar “um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais” que seja voltado “para as necessidades dos cidadãos” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 178).

Essa concepção se diferencia do paradigma gerencial que “[...] centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social”, “ênfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas de gestão”, além de implementar um paradigma de reforma e gestão pública que não foi construído no Brasil (PAES DE PAULA, 2005a, p. 178).

De forma ampla, para o paradigma social o cidadão é participante ativo em um sistema regido pela democracia deliberativa, e não apenas um cliente do processo. Neste sentido, Paes de Paula (2005a) ressalta a concepção de participação e deliberação e tem a gestão social como alternativa ao gerencialismo. Assim, “[...] a administração pública societal busca, de modo geral, a promoção de iniciativas voltadas a maior participação popular nas decisões governamentais, controle permanente dos gastos e investimentos públicos e o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito” (SILVA, PEREIRA e ALCÂNTARA, 2012, p. 36). Portanto,

Retomando a ideia de administração pública societal, que integra as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica tal como discutido neste estudo, o conceito de tecnologia social também ajuda a delinear o escopo de um projeto político no qual a dimensão econômico-financeira também estaria centrada, para além da economia de mercado, em um paradigma produtivo com base na ação coletiva de produtores engendrada pelo espírito associativista [...]. Neste contexto, o paradigma de desenvolvimento apoia-se nas noções de expansão de capacidades humanas e de sustentabilidade, ressignificando a ideia convencional de desenvolvimento; a estrutura aparelho do Estado é pensada de forma a admitir a participação social; e o paradigma adotado é o da gestão social (PAES DE PAULA, 2010, p. 493).

Com base no paradigma social emerge a análise que este estudo se propõe realizar fundamentado nas abordagens de gestão social, de governança pública e de governança deliberativa ao explorar as contribuições que podem oferecer ao estudo, por meio das categorias teóricas a serem apresentadas e discutidas.

2.1 Categorias teóricas de análise das abordagens do paradigma social

Estudar a administração pública sob a ótica do paradigma social é buscar uma gestão direcionada às demandas dos cidadãos. A compreensão das abordagens por meio de categorias teóricas é essencial para o constructo epistemológico deste paradigma.

Entende-se por categorias teóricas aquelas que sustentam uma abordagem em termos conceituais e empíricos, que é capaz de promover o consenso em torno de uma discussão e de proporcionar coesão teórica à abordagem. Para Giddens (2008, p. 666) “a abundância de abordagens teóricas e de teorias rivais é uma expressão da vitalidade da Sociologia. Ao estudarmos seres humanos – nós próprios – a variedade teórica salva-nos do dogma”.

Assim, avaliar teorias e, especificamente abordagens teóricas, não é uma tarefa fácil (GIDDENS, 2008). Neste estudo recorreu-se a quatro categorias teóricas do entendimento

sociológico para proceder às análises comparativas entre as abordagens, quais sejam: democracia; interesse; racionalidade; protagonismo da ação.

Tais categorias resultaram dos conteúdos do paradigma social. Em prol de uma gestão com participação efetiva da sociedade, maiores espaços para o diálogo, decisões sem coerção, dentre outras ações presentes também no processo da gestão pública, as categorias dão suporte para a análise de cada abordagem teórica.

Ao compreender o tipo de regime que predomina em determinada abordagem, bem como a racionalidade que permeia e os interesses envolvidos o sujeito protagonista se mostrará presente, Na sistematização dos quadros será possível notar em que momento a relação parte do Estado para a sociedade, e em qual parte da sociedade para o Estado – ponto a ser explorado na pesquisa.

A partir do levantamento de autores e contribuições teóricas por meio das categorias definidas, busca-se fortalecer o paradigma social de administração pública e suas características.

2.1.1 Democracia

As discussões sobre democracia na gestão pública no Brasil se iniciaram na década de 1970, período o qual a palavra *democrata* tornou-se comum. Este conceito apresenta, basicamente, a forma como um povo governa a si mesmo e/ou a um território.

Diante desse cenário e “alicerçada nas noções de igualdade, liberdade e participação, a democracia se tornou um paradigma de organização político e social que inspirou a formação de algumas sociedades ocidentais modernas a partir do século XVI” (GRIGOLI, 2014, p. 114). O conceito assumiu, então, uma pluralidade de significados e colocações.

Trata-se de uma busca diária por diálogo, por decisões igualitárias, direitos e deveres que cabem a todos os cidadãos. Segundo Tocqueville (2004) tratar de democracia não se limita apenas aos homens realizarem uma multidão de pequenas obras, como também os leva a erguer um pequeno número de enormes monumentos. São transformações fundamentais para as relações sociais e políticas, pautado em pequenas mudanças e grandes impactos.

Assim, pode-se afirmar que

O movimento perpétuo que reina no seio de uma democracia tende, ao contrário, a renovar sem cessar a fisionomia da língua, bem como a dos negócios. No meio dessa agitação geral e desse concurso de todos os espíritos, forma-se grande número de ideias novas; ideias antigas se perdem ou reaparecem; ou então se subdividem em pequenas e infinitas nuances (TOCQUEVILLE, 2004, p.76).

Na trajetória da democracia nos Estados Unidos Tocqueville (2004) ressalta a busca por algo melhor, o encanto próximo do sucesso, dentre outras ações que o faz permanecer neste caminho de luta. Assim, “o principal esforço da alma vai nesse sentido. A imaginação não se apagou, mas se consagra quase exclusivamente a conceber o útil e a representar o real” (TOCQUEVILLE, 2004, p. 84). O homem não busca nas democracias algo ideal.

A democracia é um mecanismo pelo qual se pode realizar decisões para melhorar a qualidade de vida, buscar o desenvolvimento da sociedade. Para Dahl (2001, p. 50) “a democracia proporciona oportunidades para: participação efetiva; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido; exercer o controle definitivo do planejamento; e inclusão dos adultos”. Vale ressaltar que tais critérios são fundamentais se os membros forem politicamente iguais (DAHL, 2001).

Segundo Dahl (2001, p. 87), é necessário que se tenha mais do que apenas conhecimento para um bom governo no Estado, uma vez que “os especialistas podem estar capacitados para agir como representante seus, o que não significa que estejam capacitados para servir de governantes para você”.

Há uma série de direitos que devem ser cumpridos e estar sempre à disposição da sociedade. Desta forma, “se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apoiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco” (DAHL, 2001, 63).

Neste contexto, os cidadãos possuem liberdades e oportunidades para fazer valer seus direitos e ter, de fato, um governo democrático. Habermas (2003) propõe uma sociologia reconstrutiva da democracia tendo como premissa que a forma de operar de um sistema político não pode ser livre de fundamento quando não se leva em conta a dimensão de validade do direito, bem como a força legitimadora da gênese democrática. Complementa-se, ainda, que um processo democrático deve

[...] gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade para a participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos (HABERMAS, 2008, p. 11).

Nesse aspecto vale destacar a análise de Bresser-Pereira (2005) sobre a democracia liberal que caracterizou a primeira metade do século XX. Com caráter elitista, não existia a prestação de contas aos eleitores. No entanto,

Quando o liberalismo desafiou o republicanismo no século XVIII, não o fez em nome da igualdade política – o princípio plebeu – mas da liberdade, uma vez que as duas correntes concordavam em rejeitar a democracia como é entendida hoje, ou seja, com plenos direitos de voto a todos os cidadãos, independentemente de sexo, educação, religião ou riqueza. Somente após a revolução capitalista e depois de um período “liberal” – o século XIX – é que os países mais desenvolvidos foram capazes de adotar o sufrágio universal e de se tornar democracias. Somente nesse momento as elites desses países ficaram razoavelmente convencidas de que os pobres não representavam uma ameaça real à ordem social, pois respeitariam os direitos de propriedade e os contratos. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 78-79).

A partir desse contexto Bresser-Pereira (2005) destaca que as elites não tiveram alternativa e passaram a aceitar demandas políticas por democracia vindas tanto dos pobres, quanto de uma ampla fatia das classes médias. Este fato contribuiu para um amadurecimento das sociedades capitalistas no cenário da democracia moderna e do sufrágio universal (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Contudo, Bresser-Pereira (2005, p. 79) apresenta que “mesmo na primeira parte do século XX, quando o sufrágio universal tinha se tornado uma realidade nos novos Estados-nação democráticos, os teóricos da política continuavam presos a uma abordagem elitista, antiplebéia, da democracia”.

Para Dahl (2001, p. 100) “mais do que qualquer outro aspecto, o sufrágio universal distingue a moderna democracia representativa de todas as formas anteriores de democracia”. Entretanto, no âmago da democracia representativa, na qual os cidadãos elegem seus representantes e lhes delegam os poderes, permitindo assim legislar e administrar em seu próprio nome, representando-os, tem sido alvo de muitas discussões e inquietações políticas em vários países, acompanhado de algumas particularidades.

No final do século XX, o autor destaca a crescente presença de organizações de responsabilização social (*social accountability*). Para Bresser-Pereira (2005, p. 78)

No âmbito da sociedade civil indicou claramente que os regimes democráticos nas sociedades mais avançadas, bem como em países como Brasil e Índia, estavam alcançando um novo estágio de desenvolvimento político: o debate público se ampliou e ganhou alguma profundidade. Essa nova forma de democracia foi chamada de “democracia participativa” e “democracia deliberativa”.

Frente a mudanças no espaço público, ações participativas são incentivadas e a população começa a conquistar um espaço antes dominado por uma pequena parcela. Assim, a democracia deliberativa proposta por Habermas rompe com alguns paradigmas de democracia elitista e liberal-pluralista. Este posicionamento político é afirmado por Habermas

(1995) ao defender pressupostos dos processos dialógicos e decisões sem coerção, com base na sua teoria da ação comunicativa.

Fundamentado em Habermas (2003), pode-se considerar que a classe burguesa promoveu a primeira ruptura de poder com a monarquia, abrindo espaço para o estabelecimento dos direitos sociais, políticos e civis modernos. O papel do cidadão é discutido, então, em caráter comunicativo, de forma que possa participar e representar sobre questões de valores e não apenas relacionadas às preferências.

Diante disso, o autor levanta a discussão sobre o futuro da democracia, imerso em um recorte histórico coberto de incertezas e complexidade ante as transformações do mundo contemporâneo. Dentre as considerações levantadas por Habermas (2003), ressalta-se o ineditismo de seu pensamento, o qual introduz – no seio da chamada Teoria Crítica –, um profundo diálogo com diversos autores. Silva Neto (2008) complementa ainda que

Trata-se de um pensamento que se consagra pelas possibilidades de interpretação que oferece num mundo em que esfera pública e democracia se encontram numa encruzilhada, em que se multiplica a supressão das vozes dos atores sociais e o acirramento da colonização do mundo da vida, em sua face econômica, sobre as formas de participação e deliberação que a democracia permite (HABERMAS, 2003, p. 237).

Assim, o pilar da democracia deliberativa é a esfera pública, onde se “(...) discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico no qual prevalece a autoridade do melhor argumento” (LÜCHMANN, 2002, p. 4). Ou de outra forma, “o argumento central de Habermas é que o modelo de democracia deliberativa deve permitir um fluxo de questões da esfera pública até o núcleo central da administração pública e do sistema” (ANDREWS, 2011, p.133).

Por fim,

O conceito de política deliberativa somente exige uma referência empírica quando levamos em conta a pluralidade de formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma autocompreensão ética, mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, mediante justificações morais e exames de coerência jurídicos (HABERMAS, 1995, p.45).

Entretanto, é válido destacar que no contexto histórico há uma série de deficiências políticas, econômicas, culturais e sociais que podem influenciar o processo. Tocqueville (2004, p. 86) levanta uma reflexão na qual se coloca convencido de que “com o correr do tempo, a democracia desvie a imaginação de tudo o que é exterior ao homem, para só fixá-la no homem”.

2.1.2 Interesse

A categoria interesse se volta para aquilo que é relevante para os atores sociais envolvidos. Tais atores podem estar ligados ao interesse privado ou ao interesse público, sendo este estatal e não estatal. Em relação às categorias ‘público’ e ‘privado’ Habermas (2003) relata que são de origem grega, transmitidas para a sociedade no período da Idade Média, inserida nos preceitos do direito romano.

Para Locke (1998) tratar de algo privado é relacionar com o caráter da propriedade individual, partindo da concepção de trabalho do corpo do homem e da obra de suas mãos. O interesse privado está voltado para as questões individuais e Justen Filho (2009, p. 67) ressalta que, neste caso, o ponto relevante

É a questão ética, a configuração de um direito fundamental. Ou seja, o núcleo do direito administrativo não reside no interesse público, mas na promoção dos direitos fundamentais. Quando se invoca o “interesse público” somente se pode ter em vista a realização de direitos fundamentais, cuja titularidade pode ser atribuída ao Estado precisamente pela inviabilidade de sua realização pelos sujeitos privados, de modo individual.

Este modo individual buscará de alguma forma atender demandas de um determinado sujeito e/ou parcela. Este, por sua vez, deverá obter alguma vantagem própria. Por outro lado, o interesse público para Habermas (2003) consiste, basicamente, na busca dos interesses (particulares e públicos) por meio da ação coletiva. Este interesse público é a expansão do interesse privado para o público e deve nortear a ação no alcance do bem comum.

Quando se trata das relações públicas como norte a atender as necessidades da sociedade, o cenário muda. Pode-se afirmar que são nas organizações da sociedade civil que se institucionalizam os discursos em torno da esfera privada, transformando-os em questões de interesse público.

Para Habermas (2003, p. 99) o núcleo da sociedade civil é formado por “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”. Um dos componentes diz respeito à cultura. Nesse sentido, à medida que o interesse público se transforma em um valor cultural, a democracia deliberativa se estabelece.

Assim, Cabral (2012, p. 4) define esta categoria como

O atributo, ou valor, gerador de atitudes e comportamentos sociais que proporcionam o compartilhamento explícito das representações dos indivíduos acerca de seu bem-estar e da reprodução coletiva local desse bem-estar. O interesse público está infundido em bens que podem ser qualificados como públicos à medida que seu consumo ou apropriação é um ato de fruição local que propicia a coesão e a inclusão sociais. Os assuntos

que afetam o interesse público interferem autônoma e indistintamente na vida das pessoas, atingindo-as direta ou indiretamente, como fato atual ou potencialidade na perspectiva de alterar, a despeito das reações ou motivações do indivíduo, a sua relação com o ambiente, com outros indivíduos, com o trabalho, ou com os produtos da vida social.

Oliveira e Pereira (2013, p. 19) chamam a atenção para a análise de contexto “ao pensar na sociedade como grupos sociais que tem anseios e interesses, pensa-se o Estado como provedor da administração. Assim, a ideia que o interesse público é antagônica ao isolacionismo e ao egocentrismo ganha força”.

Em relação ao interesse público Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 25) destacam que

O interesse público não existe de forma absoluta e, portanto, autoritária. Existe, porém, de forma relativa, através do consenso que vai se formando sobre o que constitui uma moral comum. Este consenso parte de uma distinção entre o auto interesse e os valores cívicos como fatores determinantes de motivação humana. A sociedade civilizada e a constituição de um consenso republicano e democrático sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva, orientada para fins (em vez da racionalidade instrumental).

Em termos básicos, Justen Filho (2011, p. 35) apresenta que “a supremacia do interesse público é a superioridade do interesse público perante os demais interesses existentes na sociedade, enquanto a indisponibilidade do interesse público significa que o interesse público não pode ser sacrificado ou transigido”. É o interesse da sociedade, da coletividade, do povo, do bem comum.

Ribeiro (2009) chama a atenção para a análise do interesse público sob a ótica da administração pública. Assim,

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

Para Oliveira e Pereira (2013, p. 14) “o termo ‘público’ denota uma diversidade conceitual, no entanto, ao afunilar sua ligação ao âmbito estatal, pode-se afirmar que se trata do espaço destinado ao Estado, que pertence a ele”. Complementa-se, ainda, que “essa ligação remete à ideia de que o conceito de Estado, concomitantemente, está relacionado com a realização do bem-comum” (OLIVEIRA e PEREIRA, 2013, p. 14).

Deste modo, segundo Oliveira e Pereira (2012) este interesse deve ser a base do fundamento da atividade da gestão pública, na qual as atividades desenvolvidas pelo Estado necessitam buscar os anseios da sociedade de uma forma geral.

Já o interesse público não estatal está voltado para aquilo que não é do aparelho do Estado. Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 16) caracterizam como

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.

Segundo Oliveira e Pereira (2012, p. 4) interesse público não estatal “constitui um dos elementos teóricos que sustentam a gestão social como uma ação gerencial dialógica, compartilhada, que se desenvolve em uma esfera pública com espírito republicano e que almeja a emancipação social”.

Bresser-Pereira e Grau (1999) afirmam que é comum encontrar no contexto público não estatal termos como o “terceiro setor”, “setor não governamental” ou “setor sem fins lucrativos”. Portanto, essa categoria é essencial para se compreender o paradigma social.

2.1.3 Racionalidade

A racionalidade é um conceito muito utilizado nas ciências sociais e pode ser tratada pela ótica instrumental, comunicativa e substantiva. Esta categoria, basicamente, indicará a orientação da ação do indivíduo, seja ela com foco na finalidade, no desempenho, na participação dos membros nas discussões, nos valores culturais e éticos, na emancipação política e no entendimento.

Fernandes e Ponchirolli (2011) fundamentam a sociedade ocidental em um desenvolvimento profundo baseado nos critérios da racionalidade instrumental, lógica econômica e indivíduos orientados para um fim. Contudo, há uma série de tentativas em expandir conceitos que resgatam o contexto histórico e das relações no seu sentido substantivo.

Pela ótica da institucionalização e da ação racional, Silva (2001) apresenta que no pensamento de Weber existia uma preocupação com o processo de racionalidade que se constituiu entre os séculos XVI e XVIII na Europa, contexto este marcado pela conjuntura estrutural da sociedade ocidental.

Segundo Vizeu (2006, p.164) “o caráter econômico da racionalidade instrumental que se desenvolveu na modernidade corresponde, satisfatoriamente, ao *ethos* do capitalismo recente”. Trata-se de uma visão utilitarista da ação e nessa lógica

Quando uma ação racional se reveste na forma instrumental, esta passa a ser delineada como uma ‘ação estratégica’, pois, pelo fato da intenção de um dos sujeitos ser a intervenção no mundo objetivo através do outro, a ação perde sua natureza dialógica: para o sujeito agente, a ação é racional apenas em relação à esfera de mundo objetivo; ainda, o outro sujeito se configura como um meio para o alcance de objetivos e, assim, torna-se um objeto (VIZEU, 2006, p. 166).

A partir do trabalho de Habermas (1987) surgiram estudos voltados a outras formas de racionalidades, além da razão instrumental. Assim, destacam-se a proposta da teoria da ação comunicativa de Habermas (1987) e a racionalidade substantiva de Ramos (1989), resgatando os estudos de Max Weber que investigam o significado da ação social.

Tenório (2008a, p. 36) apresenta que

A diferença entre os dois tipos de ação é que, enquanto a racionalidade instrumental desenvolve uma mediação entre a teoria e a prática a partir de postulados técnico-formais, a racionalidade comunicativa promove essa mesma mediação por meio do diálogo entre os agentes sociais do processo.

No ambiente das organizações formais Tenório (2008a) chama a atenção para uma predominância do processo decisório burocratizado, o que limita não apenas questões ligadas à produção do sujeito que está sendo administrado, como de cidadania.

Com base na Escola de Frankfurt e na teoria organizacional, Ramos (1989) propõe o conceito de racionalidade substantiva, tratando de um resgate da dimensão racional que, por um tempo, se encontrou imersa no processo formalizante da economia de mercado, ditado pela ótica instrumental.

Para Ramos (1981) a razão substantiva é a razão do homem como ser político e a sua concepção está diretamente ligada ao reconhecimento dos elementos éticos, morais e estéticos, dentre outros valores, os quais oferecem sentido, qualificam e tipificam a ação social, transformando-a em ação sociopolítica consciente. Esse autor defende a tese de que a teoria das organizações, tal como tem prevalecido, é ingênua porque assume um caráter que se baseia na racionalidade instrumental inerente à ciência social dominante no Ocidente (RAMOS, 1981).

Ramos (1981) considera que a crítica da razão moderna não é empreendida como um exercício acadêmico sem consequências e que a razão é o conceito básico de qualquer ciência da sociedade e das organizações. Assim, ao longo do seu texto o autor apresentou os

principais autores que fizeram e ainda fazem críticas a essa razão que predomina nas sociedades modernas e, especificamente, domina a teoria geral da administração.

Para desenvolver a sua teoria de uma vida humana associada Ramos (1981) compara as características da teoria formal, que prevalece no Ocidente, e a teoria substantiva proposta por ele. Depreende-se as principais características da teoria substantiva da vida humana associada: os critérios para a ordenação das associações humanas são racionais, isto é, evidentes por si mesmos ao senso comum individual, independentemente de qualquer processo particular de socialização; o estudo científico das associações humanas é normativo e a dicotomia entre fatos e valores é falsa na prática; A história torna-se significativa para o homem através do método paradigmático de autointerpretação da comunidade organizada. Seu sentido não pode ser captado por categorias serialistas de pensamento; o estudo científico adequado das associações humanas é um tipo de investigação em si mesmo, distinto da ciência dos fenômenos naturais, e mais abrangente que esta (RAMOS, 1981).

Ao tratar do estudo de decisões de desligamentos em organizações os autores Margoto, Behr e Paes de Paula (2010) evidenciam as características da racionalidade substantiva. Dentre as considerações que os autores fazem sobre racionalidade substantiva destacam-se: a racionalidade substantiva não pode ser percebida como pertencente a qualquer organização, mas sim aos indivíduos como seres racionais; a racionalidade substantiva não está diretamente relacionada às questões de eficiência, a expectativas de sucesso ou à coordenação de meios e fins; a racionalidade substantiva é entendida como uma faculdade específica do homem e que afasta da ideia de razão a obediência cega às premissas e padrões de eficiência, enfocando, por outro lado, a ética e os valores; os elementos constitutivos da racionalidade substantiva são a autorrealização, entendimento, julgamento ético, autenticidade, utilização de valores emancipatórios e autonomia.

Segundo Fernandes e Ponchirolli (2011, p. 607) “a noção de uma racionalidade substantiva está muito mais ligada a um processo de emancipação política do ser humano enquanto indivíduo, que não delega ao grupo social o seu poder de decisão”. Portanto, a racionalidade substantiva constitui elemento essencial para se compreender o paradigma social ao sustentar, conceitualmente, as organizações substantivas.

Por outro lado, a ação proposta por Habermas (1987) é denominada comunicativa partindo do pressuposto que a linguagem é o principal meio de coordenação e interação social no mundo da vida e dos sistemas. Segundo Vizeu (2006, p. 612) no contexto de sociedades estratificadas em classes e organizadas pelo Estado, a integração do sistema ao mundo da vida está condicionada à sua própria racionalização.

O processo de racionalização do mundo faz com que Habermas faça a distinção entre sistema e mundo da vida. A diferença entre o mundo da vida e sistema refere-se não à distinção lógica entre funções integradas existentes em todas as sociedades como também pelo próprio processo evolucionário estabelecido pela racionalização do mundo da vida (pela lógica prática dos indivíduos). Essa distinção entre sistema e mundo da vida é importante para especificar as esferas da reprodução social (material e simbólica) que designam as funções integradas da sociedade (do sistema e do social) nos diferentes contextos da ação (estratégica e comunicativa).

Habermas (1987) busca fundamentos na linguagem enquanto comunicação para construção de sua teoria crítica da sociedade, resultando na reconstrução racional do agir comunicativo, na capacidade de agir sem coações e de produzir consenso mediante a fala argumentativa. Assim,

A ação comunicativa pressupõe a linguagem como um meio dentro do qual tem lugar um tipo de processo e entendimento, em cujo transcurso dos participantes, ao relacionar-se com um mundo, se apresentam uns frente aos outros com pretensões de validade que podem ser reconhecidas ou postas em questão (HABERMAS, 1987, p. 143).

Habermas (2012) argumenta que há uma estreita relação entre racionalidade e saber para explicar o uso da expressão “racional”. Para ele, o saber manifesta-se de maneira explícita na exteriorização verbal (exemplo: *Know-how* e *Know-what*; saber-como para saber-o-quê).

Habermas (2012) compara dois tipos de ação para explicar, inicialmente, o que significa razão do ponto de vista sociológico: ação comunicativa e ação teleológica. Seu argumento é que ambas as pretensões argumentativas são possíveis de criticidade, seja em termos de sua validade, da verdade do enunciado, seja em termos de eficácia da regra de ação.

Nesse sentido, Habermas (2012) atribui à racionalidade a condição de sua exteriorização (expressão comunicativa ou argumentativa) sofrer críticas e de ser capaz de se fundamentar (verdade e eficiência são exemplos desse tipo de pretensão argumentativa). No entanto, Habermas (2012, p. 34) argumenta que a “racionalidade presente na prática comunicativa estende-se a um aspecto mais amplo” do que a exteriorização que podem ser falsos ou verdadeiros, eficazes ou ineficientes.

Para desenvolver esse argumento, Habermas (2012) se fundamenta na abordagem cognitiva do conceito de racionalidade e identifica dois tipos de racionalidade:

- a) Cognitiva-instrumental: é realista, busca-se a intenção de intervir no mundo de forma bem-sucedida, expressa-se por uma disposição instrumental. É uma

racionalidade de um comportamento incitado por estímulo no sentido de solucionar problemas;

- b) Racionalidade comunicativa: é fenomenológica, busca-se alcançar o fim ilocucionário (chegar a um entendimento mútuo sobre alguma coisa no mundo), expressa-se por um entendimento comunicativo. É uma racionalidade fundamentada em um saber partilhado intersubjetivamente pela comunidade de comunicação.

As racionalidades também são expressas, parcialmente, em autorrepresentações expressivas, em exteriorizações avaliativas e em normas por meio das práticas comunicativas cotidianas, no sentido de alcançar um reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis.

A prática cotidiana da comunicação, segundo Habermas (2012, p. 48) remete à prática argumentativa, que busca pretensão de validade: “denominamos *argumentação* o tipo de discurso em que os participantes tematizam pretensões de validade controversas e procuram resolvê-las ou criticá-las com argumentos”.

Habermas (2012) considera que exteriorizações racionais, além de serem criticáveis, são possíveis de serem corrigidas. Nesse sentido, a fundamentação dos argumentos (aprendizado) torna-se necessário. Tal fundamentação pode ser apoiada no “ponto de vista moral” e/ou em “normas de ação” que trata de um interesse comum a todos os atingidos. No entanto, pode não alcançar a pretensão de validade universal ou geral, ficando restrita à cultura local.

Sinteticamente, Habermas (2012, p. 56) conceitua racionalidade “como uma disposição de sujeitos capazes de falar e agir”.

2.1.4 Protagonismo da ação entre Estado, mercado e sociedade

O protagonismo da ação mostra como ocorre a inter-relação entre Estado, mercado e sociedade. Por meio das abordagens teóricas de gestão social, governança pública e governança deliberativa é possível identificar os atores sociais envolvidos, a racionalidade que permeia, assim como a lógica do interesse e o sistema democrático presente.

Podem-se identificar correntes teóricas que tendem a buscar a efetividade dos resultados, os ganhos e a competitividade, partindo-se de uma lógica instrumentalista. Enquanto outras podem direcionar suas ações em prol de satisfazer os anseios da sociedade,

com formas dialógicas de decisões e participação ativa do cidadão. A análise de cada abordagem teórica por meio das categorias identifica esses pontos.

Cançado, Pereira e Tenório (2015) apresentam que os variados tipos de gestão que existem hoje resultaram de um processo histórico de ruptura de poder. Desta forma,

O processo histórico de rupturas de poder mostra que, no início, o poder era centralizado no Estado, pois toda a sociedade e todo o mercado não capitalista estavam submetidos ao poder absolutista do monarca ou do imperador, não existia a separação entre a vida pública e a vida privada, tudo pertencia ao príncipe. Com o aparecimento da classe burguesa e seu interesse pelas coisas públicas, especialmente, por aquelas que afetavam diretamente seu interesse privado, o comércio, se estabelece a primeira ruptura de poder do Estado, formando-se os parlamentos com forte presença da burguesia (CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015, p. 85).

Não existia, assim, qualquer contraposição de poder e este fato era respeitado pelas pessoas, pois ganhavam em troca a proteção do território contra invasões. Com a primeira ruptura de poder acontece uma inversão de valores e os indivíduos começam a conquistar um espaço. Paralelamente, há a formação de uma opinião pública. Além disso,

Essa primeira ruptura de poder faz eclodir e desenvolver o mercado capitalista, como uma forma de emancipação da classe burguesa. O mercado capitalista hoje está consolidado em grande parte dos países do mundo, em grande medida, graças ao impulso dado pelo crescimento da democracia nesses mesmos países (CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015, p. 85-86).

Contudo, Cançado, Pereira e Tenório (2015) chamam a atenção que esse desenvolvimento da democracia no mundo tem criado condições para a emancipação da sociedade em relação ao mercado e ao Estado, caracterizando uma segunda ruptura de poder em vários países. Vale ressaltar que este contexto é marcado também pelos tipos de Estado e os paradigmas de administração pública conforme já foi discutido no capítulo.

No contexto da administração pública atual, as obras de Habermas possuem grande impacto nas relações entre Estado e sociedade, e pode-se afirmar que o grande desafio é, segundo Andrews (2011, p. 141), “equilibrar adequadamente a eficiência do sistema com a legitimidade da ação do Estado, evitando que a juridificação de procedimentos deliberativos resulte na burocratização da participação”.

Neste cenário, a gestão social deve atender, por meio das relações e diálogos, ao bem comum da sociedade. Busca-se, assim, um gerenciamento mais participativo, dialógico e um entendimento mútuo. Além disso, a construção do conceito de gestão social é marcada pelo protagonismo desta sociedade.

Segundo Tenório (1998) a inversão dos pares para sociedade-Estado e trabalho-capital, ressalta a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas dessas relações. Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras sociedade-mercado, que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, no qual a sociedade deve ser protagonista (TENÓRIO, 2008a; 2008b). Ou seja, em todas as análises é possível notar o cidadão-ativo; aquele que está inserido nos processos e que participa em prol do bem comum. Na seção Gestão Social esta análise será retomada com algumas discussões pertinentes.

Como forma de sintetizar o estudo das abordagens teóricas do paradigma social, apresenta-se o Quadro 5 com as categorias teóricas, construído a partir das discussões teóricas realizadas até aqui.

Quadro 5 Categorias teóricas de análise do paradigma social de administração pública

CATEGORIAS TEÓRICAS
Democracia
Interesse predominante
Racionalidade
Protagonismo da ação

Fonte: Do autor (2017).

As categorias democracia, interesse predominante, racionalidade e protagonismo da ação dão suporte para analisar as três abordagens teóricas que serão apresentadas a seguir como forma de explorar um campo ainda recente no âmbito acadêmico de pesquisa.

2.2 Gestão Social

A gestão social se apresenta como um campo de conhecimento científico em pleno desenvolvimento, marcado por processos dialógicos e práticas de gestão. Em relação à origem do termo, Cançado (2011, p. 103) revela que não existe consenso e que “[...] a principal pista vem dos textos do professor Tenório, que, desde 1990, está à frente do Programa de Estudos em Gestão Social”. Segundo Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011, p. 750) “os debates sobre gestão social no Brasil têm o seu início a partir dos primeiros anos da década de 1990 e naquele momento era um conceito restrito às organizações do chamado terceiro setor”.

Tenório (1998) apresenta o conceito de gestão social alinhado ao pensamento de Habermas com base na *Teoria da Ação Comunicativa*. Esse autor considera que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, onde todos têm direito à

fala, espaço caracterizado como esfera pública. Na visão de Tenório (1998) entende-se por gestão social um

[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008, p. 39).

Dessa forma, a gestão social é um processo social dialético pela ação e reflexão de práticas e saberes que tem como fio condutor a cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2005). Esta cidadania é apresentada por Tenório (2008c, p. 41) nas situações em que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Por sua vez, a cidadania deliberativa está pautada nos conceitos de esfera pública e sociedade civil, bem como de liberalismo e republicanismo.

O termo gestão social é trabalhado por diferentes autores em diferentes correntes teóricas de pensamentos, como abordagem crítica frankfurtiana, abordagem da gestão do desenvolvimento social interorganizacional, abordagem da administração pública societal e abordagem puquiana (PERES JÚNIOR e PEREIRA, 2014).

Como forma de sintetizar as principais abordagens, são apresentados no Quadro 6 os conceitos representativos de cada uma identificada no trabalho de Peres Júnior e Pereira (2014).

Quadro 6 Abordagens da gestão social, autores e conceitos

Abordagem - Autores	Descrição/Conceitos
Abordagem crítica frankfurtiana - Tenório (2005; 2008c; 2012); Tenório et al. (2010); Cançado, Tenório e Pereira (2011); Cançado (2011); Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015); França Filho (2003; 2008); Alcântara (2015)	Para Tenório (1998, p. 16) trata-se de “[...] um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. “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” (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p. 697). “[...] ação gerencial dialógica própria da sociedade, do interesse público não estatal e voltado para o bem comum” (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2013, p. 17).

	Complementa-se, ainda como “[...] um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido e que tem por finalidade a emancipação [...]” (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2015, p. 178). Para Alcântara (2015, p. 32) “[...] a gestão social visa uma ação gerencial dialógica que produza bens (fatos) e reproduza (valores) públicos por meio de ações comunicativas, voltadas para o interesse público não estatal e com o compartilhamento das decisões pelos diferentes sujeitos sociais em diversos espaços”.
Gestão do desenvolvimento social interorganizacional - Fischer (2004; 2012), Fischer, Melo e Codes (2004); Fischer (2012); Gondim, Fischer e Melo (2006);	Segundo Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 15) “nessa linha, desenvolvem-se pesquisas relacionadas ao desenvolvimento territorial mediante o conceito de interorganizações”. Para Gondim, Fischer e Melo (2006, p. 7): “[...] um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo”.
Abordagem da administração pública societal - Paes de Paula (2005a; 2005b)	Para Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 15) “destacam os estudos sobre as experiências de participação e deliberação focadas nas demandas dos cidadãos”.
Abordagem puquiana - Dowbor (1999), Rico e Raichellis (1999), Cavalcanti e Nogueira (2006), Cabral (2006; 2011), Araújo (2014)	“Possui uma forte ligação com a área de serviço social e um debate marcante sobre terceiro setor e movimentos sociais” (ALCÂNTARA, PEREIRA e SILVA, 2015, p. 15). “gestão que produza os bens públicos e reproduza os valores sociais gestão que produza os bens públicos e reproduza os valores sociais” (CABRAL, 2008, p. 35). “A gestão social é um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder. Prevalece a lógica humanitária, do interesse público

	e social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetário” (ARAÚJO, 2014, p. 88).
--	---

Fonte: Adaptado de Peres Júnior e Pereira (2014, p. 226).

Apesar das diferenças segundo Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011, p. 749) “[...] parece haver uma convergência entre alguns teóricos sobre a necessidade de um processo de gestão que seja dialógico e transparente, no qual as pessoas se comunicam livremente”. É preciso entender as formas com que o termo está sendo utilizado e em qual contexto, uma vez que para Cançado (2011, p. 106) é “[...] possível identificar a tendência à banalização do termo”.

Para caracterizar a abordagem teórica e seu potencial de contribuição para a construção epistemológica do paradigma social de administração pública, o Quadro 7 é preenchido de acordo com os elementos teóricos discutidos e apresentados até o momento, com base nas categorias comparativas.

Quadro 7 Abordagem da gestão social caracterizada pelas categorias teóricas do paradigma social

Categorias teóricas	Gestão Social
Democracia	Deliberativa
Interesse predominante	Público não estatal
Racionalidade	Comunicativa e substantiva
Protagonismo da ação	Sociedade

Fonte: Do autor (2017).

Diante do levantamento teórico realizado, a abordagem de gestão social pode ser caracterizada por uma democracia deliberativa, pautada em um interesse público não estatal, uma vez que a sociedade é a protagonista da ação. A racionalidade que permeia é a comunicativa, marcada por processos dialógicos e participação da sociedade nas decisões públicas, e a substantiva levando em consideração o contexto do indivíduo, sem ter como base apenas o fim.

Contudo, as abordagens de gestão social não são livres de críticas. Algumas discussões norteiam o uso do próprio termo “gestão social” (PINHO, 2010). Primeiramente, aborda-se que o termo é dotado de ambiguidade. Porém, além das discussões propostas por este autor, vale ressaltar alguns pontos fundamentais que podem interferir no processo de gestão social. Para Pinho (2010) a prática de participação popular se intensificou no início do processo de

transição do autoritarismo para a democracia, entretanto, veio carregada de ambiguidades, podendo se tornar (em muitos casos) como uma figura de retórica. Essas críticas foram respondidas por Cançado, Pereira e Tenório (2015).

Partindo das formas de participação com uma atuação representativa ou deliberativa, por exemplo, Cançado, Pereira e Tenório (2015) destacam que é preciso compreender qual participação requer na gestão social, ou seja, que tipo de participação vem sendo discutida na literatura.

Diante das possibilidades de atuação na sociedade e da discussão se as pessoas sabem exercer sua função de cidadão, “o que se defende, na perspectiva da gestão Social, é que as pessoas têm o ‘direito’ (no sentido amplo do termo) de participar das decisões que irão afetar suas vidas” (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2015, p. 188).

Além disso, Alcântara, Pereira e Silva (2015) consideram que se torna importante realizar diálogos com os conhecimentos e as práticas sobre governança pública, o qual pode contribuir para uma construção teórica comparativa entre esta temática, a gestão social e a governança deliberativa.

Isso pode auxiliar na promoção de uma ação gerencial dialógica na qual os indivíduos são participantes ativos dos processos de decisão. É um passo inovador e de grande importância para analisar as reais necessidades e buscar o bem comum.

2.3 Governança Pública

Em um contexto de mudanças no setor público, as relações entre os órgãos públicos e os cidadãos apresentam novos contornos, contudo, o sistema continua ainda não muito favorável ao cidadão (KISLER e HEIDEMANN, 2006). Diante disso, os autores questionam até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade? Vale destacar que não existe um único conceito para tratar de governança pública. É preciso conhecer o cenário em questão e buscar compreender a estruturação das relações entre Estado, mercado e sociedade.

Segundo Secchi (2009, p. 357) “a definição de governança não é livre de contestações”, uma vez que o uso do termo em diferentes áreas de conhecimento gera ambiguidades. Além disso, “governança é um tema abrangente e multidimensional, que tem sido pronunciado sem o devido rigor nos discursos políticos e empresariais” (SANTOS; PINHEIRO e QUEIROZ, 2014, p. 2).

Para melhor compreensão, vale tratar sobre sua origem. Segundo Bizerra, Alves e Ribeiro (2012, p. 3) “a temática da governança surge primeiramente no ambiente das

entidades privadas” abordando-se, assim, sua origem na governança corporativa (setor privado).

Benedicto et al. (2013, p. 287) complementam que “o termo governança corporativa existe há muito tempo” e, diante do contexto dos Estados Unidos e Europa na década de 1980, ela é embasada em uma vertente financeira (FONTES FILHO e PICOLIN, 2008). Na literatura são comuns expressões como governança empresarial, global, interativa, corporativa, local, territorial, pública, em rede, democrática, boa governança, dentre outras adjetivações (FREY, 2004, SECCHI, 2009; DENHARDT, 2012; RAQUEL e BELLEN, 2012).

Conforme Mello (2006) a governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e a legitimidade. Sob a ótica da ciência política, essa temática está associada a uma mudança na gestão pública, sendo “uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político” (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 482).

A seguir, apresenta-se o quadro teórico de análise (Quadro 8) sobre a temática governança pública com as principais denominações, acompanhadas de seus autores e descrições/conceitos. A base epistemológica e o conteúdo são abordados na dissertação.

Quadro 8 Abordagens da governança, autores e conceitos

Governança – Autores	Descrição/Conceitos
<i>Good governance</i> - Benedicto et al. (2013); Santos (1997); Osborne (2010); Rhodes (1996);	“a governança é primeiro determinante da governabilidade” (BENEDICTO et al., 2013, p. 288)
Governança pública - Kissler e Heidemann (2006); Rhodes (2009), Pierre e Peters (2000) e Bevir, Rhodes e Weller (2003); Secchi (2009); Diniz (1998); Osborne (2010); Kettl (2002); Raquel e Bellen (2012); Bresser-Pereira (2008; 2001a);	“Governança Pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública” (BRESSER-PEREIRA, 2001a, p. 8). “Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo paradigma: a governança pública (<i>public governance</i>)” (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 480).

Governança pública deliberativa - Freitas, Freitas e Dias (2012), Dryzek (1990; 2000; 2010)	“[...] a ‘governança deliberativa’, para a qual as relações mais próximas entre Estado e sociedade civil dependem da existência de espaços públicos para deliberação, que viabilizariam a um só tempo o engajamento do cidadão na implementação das políticas e a apropriação das mesmas às demandas localizadas” (FREITAS, FREITAS e DIAS, 2012, p. 1204).
New public governance - Osborne (2006); Rhodes (1996);	“Osborne (2006) ao debater a <i>New Public Governance</i> informa que governança e governança pública não são termos novos e possuem grande bagagem teórica e ideológica em uma diversidade de abordagens” (ALCÂNTARA, PEREIRA e SILVA, 2015, p. 16).
Governança corporativa - Sauerbronn (2014); Osborne (2010); Rhodes (1996);	No contexto nacional é entendida como “[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle” (IBGC, 2015, p. 1)

Fonte: Do autor (2017).

Neste íterim, a governança pública no processo de reforma do Estado apresenta-se como objeto uma ação conjunta entre sociedade civil, Estado e mercado de forma eficaz, transparente e compartilhada visando uma solução dos problemas para o bem público. Para Secchi (2009, p. 363),

No paradigma burocrático, o cidadão é chamado de usuário dos serviços públicos. Na retórica dos paradigmas APG [Administração Pública Gerencial] e GE [Governo Empreendedor], os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. Sob o guarda-chuva da GP [Governança Pública], os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói paradigmas horizontais de relacionamento e coordenação.

Fundamentada em uma lógica instrumental de gestão, a governança pública, o Estado e a sociedade civil permeiam nas discussões sobre as relações com os parceiros, grupos-alvo, terceiro setor, dentre outros. Neste contexto, Kissler e Heidemann (2006) apostam que a governança pública, pautada na cooperação por meio de alianças e redes públicas, poderia representar o terceiro pilar da democracia comunitária, juntamente com a democracia representativa e a democracia direta. Na análise das categorias teóricas será possível notar em qual momento a governança pública se encontra e fortalece.

Para Bresser-Pereira (2009, p. 16) o termo “governança” entende-se como “o processo complexo de governar nas democracias modernas, em que não apenas os funcionários governamentais, mas também a sociedade civil e uma legião de atores políticos diferentes e conflitantes interagem no contexto de uma realidade econômica e institucional”, contudo, o autor evita utilizar o termo. Este processo se reflete na atuação do Estado frente às potencialidades dos atores sociais e, assim, a governança vem para articular as relações em um processo de coprodução.

Assim, Kissler e Heidemann (2006) afirmam que a governança pública está voltada para uma mudança na gestão pública. Uma vez ultrapassadas, as abordagens tradicionais hierarquizadas se tornam um paradigma a ser repensado, sendo necessário uma nova governança (KETTL, 2002).

Como forma de superação do paradigma de administração pública gerencial, a governança pública visa um compartilhamento de ações dos atores. Contudo, Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 18) afirmam que

O delineamento da governança ainda não é claro, ora os autores caminham para uma definição pautada na dimensão da participação e da cooperação (um paradigma de governança pública que pode ser adjetivado como democrático), e, ora pautada no gerencialismo, na eficiência e no desempenho.

Finalmente, conforme os fundamentos trabalhados, a governança pública é uma abordagem teórica que pode ser estudada tendo em vista o paradigma social. Sua atuação nesta perspectiva não é ligada diretamente, como ocorre com a própria abordagem de gestão social, mas está ligada diretamente na relação Estado-sociedade, fato que instiga a pesquisa.

Com base nas discussões teóricas sobre governança pública até o momento o Quadro 9 é preenchido a partir das categorias teóricas. Nota-se as diferenciações em relação a abordagem de gestão social.

Quadro 9 Características da abordagem da governança pública com base nas categorias teóricas

Categorias teóricas	Governança Pública
Democracia	Representativa
Interesse predominante	Público estatal
Racionalidade	Instrumental
Protagonismo da ação	Estado

Fonte: Do autor (2017).

A governança pública é marcada por uma democracia representativa, ou seja, o sistema conta com uma parcela da população para a tomada de decisão. Consequentemente, o poder fica concentrado nesta parte. Nesse primeiro momento pode-se observar que as abordagens lidam com perspectivas diferentes. Assim, o interesse nesta governança é o público estatal e o Estado mantém-se como figura forte da ação. A racionalidade que permeia as decisões é a instrumental.

Para complementar a análise, esse estudo busca a análise de outra abordagem, a governança deliberativa.

2.4 Governança Deliberativa

É possível complementar as discussões até aqui apresentadas mediante a abordagem teórica de governança deliberativa (*deliberative governance*) de Dryzek (2010). Segundo Dryzek e Niemeyer (2014) a “virada deliberativa” vem em uma época de ascensão à teoria democrática e, enquanto os teóricos continuam a desafiar os significados por trás dessa vertente, conceitos deliberativos têm proliferado rapidamente em numerosos campos acadêmicos.

Partindo do ideal normativo da democracia deliberativa, Dryzek (2000) apresenta que a deliberação é um processo comunicativo em que os atores são informados sobre uma questão de política. A finalidade de uma ação deliberativa é o bem comum, envolvendo políticas e arranjos institucionais para promovê-lo. Isso se volta à concepção de Habermas (2003, p. 18) para o qual “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático”.

Para Hendriks (2009) os democratas deliberativos promovem a ideia de que as decisões coletivas devem ser informadas por um processo de raciocínio público, em contraponto de serem simplesmente baseadas na agregação de votos ou no ‘jogo de interesses’. Os deliberacionistas concordam que a deliberação diz respeito à busca por acordos em meio a interesses divergentes e que estes sejam legítimos.

Assim, a governança deliberativa pode estar relacionada com as negociações de divisão de poder político, como considera este autor

Com base em estudos empíricos, exploramos como a governança deliberativa se relaciona e negocia o poder na prática política. Em geral, os documentos demonstram as várias maneiras pelas quais o poder pode infundir e dar forma às práticas deliberativas. Antes de fornecer uma visão geral dos documentos, deve ser dada alguma consideração à forma como diferentes formas de poder se relacionam com a governança deliberativa (HENDRIKS, 2009, p. 176, tradução nossa).

Por abordar também de um ponto de vista democrático e comunicativo os aspectos de coordenação das ações, legitimidade a partir da deliberação, relações entre Estado, mercado e sociedade civil aproxima a abordagem de governança deliberativa substancialmente à gestão social. A governança deliberativa é marcada pela influência dos autores deliberacionistas de várias gerações (Habermas é considerado da primeira geração) e possui foco em aspectos discursivos, nas relações entre os diversos interesses colocados na esfera pública e a legitimidade das decisões. Hendriks (2009) reitera que a governança deliberativa se refere a um processo no qual as decisões e ações são legitimadas pela troca pública de significados, isto é, por meio do debate público que envolve as diversas concepções de mundo, opiniões e razões sobre o tema.

Dryzek (2010) destaca como conceitos centrais para a governança deliberativa: legitimidade, representação, comunicação, pluralismo e metaconsenso. Em especial, a legitimidade depende de processos de publicidade e transparência, inclusão, igualdade de oportunidades e troca de argumentos (HABERMAS, 2008; DRYZEK, 2010). Para Dryzek (2010) a legitimidade depende da participação deliberativa de diferentes atores. No entanto, é preciso considerar que estes processos são limitados por várias questões como distribuição desigual de competências, seletividade dos meios de comunicação, assimetrias de informações, enfoques oportunistas e preconceitos (HABERMAS, 1997b).

Estas dificuldades são consideradas atentamente pela governança deliberativa e, desta forma, Dryzek (2010) apresenta que o processo de deliberação pode resultar democraticamente em ‘metaconsenso’, ou seja, diversos discursos coexistem, são justapostos e mantidos. Este metaconsenso representa um acordo sobre a validade de uma diversidade de discursos – característica de um pluralismo. Por sua vez, Habermas (1997a) destaca que os processos deliberativos são contínuos e os consensos construídos na diversidade e validade dos atos de fala são provisórios. Portanto, a continuidade do processo é fundamental.

Em termos de interesse, a governança deliberativa se pauta no interesse público estatal. Isso pode ser observado ao considerar que o protagonismo da ação é do Estado para a sociedade e para o mercado. Para Dryzek (2009) a capacidade de promover a legitimidade, resolver os problemas sociais de maneira eficaz, promover a reflexividade das ações, dentre outros, significa que a capacidade deliberativa da gestão contribui para a construção do Estado e para a consolidação democrática. Permeia nesta abordagem teórica uma lógica social, contudo, ainda enraizada no aparato estatal.

Destaca-se também que algumas teorias deliberativas se relacionam com a esfera pública, uma vez que as formas de comunicação não estruturadas envolvem em discurso público aberto através da comunicação social, movimentos sociais, associações da sociedade civil e redes, fundamentando-se no ideal deliberativo (HENDRIKS, 2009). Autores como Benhabib (1996), Dryzek (1990; 2000) e Habermas (1996) também discutem tal abordagem.

Hendriks (2006) conceitua o sistema deliberativo como um espaço discursivo composto de sobreposição de esferas de conversa pública, nas quais algumas se fundamentam em micro deliberação, outras em macro e, ainda, algumas formas mistas de deliberação. A discussão de um sistema deliberativo remete também as concepções de Mansbridge (1999). Segundo interpretação de Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2013, p. 35) “o sistema deliberativo pode ser interpretado como uma esfera pública ampliada”. Assim, em termos de racionalidade a abordagem de governança deliberativa é caracterizada pela racionalidade comunicativa, tendo em vista a formação de uma esfera pública de discussão para deliberar sobre questões de interesse público.

Pode-se verificar esse aspecto nas colocações de Dryzek (2000, p. 68, tradução nossa) ao considerar que “as comunicações são deliberativas na medida em que são não-coercitivas, são capazes de induzir a reflexão sobre as preferências que os indivíduos possuem e são capazes de relacionar os interesses particulares de indivíduos e grupos com princípios mais universais”.

Nesta passagem o autor reforça dois pontos importantes para a construção das categorias teóricas. O primeiro diz respeito à racionalidade comunicativa que se fortalece na fala do autor ao tratar de comunicações deliberativas e sem coerção. O segundo ponto trata da lógica do interesse. Permeia neste tipo de governança um interesse estatal, contudo, nota-se mudanças que direcionam a gestão para atender aos interesses da sociedade, partindo de reflexões e princípios universais.

A fim de caracterizar a abordagem de governança deliberativa são apresentados no Quadro 10 suas respectivas características com base nas categorias teóricas de análise.

Quadro 10 Características da abordagem da governança deliberativa com base nas categorias teóricas

Categorias teóricas	Governança Deliberativa
Democracia	Deliberativa
Interesse predominante	Público estatal
Racionalidade	Comunicativa
Protagonismo da ação	Estado

Fonte: Do autor (2017).

A governança deliberativa, caracterizada por uma democracia deliberativa, parte de uma lógica semelhante à da gestão social. A racionalidade que permeia as relações é a comunicativa. Entretanto, esta abordagem recém trabalhada no Brasil atua por um interesse estatal, tendo este como o seu protagonista da ação. A análise desta abordagem é relevante, pois permite ao pesquisador compreender a lógica do Estado e a lógica da sociedade em interação.

Por fim, argumentou-se neste referencial teórico que em conjunto as abordagens e saberes oriundos da gestão social, da governança pública e da governança deliberativa contribuem para o estudo da administração pública em um contexto marcado por mudança paradigmática. Emerge, então, o denominado paradigma social e uma nova possibilidade de se compreender e fortalecer a gestão.

A seguir, apresenta-se a metodologia adotada para essa pesquisa teórica.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta dissertação teórica trata das abordagens que sustentam o paradigma social, quais sejam: gestão social, governança pública e governança deliberativa. Foram escolhidas quatro categorias teóricas de análise fundamentadas nas respectivas abordagens.

O processo de construção dos quadros das categorias foi feito à medida que se desenvolveu o referencial de análise das três abordagens propostas, a fim de compreender as possíveis contribuições para a construção epistemológica do paradigma de administração pública sob a vertente da gestão social.

3.1 A natureza teórica da dissertação

A proposta de construção teórica busca mostrar que o paradigma social de administração pública é construído e sustentado por meio de abordagens teóricas específicas, tais como a gestão social, a governança pública e deliberativa. Segundo Sutton e Staw (2003, p. 79) a construção teórica deve estar “amarrada a um conjunto de argumentos convincentes e logicamente interconectados”. Para Demo (2000, p. 20) uma pesquisa teórica é “[...] dedicada a reconstruir teoria, conceitos, ideias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos imediatos, aprimorar fundamentos teóricos”.

No âmbito de um estudo teórico Eco (1988, p. 11) esclarece que uma tese teórica pode ser definida como “aquela que se propõe atacar um problema abstrato, que pode já ter sido ou não objeto de outras reflexões” – definição que pode servir de orientação também para uma dissertação.

Além disso, é importante considerar que no campo do estudo teórico a criação de categorias ou conceitos pode ser uma alternativa para compreender a realidade. Assim, “a teoria é a consciência cartográfica do caminho que vai sendo percorrido pelas lutas políticas, sociais e culturais que ela influencia tanto quanto é influenciada por elas” (SANTOS, 1999, p. 215).

3.2 Análise comparativa das categorias teóricas das abordagens de gestão social, governança pública e governança deliberativa

Uma pesquisa teórica requer rigor conceitual (DEMO, 2000; SUTTON e STAW, 2003) e na dissertação propõe-se a realização de uma análise comparativa entre os elementos estruturantes das abordagens de gestão social, governança pública e governança deliberativa ressaltando suas principais características como forma de contribuir para a construção do paradigma social de administração pública.

Em trabalho desenvolvido por Alcântara, Pereira e Silva (2015) sobre as temáticas governança pública e gestão social percebeu-se a necessidade de ampliar a discussão incluindo a abordagem da governança deliberativa, temática ainda pouco explorada no Brasil.

O intuito principal é construir uma base teórica comum no sentido de avançar cientificamente sobre as teorias da administração pública pautado, especificamente, no paradigma social, envolvendo as três abordagens mencionadas. Desta forma, para o processo da análise é construído um quadro com as características de cada abordagem com base nas categorias utilizadas e, posteriormente, um quadro geral sintetizando as categorias teóricas identificadas, bem como suas características e contribuições. No Quadro 11 consta a estrutura proposta.

Quadro 11 Estrutura de análise comparativa das abordagens com base nas categorias teóricas

Categorias teóricas	Gestão Social	Governança Pública	Governança Deliberativa
Democracia			
Interesse predominante			
Racionalidade			
Protagonismo da ação			

Fonte: Do autor (2017).

Inicialmente, foram definidas quatro categorias teóricas de análise com base na literatura abordada, no intuito de embasarem as dimensões no que tange as abordagens de gestão social, governança pública e governança deliberativa. Tais categorias de caráter comparativo visam compreender semelhanças e diferenças entre os conceitos trabalhados, além de analisar as contribuições para o paradigma social de administração pública. Nesse sentido, é apresentado a seguir o procedimento metodológico adotado.

3.3 Procedimento metodológico de análise

Inicialmente, caracterizou-se cada abordagem separadamente com base nas categorias teóricas, construindo (preenchendo) o quadro por meio de uma análise hermenêutica das referências bibliográficas levantadas.

Segundo Prasad (2002) a hermenêutica pode ser considerada como uma importante abordagem interpretativa para a compreensão de textos. As teorias hermenêuticas de interpretação estão no centro das metodologias qualitativas e são identificadas em qualquer orientação filosófica, epistemológica ou ontológica. A hermenêutica como uma metodologia

pode estar presente em diversas áreas, como contabilidade, marketing, sistemas de informação de gestão, estudos organizacionais, entre outras (PRASAD, 2002).

Freeman (2011) fundamentado nos estudos de Gadamer (1960; 1989) compreende a hermenêutica como a arte ou técnica de buscar a compreensão, bem como a interpretação. Contudo, vale ressaltar que há uma série de questões epistemológicas importantes relacionadas com a utilização da hermenêutica como uma abordagem para a pesquisa acadêmica organizacional, a qual continua pouco explorada.

Envolto neste universo hermenêutico, o discurso desempenha alguns papéis-chave para determinadas análises e estudos. Segundo McLaren e Mills (2010) ao tratar o discurso dentro do próprio contexto estão em jogo os interesses naquele tempo. Por meio de uma análise hermenêutica desenvolve-se um relacionamento do leitor com o texto, uma vez que cabe a ele ter a consciência de seus próprios discursos e ideologias que já estão incorporados no contexto, nas histórias de vida e preconceitos, a fim de entender como moldam tal interpretação. Sendo assim, o leitor, o texto e o contexto constituem uma interpretação crítica, fechando o círculo hermenêutico.

Neste trabalho o intuito é fechar o círculo hermenêutico com as bases teóricas de gestão social, governança pública e governança deliberativa fundamentadas nas categorias de análise. A compreensão deste contexto ocorre na forma que cada abordagem é caracterizada por meio das categorias de democracia, interesse, racionalidade e protagonismo da ação.

Tal situação desperta muitos questionamentos na hermenêutica e aproxima o fato da nossa realidade, na qual nos faz relembrar leituras em que, ao conhecer o contexto do autor, talvez um texto passe a ter sentido diferente ou ainda estimule interesses distintos que vão além do simples ato de ler. O escritor de um texto é ausente da leitura que cabe ao indivíduo, e o leitor ausente do ato de escrever. É por este motivo que o leitor desenvolve perturbações quando encontra um autor presente na escrita.

Primeiro, é construído o quadro de cada abordagem separadamente, totalizando em três quadros: gestão social, governança pública e governança deliberativa. Posteriormente, é preenchido o quadro final composto pelas três abordagens conforme Figura 1 a seguir.

Figura 1 Esquema teórico de análise



Categorias teóricas	Gestão Social	Governança Pública	Governança Deliberativa
Democracia			
Interesse predominante			
Racionalidade			
Protagonismo da ação			

Fonte: Do autor (2017).

A escolha das categorias para a sistematização se fundamentou em leituras e características presentes em cada abordagem teórica. A busca pelos artigos ocorreu por meio de bases indexadas e foi criado um banco de dados para cada um. Após a leitura e análise deste material, os quadros foram criados. O processo de construção dos quadros teóricos, bem como sua análise final abrangendo as três abordagens, busca criar discussões em torno do paradigma social e suas possíveis contribuições para o fortalecimento do campo.

Vale destacar que este estudo se propõe a realizar uma sistematização de um conteúdo que já é presente nas discussões, principalmente, no que tange a uma nova forma de gestão pública e/ou uma gestão cuja protagonista da ação é a sociedade.

Diante do contexto apresentado o círculo hermenêutico apresenta uma troca de conhecimento, entendimento, interpretação, modificação da realidade e tradição cultural entre o todo – paradigma social –, suas partes – categorias teóricas –, e o leitor.

Por fim, Paes de Paula (2005a, p. 180) destaca uma significativa consideração ao lembrar-se de Guerreiro Ramos: a Gestão Pública “está sempre em processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado”. Essa deve ser não prescritiva e ter como orientação as necessidades dos cidadãos. Um paradigma que não seja centrado no Estado ou no mercado e sim na sociedade, lembrando a perspectiva sociocêntrica em Keinert (2007).

É justamente nestes pontos ‘inacabados’ que se busca construir de forma dialógica o presente estudo.

4 CONTRIBUIÇÕES DAS ABORDAGENS PARA O PARADIGMA SOCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O paradigma social é construído a partir das características das abordagens de gestão social, governança pública e governança deliberativa. Neste caso, a dimensão estrutural da gestão possui ênfase sociopolítica, diferenciando do paradigma gerencial de administração pública voltada para dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

Segundo Paes de Paula (2005a) esta vertente emergiu nos anos de 1980 influenciada pelos traços das mobilizações sociais, da reforma e gestão do Estado. É importante ressaltar nesta discussão que não se trata o paradigma social como um tipo ideal, contrapondo ao gerencialismo como algo que não deve ser seguido, ou ainda, que não produz resultados significativos.

A grande diferença está no foco de que cada paradigma de gestão apresenta seus potenciais, bem como suas limitações e desafios. Este fato reforça, inicialmente, com Paes de Paula (2005a) ao apresentar o paradigma de administração pública societal como possibilidade de uma nova relação entre Estado e sociedade, conforme já foi tratado. O intuito é promover a participação social, não apenas no sentido de ter abertura, mas sim da importância de desenvolver capacidades técnicas e políticas dos cidadãos como dos gestores públicos.

Trabalhar sob a ótica do paradigma social está relacionado ao que Keinert (2007) entende pelo próprio conceito de paradigma. Ou seja, é um trabalho voltado para o conjunto de regras de uma determinada sociedade, normas que devem ser seguidas, crenças e valores que fazem parte daquela região, marcando a história e a identidade das pessoas como um todo (KEINERT, 2007).

Ao conhecer este contexto é possível identificar as necessidades dos cidadãos, dando abertura para a construção de instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social; fato que está diretamente ligado com o que Paes de Paula (2005c) apresenta de ponto positivo do paradigma que denomina de administração pública societal. Um dos grandes desafios, ainda, é promover uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas da gestão pública.

Emerge do paradigma social as contribuições que cada abordagem apresentada no referencial pode trazer para o seu fortalecimento. As características das três abordagens possuem muitos pontos convergentes e, com base nos resultados das categorias teóricas de análise, é possível identificar as proximidades e diferenças dentro de um *continuum* que vai da

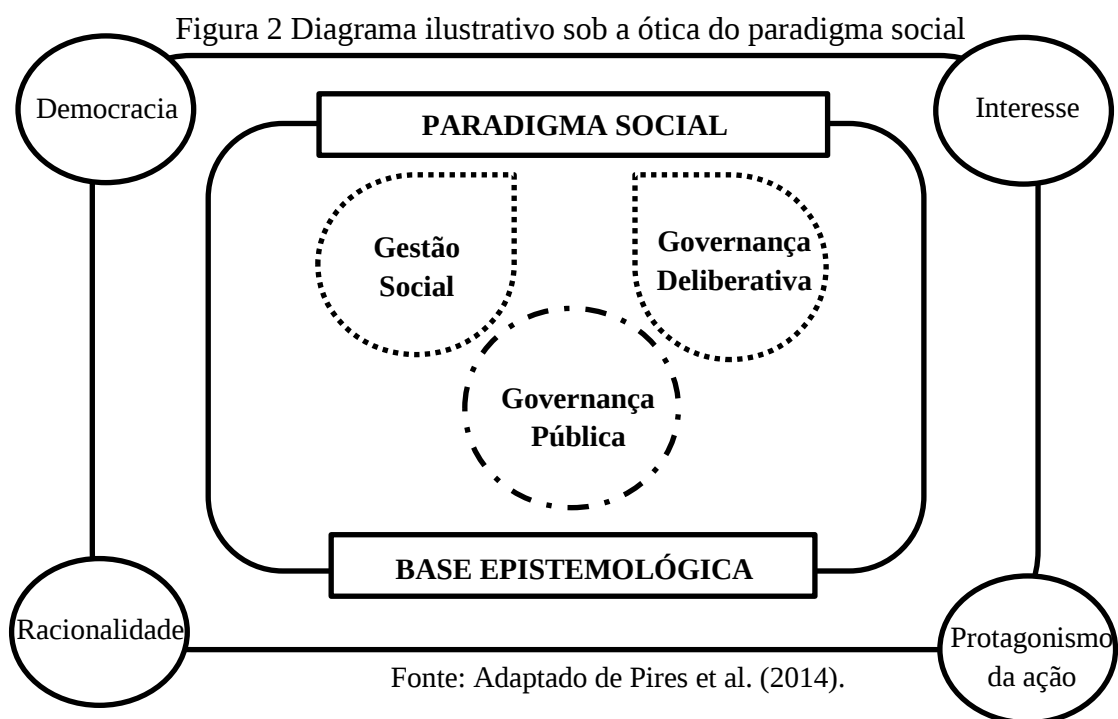
gestão social até à governança pública, sendo a governança deliberativa uma abordagem intermediária entre os extremos.

O Estado constitui um interesse público difuso, uma vez que se compromete com diferentes vontades individuais, demandas de empresas e demais setores presentes na sociedade. Ao mesmo tempo é um sistema permeável, permitindo análises por diversos pontos, sejam eles políticos, financeiros, institucionais ou participativos.

Assim, no contexto do paradigma social de administração pública o Estado republicano é visto segundo Bresser-Pereira (2004) como um sistema de governo no qual os cidadãos estão engajados, participando das decisões juntamente com os políticos e os servidores públicos.

Imerso no campo do saber é que este estudo retoma no paradigma proposto por Pires et al. (2014) no qual enfatizou as políticas públicas, a gestão pública e a gestão social no *locus multi* ou interdisciplinar de ensino e pesquisa e apresenta a seguir um novo paradigma pautado na formação acadêmica do campo da administração pública, fundamentando-se na gestão social, na governança pública e na governança deliberativa no sentido de compreender as contribuições das abordagens teóricas ao paradigma social.

Partindo de um estudo hermenêutico, o qual leva em consideração todo o contexto histórico de determinada análise, indivíduo e/ou situação, buscou-se na Figura 2 o entendimento do todo representado pelo paradigma social e suas partes constituídas pelas abordagens teóricas; entendimento este realizado pelo estudo das categorias teóricas.



No diagrama ilustrativo adaptado de Pires et al. (2014) nota-se que as abordagens de gestão social, governança pública e governança deliberativa estão imersas no campo das categorias teóricas como possibilidade de estudos. A construção das categorias ocorreu por meio da busca de autores que tratam de democracia, interesse, racionalidade e protagonismo da ação. A partir do levantamento desse banco de dados, as abordagens teóricas sustentaram as aproximações e (de)limitações para constituir, posteriormente, os quadros teóricos.

No decorrer do capítulo de fundamentação teórica o quadro foi preenchido, caracterizando cada abordagem no que tange as quatro categorias definidas. No Quadro 12 são apresentadas as categorias teóricas de análise e suas respectivas características para a gestão social.

Quadro 12 Caracterização da abordagem teórica da gestão social

Categorias teóricas	Gestão Social
Democracia	Deliberativa
Interesse predominante	Público não estatal
Racionalidade	Comunicativa e substantiva
Protagonismo da ação	Sociedade

Fonte: Do autor (2017).

A gestão social possui fortes características voltadas para a sociedade. A luz de uma democracia deliberativa, este conceito reforça as ações que caminham da sociedade para o Estado, permeando o interesse público não estatal. Em prol do diálogo e de decisões sem coerção, a abordagem teórica é orientada por uma racionalidade comunicativa e substantiva.

Em busca de uma gestão mais humana, não focada apenas nos aparatos burocráticos e nas ações gerenciais, o paradigma social é o grande avanço (como alternativa) a fim de repensar a dimensão social, política e cultural em prol de uma participação ativa. Em contraponto, a governança pública atua do Estado para a sociedade, conforme se verifica no Quadro 13 ao apresentar as categorias teóricas de análise e suas características para a governança pública.

Quadro 13 Caracterização da abordagem teórica da governança pública

Categorias teóricas	Governança Pública
Democracia	Representativa
Interesse predominante	Público estatal

Racionalidade	Instrumental
Protagonismo da ação	Estado

Fonte: Do autor (2017).

A governança pública, diferentemente da gestão social, atua sob uma gestão gerencialista, fato que reforça a base epistemológica centrada no paradigma gerencial. As ações caminham do Estado para a sociedade por meio de um interesse público estatal.

Este tipo de abordagem adota medidas em prol de uma racionalidade instrumental, buscando resultados efetivos, lucrativamente. O paradigma de democracia é representativo e, por esta característica, a concentração do poder pertence a uma parcela especializada de funcionários.

Segundo uma entrevista dada por Habermas em 2015, democracia é a alternativa óbvia para todo o regime: “é o que nós estamos vivendo”. Em relação à democracia representativa liberal, Habermas (2015) considera que ela incorpora um modelo unilateral, pois defende apenas as ideias dos direitos básicos.

Nesta perspectiva, o Estado tem o papel de “guardião de uma sociedade econômica constituída por pessoas privadas” (HABERMAS, 2003, p. 122) e o bem comum é assegurado pela realização dos desejos pessoais. Complementa-se, ainda, que a democracia liberal convencional se limita ao voto, enquanto a democracia deliberativa vai além, ela se preocupa com o modo que os cidadãos participam racionalmente do “jogo democrático”.

Além disso, Habermas (2015) entende que o voto não é instrumento suficiente para legitimar a democracia, devendo esta se legitimar através de uma efetiva participação dos cidadãos nos processos deliberativos e nas tomadas de decisão.

Na sequência é apresentado um tipo de abordagem recente no Brasil, e que desperta algumas comparações em relação à atuação da gestão social, voltada mais para a sociedade, e a governança pública, apresentando uma ótica mais gerencialista. No Quadro 14 são apresentadas as características da governança deliberativa com base nas categorias teóricas.

Quadro 14 Caracterização da abordagem teórica da governança deliberativa

Categorias teóricas	Governança Deliberativa
Democracia	Deliberativa
Interesse predominante	Público estatal
Racionalidade	Comunicativa
Protagonismo da ação	Estado

Fonte: Do autor (2017).

A governança deliberativa é uma temática que vem sendo explorada em estudos no Brasil e, comparativamente às outras correntes teóricas trabalhadas nesta pesquisa, pontos importantes podem ser ressaltados.

A abordagem atua por meio de uma democracia deliberativa, permeando a racionalidade comunicativa na busca pelo diálogo nas decisões públicas. Contudo, por outro lado, seu interesse é no público estatal e a figura do Estado se mantém forte nesta abordagem.

Na sistematização completa tais aproximações ou (de)limitações ficam mais claras conforme Quadro 15, onde são reunidas comparativamente as características das três abordagens.

Quadro 15 Sistematização teórica das três abordagens

Categorias teóricas	Gestão Social	Governança Pública	Governança Deliberativa
Democracia	Deliberativa	Representativa	Deliberativa
Interesse predominante	Público não estatal	Publico estatal	Publico estatal
Racionalidade	Comunicativa e substantiva	Instrumental	Comunicativa
Protagonismo da ação	Sociedade	Estado	Estado

Fonte: Do autor (2017).

Nota-se que há maior aproximação entre gestão social e governança deliberativa, uma vez que em ambas as abordagens permeiam uma racionalidade comunicativa, buscando maior interação da sociedade nas decisões públicas imersas em um sistema de democracia deliberativa. Simultaneamente, a gestão social possui traços de uma racionalidade substantiva também.

Neste sentido, a racionalidade substantiva priva pelo fato que não é somente a lógica de mercado que serve de referência à vida humana (VIZEU, 2009). Diante da necessidade de uma racionalidade substantiva para as organizações, Guerreiro Ramos discute este conceito de forma mais ampla. Para o autor a mesma constitui “a essência da forma política de vida, e também o requisito essencial para o suporte de qualquer bem”, o qual regula a vida humana associada (RAMOS, 1981, p. 109).

Por um lado, a gestão social busca um processo gerencial dialógico entre os atores sociais envolvidos, com foco no interesse público não estatal, enquanto a governança deliberativa um processo deliberativo das questões políticas. O trânsito das informações entre as duas abordagens teóricas é maior do que quando comparado ao conceito de governança

pública, mesmo com a diferença entre os atores que protagonizam a ação, bem como seus interesses.

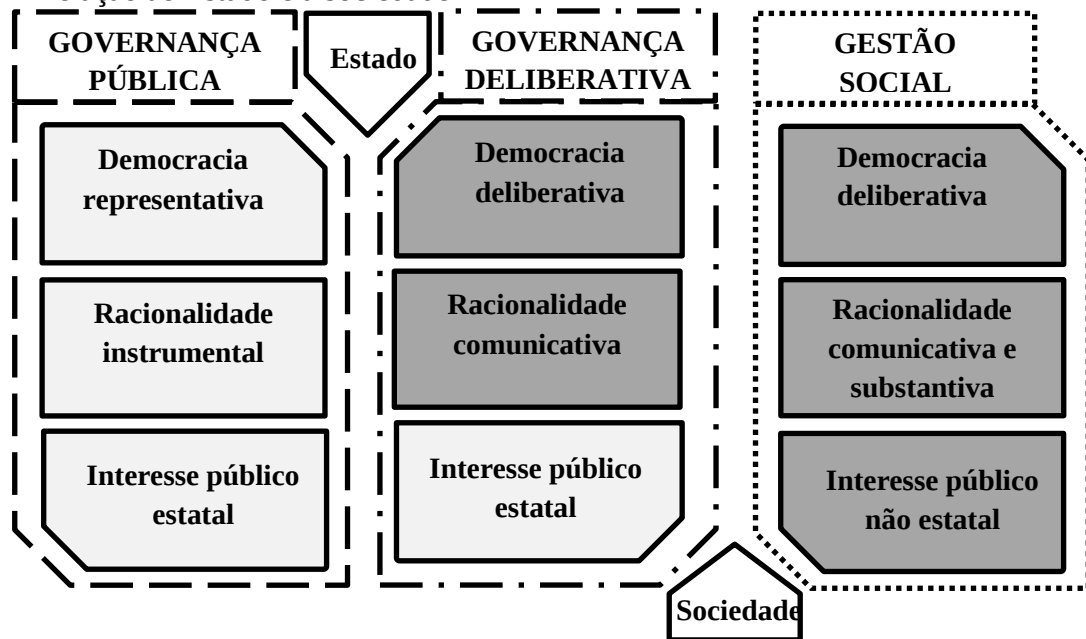
A governança deliberativa possui raízes gerenciais em transição para um processo comunicativo, tendendo a fortalecer o papel da sociedade frente ao Estado. Este é um grande desafio que o estudo instiga aos pesquisadores e pode ser tema de novas pesquisas. A governança pública, por sua vez, é demonstrada com abertura e entraves nesta troca. A lógica da governança pública é pautada nas relações entre Estado, mercado e sociedade civil, contudo, frente a estudos já realizados nota-se uma maior proximidade com o Estado, sendo este o protagonismo da ação.

A base epistemológica permite ao pesquisador explorar os autores que são referências, além de conhecer o contexto que cada paradigma de gestão está inserido. Em busca de uma gestão pública que atenda as demandas do cotidiano a gestão social é a abordagem que mais sustenta o paradigma explorado.

Para Paes de Paula (2005a, p. 174) “a vertente societal, por sua vez, enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o paradigma de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão”. É justamente nesta ótica que o estudo se encontra. Ações dialógicas e práticas de gestão capazes de satisfazer a vontade pública, bem como suas reais necessidades.

Segundo Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 187) “não há Estado sem sociedade, sendo ele, inclusive, uma criação dela. A sociedade escolheu se organizar dessa forma e a própria sociedade escolhe quem vai lhe representar no Estado. Assim, a participação não deve ser concedida, ela deve ser ‘uma prerrogativa’”. Representativamente e historicamente, as abordagens teóricas tendem a caminhar para uma administração pública dialógica, regida pelo sistema deliberativo em prol de interesses públicos não estatais. A figura da sociedade passa a ser representativa (e ativa). Nota-se na Figura 3 que quanto mais as ações se aproximam da sociedade, mais consistente é o paradigma social.

Figura 3 Aproximação e distanciamento das abordagens teóricas da administração pública em relação ao Estado e a sociedade



Fonte: Do autor (2017).

Na figura 3 é possível perceber que, à medida que a caracterização se fortalece nos aspectos sociais, mais representativa a demonstração se torna em relação ao paradigma explorado neste trabalho.

Com base nas três dimensões de administração pública as abordagens se complementam. A governança pública, representada pela figura do Estado, pode contribuir na compreensão das competências estatais no que tange os direitos sociais e políticos. Nesse sentido, vale considerar o argumento de Souza Santos (2006) de que se deve democratizar a democracia para se reinventar o Estado comprometido com a democracia. Na interlocução entre os atores sociais nota-se, pelo tracejado expresso na figura 3, que há aberturas, como também há entraves.

Na ótica deliberativa de gestão este cenário começa a mudar e a inter-relação entre Estado e sociedade passa a articular de maneira diferente. Mesmo com o Estado dominante, há dialogicidade por se tratar de uma gestão que busca nas relações políticas e sociais formas de tornar a gestão pública deliberativa.

Na gestão social a relação Estado-sociedade se inverte e a sociedade entra como protagonista. Há uma ênfase nesta relação e o interesse público não estatal faz a administração pública acontecer de fato. Desta forma, o paradigma social pode ter êxito com a gestão social complementada com a governança deliberativa, principalmente, uma vez que para este paradigma é importante à constituição do Estado democrático de direito.

Segundo Durão (2009, p. 120) “o estado de direito forma-se, tanto empírica como normativamente, mediante uma conexão interna entre direito e política”. Pela perspectiva normativa, Durão (2009) destaca que o sistema jurídico e o sistema político possuem funções próprias e funções recíprocas entre si na sociedade complexa.

Basicamente, o sistema jurídico desempenha a função de coordenar a ação e solucionar os conflitos entre os cidadãos, enquanto o sistema político permite aos agentes realizar programas coletivos de ação diante das interações entre os cidadãos, valores, normas e metas (DURÃO, 2009).

Entretanto, novas abordagens que se aproximem e/ou avancem em relação ao paradigma social podem surgir. Trata-se de uma forma de gestão inovadora, porém regada de desafios. Desafios que caminham em um cenário brasileiro de déficit em engajamento cívico do cidadão e em uma gestão institucionalizada, reproduzindo o gerencialismo no setor público.

Um dos grandes avanços para as pesquisas no campo do paradigma social é romper com essas práticas tradicionais enraizadas no cotidiano.

5 AVANÇO CIENTÍFICO DAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Assim como apresenta Bresser-Pereira (2009) os tipos de Estado e os paradigmas de administração pública refletem diretamente na atuação de cada gestão e nos atores sociais envolvidos neste contexto. Na administração pública patrimonial apenas o Estado simbolizava o poder, sendo assim, sociedade e mercado desprovidos de qualquer poder e/ou decisão.

Nos aparatos do paradigma burocrático weberiano, Secchi (2009) destaca a presença de um sistema moroso e ineficiente diante das necessidades dos cidadãos, tornando-se inadequado para o contexto institucional contemporâneo. Emergindo, então, a denominada nova administração pública (*New Public Management*), a qual buscou respostas às demandas atuais do contexto brasileiro.

Com todo este processo de reinvenção dos aparatos de gestão, segundo Denhardt (2012), o governo deveria além de adotar técnicas da gestão de negócios, se atentar também a determinados valores dos negócios. Desta forma, “entre esses valores, o movimento de reinvenção e a nova gestão pública endossaram ideias como valor da competição, a preferência por mecanismos de mercado para a decisão social e o respeito pelo espírito empreendedor” (DENHARDT, 2012, p. 203).

Contudo, esse paradigma de gestão entrou em uma denominada “crise de legitimidade” ressaltada por Denhardt (2012), uma vez que as bases convencionais da teoria não estão correspondendo ou até mesmo refletindo as necessidades dos atores imersos neste campo, sejam eles teóricos, profissionais, cidadãos.

Assim, o paradigma gerencial apresenta limitações no que tange a relação Estado-sociedade, principalmente, no papel da sociedade como protagonista das relações. Por um lado a eficiência, a eficácia e a efetividade estavam presentes na ótica gerencialista, por outro, a complexidade social exigia um sistema menos rígido.

Vimos que a reinvenção político-institucional é fundamental para transformar as relações entre o Estado e a sociedade, mas é importante destacar que ela está desafiada a combinar ação e estrutura, política e técnica, de forma que não ocorra uma cristalização e rigidez da instituição criada – é preciso conciliar a estabilidade de instituição e a dinâmica de movimento social (PAES DE PAULA, 2005a, p. 171).

Trabalhar com a administração pública sob a vertente social é discutir uma gestão pela “busca de um novo paradigma de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 153).

Neste cenário a autora complementa ao tratar que

A despeito da heterogeneidade do campo dos movimentos, uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito da vertente societal: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas. Consolidava-se assim a visão que orienta o discurso da vertente societal: a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político (PAES DE PAULA, 2005a, p. 155).

Trata-se de uma vertente que busca a qualidade de vida, juntamente com a ampliação dos espaços de participação da sociedade; ela está em constante processo de desenvolvimento. Institucionalmente, o Estado e a sociedade se deparam com um processo de reestruturação das relações políticas e sociais. Em outras palavras, as instituições precisam ser recriadas e para viabilizar essa reinvenção político-institucional é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade (PAES DE PAULA, 2005a, p. 161).

Logo, um dos desafios da gestão pública democrática é identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e as ações políticas necessárias à implementação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo em cada situação qual vai ser o papel dos cidadãos e dos burocratas. É importante notar que as políticas públicas são construções políticas e técnicas, que envolvem interesses, valores e meios de execução e devem ser tratadas a partir dessa perspectiva (PAES DE PAULA, 2005a, p. 159).

O processo para a concretização dessas mudanças requer ações inovadoras atuando com uma sociedade ativa do cumprimento de seu papel. Entretanto, para Paes de Paula (2005a) o que tem se observado neste cenário é uma manutenção dos arranjos institucionais que foram impostos pela última reforma do Estado, o que reflete apenas em uma reprodução de práticas gerencialista na gestão pública.

Cabe ao gestor conseguir quebrar essas barreiras do funcionalismo público e ser capaz de colocar em prática o paradigma social, uma vez que “o papel do administrador público é dar apoio à criação e à manutenção do discurso autêntico, por meio do qual serão ouvidos e levados em conta os valores de uma multidão de cidadãos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 245).

No sistema democrático brasileiro o governo atua por meio do voto. Torna-se necessário inverter essa lógica de atuação do governo, colocando os movimentos sociais, as Organizações Não Governamentais e formas associativas representativas da sociedade civil como protagonistas das ações públicas. Cumpre lembrar aqui o relevante papel que tem no Brasil o Ministério Público, ao defender a sociedade dos interesses privados que insistem a

tomar conta do Estado. Sendo assim, o valor das pessoas deve ser medido por suas ideias e opiniões conscientes e não apenas pelo seu voto.

Contudo, vale ressaltar conforme Lüchmann (2002, p. 38) que

As dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores, tais como: as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais.

Ou seja, é preciso que alguns pontos sejam superados para que os cidadãos tenham participação ativa na coprodução de bens e serviços. Deste modo, o fortalecimento da opinião pública consensuada e sua capacidade de influenciar uma decisão política serão capazes de reduzir os erros e manipulações existentes no regime democrático brasileiro, impedindo a legitimação de um poder absolutista disfarçado como poder democrático.

Frente a este cenário complexo Denhardt (2012) chama a atenção para a natureza aparentemente paradoxal da construção teórica, envolvendo administração e política, eficiência e responsividade, fato e valor, autonomia e responsabilidade, teoria e prática.

A constante busca por respostas nos leva, segundo o autor, a entender que não há respostas e “na melhor das hipóteses, existem apenas perguntas e orientações – esperamos que elas ao menos sejam as perguntas e as orientações corretas” (DENHARDT, 2012, p. 286).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje a administração pública no Brasil tem raízes no sistema patrimonialista, burocrático, gerencial e social. Por mais que ocorreram processos históricos de ruptura de poder, várias características marcam a gestão pública.

Assim, promover o diálogo em uma gestão engessada é um grande desafio. Para que isso seja superado e o diálogo possível é necessário incentivar a participação em seu sentido deliberativo, na formação de uma opinião pública racional e qualificada, e que possa se configurar como uma coprodução do bem público. O engajamento cívico proporciona à sociedade maior interação com a coisa pública e, a partir disso, o cidadão passa a fazer parte das discussões políticas que são promovidas nas três esferas federal, estadual e municipal.

Diante dos resultados deste estudo, as abordagens teóricas podem contribuir para o fortalecimento do paradigma social, paradigma este que propõe uma mudança na forma de gestão, uma administração pública da sociedade e para ela.

Imerso neste contexto, a contribuição base é a relação sociedade-Estado. O intuito é despertar no leitor o quanto a figura da sociedade está (ou deveria estar) protagonizando ações em prol de seus interesses. Uma administração pública voltada para o bem viver.

A segunda contribuição é a delimitação do campo da administração pública em relação à categoria democracia. Assim, fica nítido que quanto mais democrático for o Estado maior será a sua contribuição. O paradigma social está intimamente relacionado com os princípios democráticos, deliberativos e participativos.

De forma simplificada, ao considerar a deliberação pública como um processo aberto e contínuo de argumentação (acompanhado de uma forma de diálogo cooperativo e recíproco) e que pode levar à ação conjunta, torna-se necessário algumas questões pontuais. Nas organizações públicas deve-se predominar a tomada de decisões coletiva, a transparência no processo decisório, o julgamento ético, a autenticidade, o entendimento e a solidariedade.

Tais elementos estão presentes na racionalidade substantiva, a qual se complementa com a racionalidade comunicativa tendo em vista que a sociedade é protagonista da ação. Assim, esta racionalidade contribui à medida que a democracia é consolidada e a liberdade de expressão torna-se uma realidade fundamental para o próprio desenvolvimento, garantindo o exercício da cidadania.

Outra contribuição diz respeito ao interesse. Vale ressaltar que o interesse público estatal é aquilo que, constitucionalmente, cabe ao Estado prover. Enquanto, o interesse público não estatal é aquele que não está necessariamente previsto na constituição, atuando de forma complementar ao Estado. Neste estudo, o interesse público não estatal se sobressai ao

tratar do paradigma social e, assim, as categorias apresentaram que a abordagem teórica que mais se destaca é a própria gestão social. A governança deliberativa, por sua vez, tem fortes características que tendem a permear neste interesse também.

A sistematização do conhecimento em três abordagens do paradigma social ocorreu no sentido de mostrar ao leitor que estas abordagens fortalecem um paradigma que está em construção. O diálogo entre elas se fundamenta na construção das categorias, as quais apresentaram momentos de semelhanças e diferenças. As categorias foram tratadas de forma hermenêutica para dar corpo às discussões, fundamentado no contexto, no todo, nas partes e na construção do conhecimento. Este paradigma ainda é pouco trabalhado e a pesquisa realizada, de cunho teórico, se limitou no estudo de três abordagens. A fim de ampliar o campo de conhecimento, outras abordagens podem ser identificadas e exploradas nesse mesmo sentido.

Na busca pelo fortalecimento do paradigma social este estudo propõe novas pesquisas voltadas para as práticas inovadoras presentes na administração pública brasileira, como forma de compreender a superação dos problemas patrimonialistas, burocráticos e gerenciais enraizados no cotidiano de organizações municipais, estaduais e federais. Outro item que pode estar presente na agenda de pesquisa é buscar a compreensão da coprodução do bem público, do engajamento cívico ou, ainda, das razões que levam os cidadãos a não se envolverem nas questões públicas.

O campo da governança deliberativa necessita ser explorado em estudos brasileiros. Trata-se de uma abordagem com fortes características que somam à gestão social. Pode ser feito um levantamento bibliométrico para posterior análise com outras abordagens teóricas.

O papel do cidadão deve ser discutido, então, em seu caráter comunicativo, de forma que possa participar e representar sobre questões de valores e não apenas relacionadas às preferências. Este cidadão se encontra imerso em um recorte histórico complexo e incerto, o qual necessita de um norte frente às transformações do mundo contemporâneo.

A administração pública no Brasil tem potencial para superar determinados costumes e se abrir para uma nova forma de gestão. Capacidade de se desenvolver profissionalmente e socialmente, promovendo grandes impactos sociais.

Para a formação profissional em administração pública nas universidades brasileiras é de grande relevância o ensino do paradigma social e das abordagens que as sustentam, bem como difundir esse conhecimento por meio da extensão universitária.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, V. C. **Mundo-da-vida e sistema: o locus da gestão social sob a abordagem habermasiana**. 2015. 421 p. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.
- ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015.
- ANDREWS, C. W. **Emancipação e legitimidade: uma introdução à obra de Jürgen Habermas**. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.
- ARAÚJO, E. T. Gestão Social. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a Formação em Gestão Social**. Salvador: CIAGS, v. 1, p. 85-90, 2014.
- BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N.. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, p. 286-300, 2013.
- BENHABIB, S.. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In BENHABIB, S. (Ed.), **Democracy and difference: Contesting boundaries of the political**. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 67-94, 1996.
- BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Comparative governance: Prospects and lessons. **Public Administration**, v. 81, p. 191-210, 2003.
- BIZERRA, A.; ALVES, F. J. S.; RIBEIRO, C. M. A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: Encontro de Administração Pública e Governo, Bahia, 2012. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O Modelo Estrutural de Governança Pública. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado**, n. 10, jun/jul/ago 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia Republicana e Participativa. **Novos Estudos**, n. 71, p. 77-91, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O surgimento do Estado republicano**. Lua Nova, São Paulo, n. 62, p. 131-150, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 15-48, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **Cadernos do MARE**, Brasília, n. 3. 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (Coords.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CABRAL, E. H. S. Desenvolvimento e terceiro setor: possibilidades globais e escolhas locais. **Revista CIRIEC BRASIL**, Salvador, v. 1, n. 1, 2012.

CABRAL, E. H. S. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p 1915-1941, 2011.

CABRAL, E. H. S. A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. **Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 21-34, 2008.

CABRAL, E. H. S. Espaço público e controle para a gestão social no Terceiro Setor. **Serviço Social e Sociedade**, v. 86, p. 30-55, 2006.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G.. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: Editora CRV, 2 ed., 2015. 218p.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G.. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: Editora CRV, 2013. 211p.

CANÇADO, A.C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE**, v. 9, n. 3, Rio de Janeiro: FGV, set. 2011.

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.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. 230p.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. SP, Cengage Learning, 2012.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, n. 45, p. 29-48, 1998.

DOWBOR, L. Tendências da gestão social. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, Fev. 2014.

DRYZEK, J. S. Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation. **Political Theory**, v. 38, n. 3, p. 319–339, 2010.

DRYZEK, J. S. Democratization as Deliberative Capacity Building. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 11, 2009.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**: Liberals, critics contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, J. S. **Discursive democracy**: Politics, policy and political science. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. **International Journal of Communication**, v. 8, Book Review, p. 1540–1543, 2014.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive Representation. **American Political Science Review**, v. 102, n. 4, 2008.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, 2006, p. 634–649.

DRYZEK, J. S.; STEVENSON, H. Global democracy and earth system governance. **Ecological Economics**, v. 70, p. 1865–1874, 2011.

DURÃO, A. B. Habermas: os Fundamentos do Estado Democrático de Direito. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 119-137, 2009.

ECO, H. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1988.

FERNANDES, V.; PONCHIROLLI, O. Contribuições da racionalidade comunicativa, racionalidade substantiva e ambiental para os estudos organizacionais. **CADERNOS EBAPE.BR**, v. 9, Edição Especial, 2011.

FISCHER, T. Gestão social do desenvolvimento de territórios. **Revista Psicologia**, v. 12, n. 1, p. 113-119, 2012.

FISCHER, T. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento socioterritorial. **Organizações e Sociedade**, v. 11, p. 13-41, 2004.

FISCHER, T.; MELO, V. P.; CODES, A. L. Integração e gestão do desenvolvimento sócio-territorial: um estudo de organizações da sociedade civil em municípios baianos. In: XXVIII Encontro da ANPAD. Paraná, 2004. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163-2288, 2008.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, p. 26-37, 2008.

FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional Sobre Poder Local, Bahia. **Anais...** Salvador: UFBA, 2003.

FREEMAN, M. Validity in Dialogic Encounters With Hermeneutic Truths. **Qualitative Inquiry**, v. 17, n. 6, p. 543-551, 2011.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial no contexto da descentralização da gestão de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1201-1223, 2012.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 5, p. 117-136, 2004.

GADAMER, H.-G. **Truth and method** (2nd rev. ed., J. Weinsheimer & D. G. Marshall, Trans.). New York, NY: Continuum, 1989.

GADAMER, H.-G. **Wahrheit und Methode: Grundziige einer philosophischen Hermeneutik**. Gesammelte Werke J, v. 5, 1960.

GIDDENS, A. **Sociologia**. 6 ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T.; 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 – EnANPAD, Salvador, 2006. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

GRIGOLI, J. de J. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Pelotas**, p. 113-126, 2014.

HABERMAS, J. **Entrevista** (80 anos 18/jun/2009). Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=AfmlYOkOuIo>>. Acesso em: 20 de nov. de 2015.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: Martins Fontes, v. I, 2012.

HABERMAS, J. **Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica**. *Líbero*, Ano XI, n. 21, p. 9-21, 2008.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, vol II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003. 354p.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, 1997a.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 1997b.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**. Cambridge, UK: Polity Press, 1996.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, n. 36, 1995.

HABERMAS, J. Tendências da Juridicização. **Sociologia – Problemas e Práticas**, n. 2, p. 185-204, 1987.

HAMPTON, G. Deliberative governance in higher education: the utility of John Dryzek's concept of meta-consensus. Deliberative governance in higher education: the utility of John Dryzek's concept of meta-consensus. **Higher Education Review**, v. 46, n. 1, p. 4-18, 2013.

HENDRIKS, C. M. Deliberative governance in the context of power. **Policy and Society**, v. 28, p. 173–184, 2009.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, n. 3, p. 486–508, 2006.

HENDRIKS, C. M.; DRYZEK, J. S.; HUNOLD, C. Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation. **Political Studies**, v. 55, p. 362–383, 2007.

IIZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida - São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p.748-779, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Acesso em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php>>. Acesso em: 02 de dez. de 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, M.. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN, C. E.; MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O. Para além da dupla consciência: Gestão Social e as antessalas epistemológicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, p. 237-251, 2014.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.

KETTTL, D. F. The transformation of governance: public administration for twenty-first century. Baltimore, **The Johns Jopkins Univerty Press**, 2002, 205p.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479-499, Rio de Janeiro, Maio/Jun. 2006.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 639p.

LÜCHMANN, H. H. L. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa**, n. 33, p.1-46, 2002.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, S. (Ed.). **Deliberative politics: essays on democracy and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MARGOTO, J. B.; BEHR, R. R.; PAES DE PAULA, A. P. Eu me Demito! Evidências da racionalidade substantiva nas decisões de desligamento em organizações. **Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 52, 2010.

McLAREN, P. G.; MILLS, J. H. Appropriation, Manipulation, and Silence: A Critical Hermeneutic Analysis of the Management Textbook as a Tool of the Corporate Discourse. **Management & Organizational History**, v. 5, n. 408, 2010.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, V. A. R. de O.; PEREIRA, J. R. Interesse Público: Significados e Conexões. **CADERNOS GESTÃO SOCIAL**, v. 4, n.1, jan./ jun. 2013.

OLIVEIRA, V. A. R. de; PEREIRA, J. R. O Público Estatal e Não Estatal na Delimitação do Campo da Gestão Pública. In: Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG. Salvador, 2012. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

OSBORNE, S. P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, S. P. (Ed.). **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia**: República. Brasília, DF: IPEA, 2010.

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

PAES DE PAULA, A. P. Tréplica: Comparação Possível. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 51-52, 2005b.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 1. 2005c.

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens Teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratórias. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, p. 221-236, 2014.

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, L. C. Gestão Social sob a lente estruturacionista. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 6, p. 18-49, 2013.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. London: Macmillan, 2000.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

PIRES, V. A.; MIDDLEJ, S. A.; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil, definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PRASAD, A. The contest over meaning: hermeneutics as an interpretive methodology for understanding texts. **Organizational Research Methods**, v. 5, n. 1, p. 12-33, 2002.

RAMOS, A. G. Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais: Apresentação de um Paradigma. In: **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1981.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas. In: XXXVI ENANPAD, 2012, **Anais...** Rio de Janeiro. XXXVI ENANPAD 2012, 2012.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**. University of Newcastle-upon-Tyne. n. 44, p. 652-667, 1996.

RHODES, R. A. W. Understanding governance: Ten years on. **Organization Studies**, n. 28, p. 1243-1264, 2009.

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

RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.

SANTOS, B. S. Por que é tão difícil construir uma teoria crítica? **Revista crítica de ciências sociais**, Coimbra, n. 54, p. 197-215, 1999.

SANTOS, M. H. C.. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, M. J. A.; PINHEIRO, L. B.; QUEIROZ, I. S. Q. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as Contribuições Teóricas. In: XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SAUERBRONN, F. F. Revisitando abordagens em governança pública em busca de uma proposta para o estudo da dimensão público-privada no SUS. In: XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA NETO, W. L. B. da. As relações entre esfera pública e democracia no pensamento de Jürgen Habermas. **Direito, Estado e Sociedade**, n.32, p. 219-238, jan/jun 2008.

SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCANTARA, V. C. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 10, n. 1, p. 20-39, Mar. 2012.

SILVA, S. L. P. RAZÃO INSTRUMENTAL E RAZÃO COMUNICATIVA: um ensaio sobre duas sociologias da racionalidade. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n. 18, 2001.

SOUZA SANTOS, B. Reinventar la democracia: reinventar el estado. Buenos Aires, **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO**, 2006. 112p.

SUTTON, R. I.; STAW, B. M. O que não é teoria. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 3, p. 74-78, 2003.

TENÓRIO, F. G. Escopo teórico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

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

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

TENÓRIO, F. G. (Re) Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c. 248p.

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

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de administração pública, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; VILLELA, L. E.; MELO, W. S.; KRAEMER, C. F. B.; LOPES, J. F. R. Da redução sociológica à aplicação de critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos em arranjos institucionais na esfera pública. In: Encontro de Estudos Organizacionais. Santa Catarina, 2010. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2010.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**: sentimentos e emoções-de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Martins Fontes, 2004.

VIZEU, F. Racionalidade Administrativa e Distorção Comunicativa nas Organizações Contemporâneas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2009, XXXIII, **Anais...** ENANPAD, 2009.

VIZEU, F. Da racionalidade instrumental à racionalidade comunicativa: o caso de uma instituição psiquiátrica. **Organizações & Sociedade**, v. 36, p. 56-78, 2006.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília, EdUnB, v. 2, 1999, 584p.