

## QUE PARTICIPAÇÃO É ESSA? DO INSTRUMENTALISMO LEGITIMADOR À AUTOPROMOÇÃO EMANCIPADORA

Carlos Eduardo Justen<sup>1</sup>  
Luís Moretto Neto<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo objetiva construir uma proposta de delimitação teórico-conceitual da noção de participação para o campo da Gestão Social. A justificativa para esse intento decorre da noção implícita e incompleta de participação derivada da perspectiva habermasiana, presente na teoria da ação comunicativa e na noção de esfera pública, adotada como fundamento teórico e epistemológico da Gestão Social, pelo menos por sua corrente mais representativa. A questão foi enfrentada pela via da complementação, trazendo elementos que preservassem a condição antitética e emancipadora da Gestão Social. Inicialmente, descerrou-se o caráter ideológico da participação como concebida pela *mainstream* organizacional e política. Após, optou-se, no esforço de complementação, por apresentar aprofundamentos coerentes com a obra de Habermas. Para tanto, usou-se de três expedientes. Na caracterização do modo de conceber essa participação mais explícita e abrangente, usou-se da chamada teoria clássica de participação, mediante as obras de Rousseau e John Stuart Mill. Na caracterização do modo de produzir a participação, explorou-se a obra de Demo (2001) e, na caracterização do modo de praticar a participação, inseriu-se a abordagem de Freire (2011). Ao final, construíram-se treze caracteres teórico-conceituais de orientação para a concepção, produção e prática da participação em contextos convergentes com a Gestão Social, desenvolvidos numa perspectiva de redução do conhecimento (Ramos, 1965), como alternativa de entendimento do fenômeno, passível, portanto, de outras apreensões, aprofundamentos e desenvolvimentos, desde que concebidos na direção da autopromoção emancipadora.

**Palavras chave:** Participação, Gestão Social, Emancipação.

### ABSTRACT

*This article aims to build a proposed theoretical-conceptual definition of the concept of participation to the field of Social Management. The justification for this notion stems from the implicit intent and incomplete participation derived from Habermas' perspective, this theory of communicative action and the notion of public sphere, adopted as a theoretical and epistemological Social Management, at least for its current more representative. The question was addressed by means of complementation, bringing elements that preserve the condition of the antithetical and emancipatory social management. Initially unveiled to the ideological nature of participation as conceived by mainstream political and organizational. After, it was decided in an effort to complement, by presenting insights consistent with the work of Habermas. For this purpose, we used three expedients. In characterizing the way of conceiving such participation more explicit and comprehensive, used the so-called classical theory of participation by the works of Rousseau and John Stuart Mill. In characterizing the*

---

<sup>1</sup> Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: justencarlos@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: moretto@cse.ufsc.br

*mode of production participation, explored the work of Demo (2001), and the characterization of the mode of practice participation was part of the approach of Freire (2011). At the end, we constructed thirteen characters theoretical and conceptual guidance for the design, production and practice of participation in contexts with convergent Social Management, developed a view to reducing the knowledge (Ramos, 1965), as an alternative understanding of the phenomenon, subject, however, other concerns, insights and developments, since they are designed towards the emancipatory self-promotion.*

**Keywords:** *Participation. Social Management. Emancipation.*

### 1. Considerações iniciais

Não obstante as ambigüidades e imprecisões teórico-conceituais e metodológicas que se abrigam em torno do campo, ainda em formação, de estudos e práticas que se convencionam denominar Gestão Social (FISCHER, 2002; BOULLOSA; SCHOMMER, 2009; PINHO, 2010; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), algumas temáticas a ele permanecem inerentemente associadas, talvez diante de certa anuência epistemológica e ontológica entre os seus *practitioners* e pesquisadores – democracia, participação, cidadania, interesse público, autonomia, igualdade, deliberação, entre outras.

Essas temáticas, por sua abrangência semântica, carga axiológica e natureza não disciplinar, são de difícil delimitação teórico-conceitual, servindo muito mais como valores de inspiração para uma determinada perspectiva teleológica abstrata do que como guias práticos para a resolução de problemas do cotidiano. Justamente aí, nessa indefinição, reside uma dualidade paradoxal, que necessita ser enfrentada: esses temas tanto podem servir à autopromoção emancipadora quanto como estratégia de manutenção do poder de uma minoria perante uma maioria, ou seja, como instrumento de legitimação de tutelas, assistencialismos e residualismos.

A participação, em especial, traz a dualidade paradoxal em relevo e um esforço para delimitá-la conscientemente a e para propósitos com potencial emancipatório, como vem se caracterizando a Gestão Social, embora com alguns alertas críticos (PINHO, 2010; BOULLOSA; SCHOMMER, 2009), é útil e necessário, de forma que a liberdade não venha a se converter em maquiésmo. A orientação da participação para ações, práticas e estratégias emancipadoras, mediante uma convergência teórico-conceitual mais precisa, é o objetivo deste artigo.

Muito embora a ideia de participação tenha se tornado tão popular, e isso muito em decorrência da ausência de um enfrentamento mais preciso e esclarecedor sobre o tema, ela tem ocupado um lugar de pouca substância nos desenvolvimentos mais recentes da teoria política e da sociologia política, havendo, inclusive, tendência à rejeição à ampla participação popular em política, de acordo com as modernas teorias da democracia predominantes, em especial aquelas oriundas do sistema de influência norte-americano (PATEMAN, 1992).

Nos estudos organizacionais, por outro lado, a participação tradicionalmente tem-se atrelado à noção do *management* como atividade técnica, condicionada pelas exigências de eficácia e representando, assim, um instrumento neutro para o alcance de objetivos compartilhados (TASKIN; WILMOTT, 2008; CHANLAT, 1999). Perspectivas críticas, como os *critical management studies*, e autores brasileiros, como Tragtenberg (2006) em sua análise da ideologia da harmonia administrativa nos movimentos participacionistas, e Ramos (1981), na noção de política cognitiva, apontam as mazelas dessa concepção de participação.

A Gestão Social<sup>3</sup>, como uma alternativa à *mainstream* dos estudos organizacionais, muito embora não restrita a esse campo do conhecimento, traz uma noção de participação derivada da perspectiva habermasiana, no contexto de uma teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1987) e da noção de esfera pública (Habermas, 2003). Essa noção, vaga, imprecisa e incompleta, é obtida em decorrência da orientação habermasiana, carecendo de maior aprofundamento, seja para servir como perspectiva teleológica abstrata, seja como bússola orientadora de ações concretas. O aprofundamento aqui defendido é alcançado pela via da complementação, a partir de três fontes de inspiração: (a) a teoria participativa da democracia, com fundamento nos escritos de Rousseau e John Stuart Mill, caracterizando o modo de conceber a participação; (b) a perspectiva dialética de participação de Demo (2001), caracterizando o modo de produzir a participação; e (c) a pedagogia da autonomia de Freire (2011), caracterizando o modo de praticar a participação.

Nesse sentido, como estratégia de inquirição, fazemos uso da seguinte problemática – Que participação é essa a ser concebida por uma Gestão Social? –, adotando a cautela de delinear proposições que, mantendo a aderência à perspectiva habermasiana, contribuam para a exploração do potencial participativo à emancipação humana.

---

<sup>3</sup> A perspectiva habermasiana encontra-se presente no trabalho de Tenório (1998, 2005, 2006, 2008, 2010), que não representa a única abordagem sobre Gestão Social existente, muito embora seja a mais representativa. Outras orientações, a título meramente ilustrativo, podem ser encontradas nos trabalhos de Fischer (2002) e Fischer e Melo (2006), vinculados ao desenvolvimento local, e de França Filho (2008), ligados à economia solidária.

Para tanto, além dessa contextualização, o artigo contempla uma discussão acerca da participação como instrumentalismo legitimador na teoria política e nos estudos organizacionais e, em seguida, a proposição de um delineamento teórico-conceitual de participação para a Gestão Social, a partir das fontes de inspiração denotadas, visando a constituí-la como instrumento de autopromoção emancipadora.

### **2. Participação como instrumentalismo legitimador**

A teoria contemporânea de democracia, com base particularmente nos escritos de Schumpeter, Berelson, Robert Dahl, Sartori e Eckstein, visualiza a participação como um mecanismo de proteção individual, salvaguardando o indivíduo, concebido no contexto de uma filosofia do auto-interesse, de decisões arbitrárias dos líderes eleitos capazes de afetarem os interesses privados. Justificado nesses termos, o método democrático, orientado para o consenso sobre as normas eleitorais aptas a regularem a competição dos líderes (elite) pelo voto da maioria, apenas sobrevive se o grau de participação for mantido num nível aceitável, mínimo. Isso porque a maioria da população, diante da preservação de um caráter autoritário, não democrático, deve ser mantida de fora do sistema político, para que não haja desvios em relação à aceitação das normas eleitorais (PATEMAN, 1992).

Essa noção de democracia e participação pode ser historicamente situada a partir do início do século XX e decorre dos seguintes condicionantes: (a) uma compreensão inadequada perante os teóricos clássicos da democracia que acalentavam o ideal da participação máxima por parte do povo, identificados como portadores de uma concepção normativa e imbuída de valor, distanciada da realidade da vida política; (b) o tamanho e a complexidade sem precedentes das sociedades industrializadas e burocráticas, que impunham limites à possibilidade da participação democrática diante dos ideais da eficácia do sistema social; (c) o surgimento de regimes totalitários, como o fascismo e o nazismo, associados à falsa ideia de participação popular; (d) o desenvolvimento da sociologia política, marcadamente empirista, cujas evidências de pesquisa concentraram-se na falta generalizada de interesse por política em grupos de condição sócio-econômica mais frágil, diante das atitudes não democráticas ali presentes (PATEMAN, 1992).

Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961), despe a democracia de qualquer ideal ou fim, advogando para ela o papel de método político, arranjo institucional,

por meio do qual são alcançadas as decisões. O cerne de tal método é a competição dos líderes (elite) pelo voto da maioria, forma pela qual essa maioria controlaria os eleitos. Os meios de participação cidadã, portanto, estariam resumidos ao voto e à discussão descompromissada de influência política efetiva.

Estaria, desta feita, valorizada a apatia política, pois o cidadão comum apenas deteria a capacidade ou interesse para escolher os líderes, a quem incumbiria a tomada das decisões necessárias à sociedade. O problema da participação, nessa direção, foi resolvido pela via minimalista, mediante a restritiva discussão das escalas e da complexidade. O processo democrático, tão somente identificado com o procedimentalismo das regras eleitorais, toma a representatividade como a única solução, nas democracias de grande escala, para a questão da participação (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Assim, esse modelo de democracia é facilmente associado a uma noção sistêmica tão cara ao *management* tradicional – a maioria (menos a elite) obtém o máximo de rendimento (decisões políticas) dos líderes com um mínimo de investimento (participação). A participação, portanto, constitui uma estratégia ideológica, um instrumento legitimador da manutenção de uma minoria no poder político, mediante a criação de uma falsa sensação de participação cidadã na esfera política, participação essa transvertida em tutela.

Por óbvio, essa noção de participação não é a que serve à gestão social. Uma perspectiva mais adequada e convergente aos seus propósitos será resgatada na seção seguinte, com os teóricos clássicos da democracia participativa. Por ora, convém ressaltar que é justamente Habermas que rompeu com a ideia de o procedimentalismo democrático ser apenas um método de constituição de governo. Para o sociólogo alemão, o procedimentalismo deveria ser pensado como uma prática da sociedade, num contexto de deliberação ampliada. Nisso, reconecta-se o elo perdido entre procedimentalismo e participação. Todavia, defende-se aqui que Habermas toma uma concepção implícita de participação em sua teoria social, que foi transposta para a Gestão Social. A inspiração para a explicitação dessa concepção reside nos teóricos clássicos da democracia participativa, em especial Rousseau e John Stuart Mill.

Nos estudos organizacionais tradicionais, a noção de participação tem a mesma roupagem adotada na teoria política contemporânea – instrumento legitimador de algo, no caso, eficiência, e de alguém, em particular, gestores, proprietários e acionistas. A preocupação analítica com a participação no contexto organizacional nasceu com o movimento do humanismo organizacional, o qual, segundo Denhardt (2011), decorreu da

demanda por eficiência/eficácia, por mudança e, de uma forma bastante tênue, por razões éticas e morais.

O fato precursor desse movimento, a Escola de Relações Humanas (ERH), foi tratado de forma crítica por Tragtenberg em *Burocracia e Ideologia* (2006). Ali, Tragtenberg concebe a ERH como movimento de adaptação ao negativismo social em torno do taylorismo/fordismo, adaptação essa obediente à herança cultural da Escola Clássica de Administração. A ERH, substituindo a coerção física pela manipulação psicológica, mediante discursos e práticas voltadas à participação, mantinha o objetivo básico da produtividade e da minimização das tensões entre capital e trabalho. A noção de participação, nesse contexto, envolvia uma pseudoconsciência da importância dos operários e trabalhadores dos níveis hierárquicos mais baixos no processo de tomada de decisão, quando, em realidade, as decisões já tomadas em outros níveis apenas seriam respaldadas pela maioria.

Assim, da mesma forma do que as teorias administrativas, a participação exerceria duas importantes funções. A primeira, no âmbito ideológico, servindo de máscara que obscurece a verdadeira natureza contextual, compreendida de forma desistoricizada. A segunda, no plano operacional, ao se concretizar em práticas, operações, técnicas e intervenções coerentes com o âmbito ideológico.

A funcionalidade operacional da participação efetivamente se concretizaria no movimento dos recursos humanos das décadas de 50 e 60, com os trabalhos de McGregor, Blake e Mouton, Argyris, Maslow, Herzberg e outros. Trata-se, na visão de França Filho (2004), da abordagem do comportamento organizacional, herdeira da psicologia dominante nos EUA e vinculada ao paradigma funcionalista.

O interesse por estilos de gestão pretensamente mais participativos foi, nesse caso, condicionado por exigências de coesão e cooperação, com a finalidade de preservação da performance organizacional. Em outras palavras, tais estilos foram prontamente assimilados pela tradição do pensamento organizacional, constituindo técnicas cada vez mais sutis e sofisticadas para assegurar a conformidade do trabalhador. Nesse sentido, conforme apontam Alvesson e Wilmott (1992), poder-se-ia afirmar que esses esforços intelectuais estariam preocupados com a libertação dos trabalhadores ante as formas de alienação e repressão no mundo organizacional, por intermédio do redesenho das condições materiais e simbólicas de trabalho, propiciando concomitantemente a realização das necessidades humanas, a satisfação no trabalho e o aumento da produtividade.

Contudo, em um exame mais crítico, percebe-se que apenas o último objetivo é de fato atacado. O discurso do humanismo organizacional, no qual a participação é mobilizada, identifica a emancipação dos indivíduos com a provisão de oportunidades para o cumprimento de suas necessidades, algo condicionado à melhoria da performance organizacional. A emancipação, todavia, somente acontece mediante um processo ativo pela autodeterminação individual e coletiva, o que implica uma contínua e sistemática autorreflexão e autotransformação associada (ALVESSON; WILMOTT, 1992).

Ademais, os teóricos humanistas apreendem as necessidades humanas de um ponto de vista fixo, delimitável, passíveis de completude por parte do gestor, diretamente relacionadas à produtividade individual. A participação, portanto, é vista em suas dimensões técnica e instrumental. Pouco esforço é feito no sentido de caracterizar as necessidades humanas e o sentido de participação como manifestação da estrutura das relações sociais, isto é, como processo social construído e interpretado (ALVESSON; WILMOTT, 1992).

De maneira geral, embora poucos teóricos definam - ou, quando isso ocorre, tem-se uma total imprecisão -, a participação, no contexto organizacional, é vista principalmente sob três aspectos: (a) como grau de controle que o indivíduo poderia exercer sobre sua ocupação e sobre o ambiente de trabalho mais amplo; (b) como satisfação, aqui envolvendo a maior especialização funcional possível, pois quanto maior a especialização, maior a possibilidade de controle do processo de trabalho; e (c) como ampliação, enriquecimento de tarefas (PATEMAN, 1992).

Com isso, os teóricos organizacionais inovam ao conceber a participação não apenas em relação ao processo decisório, mas também como técnica de persuasão, no sentido de legitimar decisões já tomadas em outras esferas de poder. É a chamada pseudoparticipação, um instrumento técnico no amplo rol daqueles passíveis de auxiliar na concretização do objetivo último da organização racional – a eficiência.

A pseudoparticipação, tratada pela ortodoxia organizacional, omite ou suaviza as implicações que a participação acarreta, em maior ou menor grau, na estrutura da autoridade organizacional, na qual a toma de decisões é prerrogativa da administração. Em outras palavras, a participação é dissociada das discussões sobre redistribuição de poder, de maneira análoga à teoria política contemporânea. Seja como controle, satisfação ou enriquecimento de tarefas, a participação é vislumbrada em perspectiva unidirecional, do indivíduo para a organização, a partir da noção humana de empregado.

A noção humana de empregado, como Ramos (1981) já evidenciou, é uma das expressões da expansão do enclave econômico para além de seu contexto específico, encampando a noção de natureza humana e de vida humana associada. As consequências desse fenômeno são a despersonalização da natureza humana e a concepção sociomórfica da atualização humana, como se o mundo organizacional fosse o único centro existente da experiência humana.

Essa, por certo, também não é a perspectiva mais condizente com a noção de Gestão Social, até mesmo porque tal gestão se constitui como antitética ao *management* tradicional. Tal noção de participação deve ser confrontada com as perspectivas de Demo (2001) e de Freire (2011), estabelecendo outro modo de produzir e praticar a participação.

### **3. Participação como autopromoção emancipadora**

A Gestão Social, em sua corrente mais representativa, carrega uma perspectiva habermasiana bastante explícita, fundamentada, sobretudo, na teoria da ação comunicativa e no conceito de esfera pública, este último adotado como esforço de orientação para a construção teórica no campo (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010).

Habermas, em *Teoría de la acción comunicativa* (1987), desenvolve uma abordagem pragmático-linguística fundamentada, grosso modo, em três elementos fundamentais: (a) a ação por meio da fala tem um sentido, seja uma intenção (agente) ou interpretação (ouvinte ou observador); (b) a ação linguística tanto pode se dar na relação sujeito-objeto, em que apenas o interesse e o significado do primeiro é considerado e alcançado, numa ação monológica, quanto na relação sujeito-sujeito, na qual existe mais de um significado, numa ação dialógica; (c) na ação dialógica, a verdade e o cumprimento das vontades somente são obtidos mediante acordo intersubjetivo.

Nesse sentido, são dois os possíveis tipos de ação social linguisticamente mediada. A ação estratégica, utilizada com o intento de transmitir informações, situação na qual a coordenação das ações dependerá da assimetria de poder e de recursos não linguísticos por alguém, indivíduo ou grupo. E a ação comunicativa, usada tanto como transmissão de informação quanto como mecanismo de integração social, cuja coordenação das ações é obtida pela força consensual do entendimento linguístico (HABERMAS, 1987).



A ação comunicativa apenas é obtida quando forem satisfeitos quatro requisitos: (a) veracidade, isto é, a verdade deve pautar o ato da fala; (b) sinceridade, ou seja, a intenção contida no ato da fala deve ser autêntica; (c) retidão, no sentido de que as normas que regem o alcance do acordo intersubjetivo devem ser válidas a todos os participantes; (d) inteligibilidade, ou seja, o ato da fala deve ser de entendimento comum (Habermas, 1987). Por conseguinte, a ação estratégica é obtida por intermédio da manipulação desses requisitos, ocasionando uma distorção comunicativa.

A teoria da ação comunicativa, numa visualização ampliada, insere-se no contexto da democracia concebida como processo discursivo. A igualdade decisória é obtida através da argumentação racional e dos procedimentos igualitários para participação discursiva e decisória. Reconhece-se o outro como sujeito capaz e com direito a fazer valer sua vontade individual, observada a processualidade do acordo coletivo e a ausência do emprego de recursos coercitivos (HABERMAS, 2002).

O *locus* de exercício da democracia deliberativa é, para Habermas, a esfera pública, conceito desenvolvido em Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa (2003). A esfera pública consiste no *espaço no qual cidadãos deliberam sobre assuntos comuns; trata-se, assim, de uma arena institucionalizada de interação discursiva* (MORROW; TORRES, 1998, p.149-150). É, portanto, uma práxis na qual a participação pública é realizada mediante a fala.

Conceitualmente distinta do Estado, a esfera pública não pode, outrossim, ser associada ao conceito de comunidade, porquanto nessa noção pressupõe-se unidade e homogeneidade. O entendimento de público, por outro lado, envolve interação discursiva aberta e limitada, carregada muitas vezes de diferenças, antagonismos e debates contraditórios (FRASER, 1994).

Ainda, conforme aponta Fraser (1994), três observações de cautela devem ser adotadas ante a compreensão da esfera pública: (a) a esfera pública não deve ser restringida a mero espaço de deliberação<sup>4</sup>, contemplando instituições, regras e processos que perpassam o discurso; (b) na esfera pública, não pode haver uma concepção homogênea de cidadania, reconhecendo-se as omissões e exclusões que prevalecem na realidade do processo político;

---

<sup>4</sup> Essa parece ser a orientação de Habermas. Há aí o perigo de dissociar a participação do processo de tomada de decisão e, por consequência, do exercício de efetivo poder, como se deliberação envolvesse apenas interação discursiva. Essa orientação é complementada com noção participativa de Rousseau, para quem a participação ocorre na tomada de decisão.

(c) embora diferenciada, a esfera pública não é plenamente realizada sem a presença do Estado.

Depreende-se, das discussões sobre o agir comunicativo e a esfera pública, que Habermas implicitamente desenvolve uma vaga noção de participação, envolta na prática dialógica sem coerção, visando ao entendimento. Essa noção, sob a ideia de cidadania deliberativa, foi apreendida no âmbito das práticas e pesquisas sobre Gestão Social, sem maior preocupação com o enfrentamento mais sério dessa questão. Tal enfrentamento não é o de contestação, haja vista a coerência e a convergência entre as duas perspectivas, mas o de complementação, visando construir uma noção mais explícita e concreta de participação, no contexto de um instrumento de emancipação.

O primeiro esforço nessa direção envolve o resgate daqueles considerados os teóricos clássicos da democracia participativa – Rousseau e John Stuart Mill. Esse resgate, diante das limitações de espaço, abrange apenas o apontamento dos principais aspectos da teoria da participação desenvolvida por esses autores, objetivando consolidar o modo de conceber a participação.

Conforme aponta Pateman (1992), a teoria política de Rousseau baseia-se na participação individual de todos os cidadãos no processo político. Nesse contexto, a participação deixa de constituir tão somente uma proteção aos interesses individuais para provocar um efeito psicológico sobre os participantes, de forma que ocorre uma inter-relação perene entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes dos atores sociais.

Para Rousseau, portanto, a participação acontece na tomada de decisões, o que implica a redistribuição de poder. Tem ela a função primordial da educação para uma ação responsável, individual, social e política, em que cada indivíduo apreende que os interesses público e privado encontram-se imbricados e que outros assuntos, que não os da alçada imediata dos indivíduos, devem ser considerados para fins de cooperação coletiva.

Essa participação é autossustentável, de forma que as qualidades exigidas são aquelas que o próprio processo participativo estimula, no sentido da inter-relação já mencionada. Aspecto de relevo é que a participação, ao redistribuir poder, concede um grau real de controle ao indivíduo em relação à sua vida e ao meio envolvente. Em outras palavras, a participação evita o desenvolvimento de qualquer relação de dominação ou submissão, desenvolvendo, por outro lado, uma consciência de interdependência entre todos e de sujeição igualitária às normas que regem o sistema participativo (PATEMAN, 1992).

Desta feita, a participação de Rousseau contempla três funcionalidades: (a) educação, com a participação sendo apreendida e exercitada numa prática que é a tomada de decisão, cujo poder é compartilhado; (b) aceitação, ao permitir que os acordos e decisões resultantes de um processo participativo sejam mais facilmente aceitos, pois resultantes de uma interação consciente; e (c) integração, fornecendo a sensação de que cada indivíduo isolado pertence a uma determinada comunidade (PATEMAN, 1992).

Com John Stuart Mill, essa participação é direcionada a dimensão espacial local, sob o pressuposto de que *é a nível local que se cumpre o efeito educativo da participação, onde não apenas as questões técnicas tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas também onde ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir ao corpo administrativo* (PATEMAN, 1992, p.46).

Ademais, Mill concebia o local como a organização industrial, sendo que a participação nas estruturas de poder da indústria serviria como condição necessária para a participação no sistema político maior. Para que isso fosse possível, Mill advogava a conversão das relações hierárquicas fundamentadas em superioridade-subordinação para uma relação de cooperação-igualdade. A democracia política ocorreria de mãos dadas com a democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos, incluindo o organizacional.

A teoria da democracia participativa encontrada em Rousseau e John Stuart Mill traz as seguintes contribuições à nossa discussão acerca da concepção de participação na Gestão Social: (a) a participação não se encerra na representação em nível político maior, federativo, necessariamente ocorrendo em outras esferas, cuja função é justamente fomentar o exercício das habilidades e atitudes participativas; (b) a participação é tomada de decisão, é o compartilhamento do poder decisório; (c) tem ela função educativa, tanto a nível psicológico quanto no âmbito das habilidades e procedimentos, integrativa e de interiorização de decisões coletivas; e (d) democracia somente é alcançada mediante uma sociedade participativa em todos os sistemas políticos, não apenas aqueles governamentais ou estatais (Pateman, 1992).

Para um entendimento mais esclarecedor de como essa concepção de participação possa ser produzida, é oportuno recorrer à perspectiva dialética de participação de Demo (2001). Para o autor, a participação plena somente é alcançada no contexto de uma política social apta a redistribuir renda, visando à autossustentação, e poder, objetivando a autopromoção.

Partindo de uma perspectiva dialética<sup>5</sup>, Demo (2001, p.18) concebe a participação como *processo, no sentido legítimo do termo – infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual*. A participação entendida nesses termos envolve uma luta política e ideológica nunca acabada. Com isso, outrossim, o autor desqualifica qualquer espaço participativo concedido ou preexistente, pois despido do qualificativo maior da participação legítima – a conquista.

Justificativa para o processo de conquista, a ausência de participação não deve, segundo Demo (2001), ser encarada como problema, impedimento, mas ponto de partida, pois a tendência histórica é marcada, em primeiro lugar, pela dominação. Se a falta de participação for tomada como impedimento, o esforço será canalizado para a concessão, não a conquista, única forma perene de participação.

Dois outros caracteres qualificam a noção de participação desenvolvida por Demo (2001). Em primeiro lugar, a associação da participação com poder, embora entendido e exercido de outra forma do que a tradição preceitua, não com a ausência, superação ou eliminação do poder. Em segundo lugar, o incrementalismo participativo, o que é coerente com a noção de conquista e tem a vantagem adicional de não banalizar ou naturalizar o conceito.

Ainda, para Demo (2001), a participação tem inerentemente um aspecto teleológico, voltada à obtenção da autopromoção, da realização da cidadania, da implementação das regras democráticas do sistema político, do controle do poder, da burocracia, da negociação e da cultura democrática.

Assentadas em termos mais precisos a concepção e a produção de uma noção de participação mais adequada à Gestão Social, resta enfrentar o modo de praticar tal participação, resgatando-se, nesse sentido, as contribuições de Paulo Freire<sup>6</sup> em *Pedagogia da Autonomia* (2011). Afiliamo-nos, nesse contexto, ao trabalho de Morrow e Torres (1998), que situa o trabalho de Freire no contexto mais vasto da teoria social crítica. Para esses autores, a associação de Freire à educação de adultos restringe a apreciação e o reconhecimento da

---

<sup>5</sup> Demo (2001) filia-se a uma visão histórico-estrutural da dialética, que vislumbra a história como composta de fatores objetivos (estruturais) e subjetivos (históricos), numa relação equilibrada. Afasta-se, assim, do marxismo ortodoxo, de defendia a predominância da objetividade na mudança social.

<sup>6</sup> Uma interessante tentativa de análise comparativa entre Jürgen Habermas, fonte inspiradora da orientação mais representativa de Gestão Social, e Paulo Freire pode ser encontrada em Morrow e Torres (1998).

importância e das bases teóricas mais profundas da pedagogia crítica de Freire em outros campos do conhecimento.

A obra de Freire possui uma convergência acentuada com a perspectiva habermasiana. Conceitos como diálogo, democracia e educação libertadora permeiam a obra de Freire, assim como a noção de que a teoria crítica é também pedagógica, pois os processos de aprendizagem são parte integrante dos processos de autoformação humana. Essa autoformação dá-se nos processos de comunicação, dialógicos, exatamente como defende o sociólogo alemão (Morrow; Torres, 1998).

A principal contribuição de Freire para a discussão corrente é a valorização de uma educação democrática, que implica a noção de cidadania democrática. A cidadania democrática, assim, não é apenas política, mas também pedagógica, na medida em que *a formação do cidadão democrático implica a formação de um sujeito pedagógico* (Morrow; Torres, 1998, p.147).

Desta feita, a participação pode ser vista como um ato pedagógico, algo em consonância com a função educativa defendida por Rousseau. Posicionando Pedagogia da Autonomia (2011) numa esfera de pedagogia da vida, mais ampla do que a prática docente exercida no ambiente escolar, tem-se que a participação, enquanto ato pedagógico, deve ser fundada na ética, no respeito à dignidade e à autonomia das partes envolvidas. A participação, assim, constitui uma dimensão social da formação humana, parte da natureza *em processo de estar sendo* (Freire, 2011, p.19) do ser humano, permitindo a ele assumir-se como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer o mundo, ao criar as oportunidades para a produção ou a construção social do meio envolvente.

Nesse diapasão, a participação envolve: (a) o respeito aos saberes dos participantes, socialmente construídos na prática participativa cotidiana; (b) o risco e a aceitação do novo, assim como a rejeição a qualquer forma de discriminação, em seus mais variados aspectos – tutela, assistencialismo, repressão, dominação, residualismo; (c) reflexão crítica sobre o próprio processo participativo, num movimento recorrente entre o pensar, o fazer e o pensar sobre o fazer; (d) consciência da incompletude, como já demonstrado em Demo (2001); (e) convicção de que a mudança é possível, no sentido de que o papel de cada cidadão não é apenas o de constatar os acontecimentos, mas de intervir como *sujeito de ocorrências* (Freire, 2011, p.75); (f) tomada consciente de decisão; e (g) saber escutar, pois a dialogicidade não se

completa na fala, mas também na reciprocidade compreensiva, a qual necessariamente envolve o ato de escutar.

Esses modos de conceber, produzir e praticar a participação direcionam-na no sentido de um instrumento de autopromoção emancipadora, objetivo final da Gestão Social (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Possibilitam, ademais, construir alguns caracteres teórico-conceituais fundamentadores dessa participação:

(a) *participação é aspecto ao mesmo tempo estrutural e histórico-subjetivo da condição humana* – isso implica reconhecer que a participação, assim como o discurso, é elemento constitutivo do ser humano, formativo de sua estrutura sócio-política, assim como formado pelo homem enquanto “sujeito de ocorrências”, na expressão usada por Freire (2011);

(b) *participação é um valor*, possuindo uma carga teleológica consciente. Deve ser desenvolvida para a construção de sistemas democráticos, que respeitem a natureza humana em sua plenitude e que promovam um cidadão comprometido com o bem comum, sempre visando à emancipação humana;

(c) *participação é procedimento*, no sentido de que, como valor, necessita ser concebida e praticada em espaços democráticos, equitativos e justos;

(d) *participação é processo*, em constante vir-a-ser, infundável, passível de conquista, não de concessão, o que acarreta um contínuo esforço de crítica e contestação das forças de poder dominantes;

(e) *participação envolve redistribuição e não pode ser concebida, produzida e praticada dissociada do poder*, envolvendo, portanto, a substituição da hierarquia pela igualdade, da autoridade pela cooperação, do convencimento e da persuasão pelo entendimento, da coerção e da assimetria de recursos pela diálogo;

(f) *participação é ato, prática*, que ocorre nos processos de tomada de decisão, em espaços deliberativos, mediante a efetiva redistribuição de poder e, por consequência, do controle do cidadão sobre sua vida e do entorno envolvente;

(g) *participação é ato educativo, pedagógico*, a ser fundado na ética, no respeito à dignidade e à autonomia das partes envolvidas, permitindo ao ser humano assumir-se como sujeito sócio-histórico-cultural do ato de conhecer o mundo, ao criar as oportunidades para a produção ou a construção social do mundo;

(h) *participação é o pensar, o fazer e o pensar sobre o fazer*, numa práxis recursivamente crítica, que não se contenta apenas com a manutenção de sistemas e processos democráticos, mas projeta sempre a melhoria, diante da incompletude da natureza humana e da necessidade de sempre ser e procurar algo a mais;

(i) *participação é incremental*, conquistada *pari passu*, o que evita a tendência à naturalização e à banalização, empobrecendo o potencial emancipatório nela contido;

(j) *participação é instrumento*, não no sentido preconizado pelo *management* tradicional ou pela teoria política contemporânea, de técnica neutra inserida em um sistema que promova a eficiência e os interesses de alguns em detrimento da maioria, mas sim como instrumento de uma autopromoção emancipatória, possibilitando ao homem explorar sua principal potencialidade – capacidade reflexiva e deliberativa de pensar o mundo e de pensar-se no mundo (Gaulejac, 2007). Somente nesse sentido pode ser utilizada como mecanismo de integração social e de legitimação de decisões que, pelo caráter público e coletivo do processo democrático-participativo, são mais adequadamente assimiladas;

(k) *participação é a concretização da democracia e, assim, não envolve apenas as esferas estatal ou governamental, mas sim uma esfera pública*, pois a democracia somente é alcançada mediante uma sociedade participativa em todos os sistemas políticos, não apenas aqueles governamentais ou estatais;

(l) *participação é também capacidade de autossustentação*, isto é, de produção e sobrevivência econômica. É algo no mínimo inocente querer dissociar participação da esfera econômica. O aspecto político da condição humana não é alcançada com a carência dos recursos necessários à sobrevivência biológica, até para que tais recursos não sejam usados como estratégia de negociação, de persuasão e de convencimento, em espaço pretensamente participativos; e, por fim,

(m) *participação é interação dialógica plena*, encampando não apenas o ato da fala como portador de significado – intenção e interpretação -, mas também a prática consciente do saber escutar, de modo que a participação não passe a ser encarada como um exercício excessivo de reivindicações. A reciprocidade compreensiva, que envolve o ato de escutar, faz parte de uma dialogicidade e, nesse sentido, tanto quanto o discurso, deve respeitar a veracidade, sinceridade, retidão e inteligibilidade.

Esses treze caracteres teórico-conceituais, reunidos num modo particular de conceber, produzir e praticar a participação, constituem uma alternativa de orientação para as práticas

participativas concebidas dentro do arcabouço da Gestão Social. Por certo, não representam um rol taxativo, exaustivo, de se encarar a participação, mas, no âmago, constituem uma redução do conhecimento à sua essencialidade, permitindo, como advogava Ramos (1965), o posicionamento do sujeito participante como um sujeito, acima de tudo, cognoscente.

#### 4. Considerações finais

Este artigo, à semelhança de outros trabalhos (Tenório, 1998, 2005, 2006, 2008, 2010; Oliveira; Caçado; Pereira, 2010; Caçado; Tenório; Pereira, 2011; Caçado, 2011), objetivou construir uma proposta de delimitação teórico-conceitual para o campo da Gestão Social, restrita, no caso em tela, à noção de participação.

A justificativa para esse intento decorre da noção implícita e incompleta de participação derivada da perspectiva habermasiana, presente na teoria da ação comunicativa e na noção de esfera pública, adotada como fundamento teórico e epistemológico da Gestão Social, pelo menos por sua corrente mais representativa. A questão foi enfrentada pela via da complementação, trazendo elementos que preservassem a condição antitética e emancipadora da Gestão Social.

Inicialmente, descerrou-se o caráter ideológico da participação como concebida pela *mainstream* organizacional e política. Após, optou-se, no esforço de complementação, por apresentar aprofundamentos coerentes com a obra de Habermas. Para tanto, usou-se de três expedientes. Na caracterização do modo de conceber essa participação mais explícita e abrangente, usou-se da chamada teoria clássica de participação, mediante as obras de Rousseau e John Stuart Mill. Na caracterização do modo de produzir a participação, explorou-se a obra de Demo (2001) e, na caracterização do modo de praticar a participação, inseriu-se a abordagem de Freire (2011).

Ao final, construíram-se treze caracteres teórico-conceituais de orientação para a concepção, produção e prática da participação em contextos convergentes com a Gestão Social, desenvolvidos numa perspectiva de redução do conhecimento, como alternativa de entendimento de fenômeno, passível, portanto, de outras apreensões, aprofundamentos e desenvolvimentos, desde que concebidos na direção da autopromoção emancipadora.



### Referências

- ALVESSON, M.; WILMOTT, H. On the idea of emancipation in management and organization studies. *Academy of Management Review*, New York, v. 17, n. 3, p. 432-464, July. 1992.
- BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro do Norte/Petrolina. *Anais eletrônicos...*, Juazeiro do Norte/Petrolina: NIGS/UNIVASF. 2009.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.
- CHANLAT, J.-F. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas. 1999.
- DEMO, P. *Participação é conquista*. 5. ed. São Paulo: Cortez. 2001.
- DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning. 2011.
- FISCHER, T. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, p. 1-16. *Anais eletrônicos...* Lisboa: CLAD. 2002.
- \_\_\_\_\_; MELO, V. P. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA. 2006.
- FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (Org.). *A administração política como campo do conhecimento*. Salvador: Mandacaru. 2004.
- \_\_\_\_\_. Definindo gestão social. In: SILVA JR. et al (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Juazeiro do Norte: UFC. 2008.
- FRASER, N.. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: GIROUX, H.; MCLAREN, P. (Ed.). *Between borders pedagogy and the politics of cultural studies*. New York: Routledge. 1994.
- FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra. 2011.

- GAULEJAC, V. A ligação vale mais que o bem. In: GAULEJAC, V. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Aparecida (SP): Letras & Ideias. 2007.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus. 1987. 2 v.
- \_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. In: *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.
- MORROW, R. A.; TORRES, C. A. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a pedagogia crítica: novas orientações para a educação comparada. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 10, p. 123-155. 1998.
- OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.
- PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (Orgs.) *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf. 2010.
- RAMOS, A. G. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1965.
- \_\_\_\_\_. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1981.
- SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.
- TASKIN, L.; WILMOTT, H. Introducing critical management studies: key dimensions. *Gestion 2000*, Paris, v. 25, n. 6, p. 27-38, nov./dec. 2008.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.
- \_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. (Orgs.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: UFRGS. 2005.

\_\_\_\_\_. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, nov./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR. et al (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Juazeiro do Norte: UFC. 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf. 2010.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: UNESP. 2006.