



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revista fsa

www4.unifsanet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 22, n. 10, art. 4, p. 75-99, out. 2025

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2025.22.10.4>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



Zeitschriftendatenbank



## Gestão Social de Abordagem Crítica Frankfurtiana e o Pensamento Miltoniano: Uma Aproximação

### Social Management with a Frankfurtian Critical Approach and Miltonian Thought: An Approximation

**Thiago Cunha de Oliveira**

Doutor em Administração pelo PPGA pela Universidade do Grande Rio

E-mail: thiaguhc@gmail.com

**Gilcimar Ferreira de Carvalho Caetano**

Doutorando em Administração pelo PPGA pela Universidade do Grande Rio

E-mail: gilcimardecarvalho@gmail.com

**Thiago Antônio Ramos Grijó**

Mestre em Administração pelo PPGA pela Universidade do Grande Rio

E-mail: thiago.grijo01@gmail.com

**Patricia Asunción Loaiza Calderón**

Doutora em Administração pelo PPGA pela Universidade do Grande Rio

E-mail: patricialc@hotmail.com

#### Endereço: Thiago Cunha de Oliveira

R Professor José de Souza Herdy, 120 - Jardim Vinte e Cinco de Agosto, Duque de Caxias - RJ, 25075-142, Brasil.

#### Endereço: Gilcimar Ferreira de Carvalho Caetano

R Professor José de Souza Herdy, 120 - Jardim Vinte e Cinco de Agosto, Duque de Caxias - RJ, 25075-142, Brasil.

#### Endereço: Thiago Antonio Ramos Grijó

R Professor José de Souza Herdy, 120 - Jardim Vinte e Cinco de Agosto, Duque de Caxias - RJ, 25075-142, Brasil.

#### Endereço: Patricia Asunción Loaiza Calderón

R Professor José de Souza Herdy, 120 - Jardim Vinte e Cinco de Agosto, Duque de Caxias - RJ, 25075-142, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues**

Artigo recebido em 21/09/2025. Última versão recebida em 01/09/2025. Aprovado em 02/09/2025.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



## RESUMO

Neste ensaio teórico, realizamos diálogos entre o pensamento de Milton Santos e o conceito de gestão social em sua vertente de abordagem crítica Frankfurtiana. Com base em lacunas teóricas e problematizações encontradas na literatura no concernente à vertente indicada, propusemos uma abordagem que considera as tensões e disputas entre os circuitos socioeconômicos, destacando a importância da luta por emancipação dos sujeitos locais. Sob essa ótica, a gestão social deve concentrar-se no circuito inferior, onde se encontram os "homens lentos", os quais podem lutar pela redefinição das relações socioeconômicas. Indicamos que a gestão social pode ser mais factível à realidade desigual socioeconômica brasileira, ao considerar as relações de poder e a luta por emancipação dos sujeitos locais em relação ao grande capital em seu escopo. Destarte, entendemos que é no e para o circuito inferior, que a gestão social está ancorada, composta por seus homens lentos, os quais são norteados por uma racionalidade não hegemônica e que a todo momento têm as suas subjetividades, assim como as suas vidas, atacadas pelo circuito superior e a sua verticalidade, e que apenas a consciência explícita a esses sujeitos e por parte desses sujeitos poderá proporcionar uma efetiva emancipação de suas subjetividades em relação à estrutura hegemônica.

**Palavras-chave:** Estudos Organizacionais. Gestão Social. Teoria da Ação Comunicativa. Pensamento Miltoniano.

## ABSTRACT

In this theoretical essay, we establish a dialogue between the thought of Milton Santos and the concept of social management in its Frankfurtian critical approach. Based on theoretical gaps and issues found in the literature concerning the indicated approach, we proposed a perspective that considers the tensions and disputes between socioeconomic circuits, highlighting the importance of the struggle for the emancipation of local subjects. From this perspective, social management should focus on the inferior circuit, where the "slow men" are found, who can fight for the redefinition of socioeconomic relations. We indicate that social management can be more feasible for the unequal Brazilian socioeconomic reality by considering the power relations and the struggle for the emancipation of local subjects in relation to big capital within its scope. Thus, we understand that social management is anchored in, and for, the inferior circuit, composed of its "slow men," who are guided by a non-hegemonic rationality and whose subjectivities, as well as their lives, are constantly attacked by the superior circuit and its verticality. Only an explicit consciousness of this on the part of these subjects can provide effective emancipation of their subjectivities in relation to the hegemonic structure.

**Keywords:** Organizational Studies. Social Management. Communicative Action Theory. Miltonian Thought.

## 1 INTRODUÇÃO

No que concerne à produção do conhecimento no âmbito da teoria social no Brasil, há uma primazia do conhecimento oriundo dos países centrais, o que indica um cenário de dominação, também intelectual, resultando, até certo ponto, no apagamento da produção de pensadores brasileiros assim como de perspectivas teóricas elaboradas com base na realidade nacional nas mais diversas áreas do saber em que atuam (OURIQUES, 2014).

Contudo, dentre outros pesquisadores, Milton Santos se destacou por sua preocupação em elaborar teorias e perspectivas que possibilitassem a análise da realidade dos territórios em regiões periféricas e semiperiféricas globais<sup>1</sup>. Segundo Santos (2004), isso foi favorecido pelo fato de ele próprio ser um indivíduo do chamado terceiro mundo, além de ter percorrido e estudado diversos países do sul global. Neste estudo, damos ênfase à segunda fase de seu pensamento — período em que estava exilado do Brasil e se aproximou de correntes marxistas europeias (ALVES, 2020; MACHADO, 2016).

No campo da Administração, de forma geral, observa-se um cenário de subordinação ao pensamento exógeno. As formas de gestão próprias de organizações situadas em regiões periféricas e semiperiféricas tendem a ser interpretadas como imperfeições diante daquelas originárias do norte global. Esse cenário se fortalece com a presença, na América Latina, de diversos mecanismos que marginalizam o conhecimento produzido localmente. Diante disso, os pesquisadores da região se veem diante da necessidade de resistir a tais mecanismos ou ceder a eles. Essa última opção tem levado parte desses estudiosos a uma absorção acrítica de conceitos e ideologias do norte global, o que resulta, muitas vezes, em um ‘silêncio educado’ acerca dos reais problemas locais (IBARRA-COLADO, 2006).

No âmbito dos estudos administrativos no Brasil, mais precisamente no campo dos estudos organizacionais, o pesquisador Fernando Tenório foi um dos responsáveis por desenvolver e fundamentar o conceito de gestão social na vertente conhecida como crítica frankfurtiana (PERES JR; PEREIRA, 2014), voltado para a realidade brasileira, embora ancorado, principalmente, na Teoria da ação comunicativa (TAC), de Jürgen Habermas.

Segundo Tenório (1998, 2005), a gestão social — assim como a TAC, ressaltamos — consiste em um processo gerencial dialógico que ocorre na esfera pública e é livre de coerção.

---

<sup>1</sup> A divisão dos países entre centrais, semiperiféricos e periféricos é oriunda da Teoria do Sistema Mundo, elaborada por Immanuel Wallerstein, sendo tal divisão formada com base na função, na ordem produtiva capitalista global, que cada nação exerce (Martins, 2015).

Nesse processo, a tomada de decisão se dá de forma coletiva, orientada pelos princípios da cidadania deliberativa e tendo como finalidade última a emancipação.

Assim, o conceito de gestão social pode ser entendido como uma prática que busca articular diferentes atores sociais em torno de objetivos comuns, visando à transformação social. Na sociedade brasileira, a gestão social pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais democráticas e participativas, que envolvam a sociedade civil na tomada de decisões e na implementação de ações (TENÓRIO, 2012).

Embora se trate de um conceito amplamente estudado e, até certo ponto, utilizado empiricamente na área da gestão no Brasil (AGUIAR-BARBOSA; CHIM-MIKI, 2020), análises críticas à gestão social não são incomuns (PINHO; SANTOS, 2015). Dentre elas, a mais contundente, em nosso entendimento, é a que aborda a incompatibilidade entre a TAC — a qual, como mencionado, embasa a vertente crítica frankfurtiana do conceito de gestão social — e a sua efetiva utilização no âmbito social brasileiro, considerando-se o próprio processo histórico e social brasileiro em curso.

Neste ensaio teórico, buscamos contribuir para o construto analisado ao promover diálogos entre o pensamento do geógrafo Milton Santos e o conceito de gestão social em sua vertente crítica frankfurtiana. Espera-se, assim, mitigar parte das fragilidades apontadas nesse conceito, especialmente quanto à sua aplicação prática em regiões semiperiféricas e periféricas, como é o caso do Brasil. É precisamente sobre essa vertente — e sobre as críticas que a ela se dirigem — que nos debruçamos neste estudo. Portanto, doravante, ao mencionarmos o conceito de gestão social, estaremos nos referindo a essa vertente, salvo indicação em contrário.

A justificativa para analisarmos a gestão social sob a ótica mencionada — e, consequentemente, para este estudo — reside no fato de que a vertente crítica frankfurtiana é uma das mais preponderantes nas pesquisas sobre o tema no Brasil (PERES JR.; PEREIRA, 2014). Ademais, um de seus criadores, Fernando Tenório, foi responsável por uma das primeiras definições do conceito de gestão social, a qual se tornou uma das mais citadas na literatura (AGUIAR-BARBOSA; CHIM-MIKI, 2020), reverberando e exercendo influência significativa no campo de pesquisa como um todo.

Entendemos, ainda, que há uma lacuna no âmbito do conceito de gestão social no Brasil, aberta por Pinho e Santos (2015), ao indicarem a inviabilidade de sua utilização na forma proposta por Tenório — fundamentada no referencial habermasiano e no contexto histórico brasileiro. Cabe ressaltar que Tenório e Teixeira (2021) se debruçaram em analisar se o conceito e a prática da gestão social ainda seriam factíveis em um país cuja democracia

se encontrava em estado regressivo, concluindo que a aplicação do conceito, em épocas antidemocráticas, poderia configurar uma ‘utopia real’ (WRIGHT, 2020), embora não fosse possível prever o desfecho da história.

Ademais, Tenório e Araújo (2020) asseveram que o conceito de gestão social está presente na agenda da academia brasileira, embora sua compreensão não seja unânime e, paradoxalmente, seja desconhecido em grande parte por essa mesma academia e no contexto internacional. Há, inclusive, quem confunda seu emprego com práticas assistencialistas de ajuda. Para esses autores, o conceito de gestão social contrapõe-se ao de gestão estratégica, hegemônica e dominante, que privilegia o lucro, a eficiência, a produtividade e seus correlatos.

Carmo, Pereira e Rezende (2022) discutem a gestão social, argumentando que ela contrasta com a gestão estratégica. Segundo esses autores, ao priorizar interesses privados e replicar mecanismos de poder, a gestão estratégica acaba sendo excludente, desigual e incapaz de promover uma sociedade justa e democrática. Eles acreditam que as metodologias participativas oferecem uma maneira prática de potencializar os pressupostos teóricos da gestão social. Essas metodologias incentivam a participação, um elemento essencial para a prática da gestão social, e são baseadas em princípios dialógicos, que se fundamentam no entendimento e na tomada de decisão coletivos.

Portanto, com a nossa proposta teórica, vamos ao encontro do pensamento de Guerreiro Ramos (1958, p. 83), ao referir-se à lei XI da redução sociológica: “à luz da redução sociológica, toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária”.

Assim, acerca da relevância desta pesquisa, entendemos que, embora o próprio Tenório tenha ressaltado a necessidade de definição de gestão social (TENÓRIO, 2012), aspecto confirmado por outros autores na década passada (PINHO; SANTOS, 2014), tal busca, na presente década, segue em desenvolvimento no que concerne à sua definição e delimitação (TENÓRIO, 2020; TENÓRIO; PARRA, 2022; TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021).

Dessa forma, embora não busquemos definir ou delimitar o conceito, visamos, como mencionado, somar novas perspectivas à sua utilização — seja teórica ou prática — por meio do pensamento de Milton Santos, a partir de sua teoria dos dois circuitos urbanos. Essa teoria foi elaborada com base na realidade socioeconômica brasileira e para essa realidade, podendo, contudo, ser aplicada também a outras regiões periféricas e semiperiféricas.

Assim, nesta pesquisa, não visamos “atacar” o conceito de gestão social, mas o contrário, discorrer sobre os seus fundamentos teóricos e propor novas perspectivas a esses, visto que também acreditamos na necessidade do fortalecimento de formas de gestão distintas

daquelas norteadas pela gestão estratégica. Para tanto, abordaremos, nesta ordem: a principal base epistemológica da gestão social, a TAC; o conceito de gestão social; o pensamento de Milton Santos; e, por fim, promoveremos relações entre o conceito de gestão social e o pensamento miltoniano.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Teoria da Ação Comunicativa e o Pensamento Habermasiano**

A fim de abordarmos o conceito de gestão social, entendemos ser relevante apresentar sua principal base teórica: a Teoria da Ação Comunicativa (TAC), de Jürgen Habermas (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2008). Ademais, discutiremos críticas à TAC que, conforme será demonstrado posteriormente, aplicam-se, em parte, também ao conceito de gestão social.

A teoria da ação comunicativa é uma abordagem filosófica que se desenvolveu a partir de 1981, buscando compreender as dinâmicas sociais a partir de uma perspectiva prática. Ela é fruto do trabalho de Habermas, um dos principais representantes da segunda geração da escola de Frankfurt, que procurou elaborar uma teoria da sociedade baseada na racionalidade comunicativa. Nesse sentido, “busca refundar a teoria da sociedade num novo nível, no contexto de um novo paradigma para a reconstrução da teoria crítica da sociedade com intenções práticas” (ZWICK; SILVA; BRITO, p. 391, 2014).

O conceito de ‘Teoria da Ação Comunicativa’ (TAC) — ou, em termos mais fiéis ao original francês, ‘Ética da Comunicação’ — foi desenvolvido por Jürgen Habermas a partir de uma ‘guinada’ em seu pensamento, quando revisou suas teses, tendo como corolário o rompimento com o pensamento frankfurtiano. Assim como muitas propostas teóricas, a TAC surgiu dos trabalhos da chamada Escola de Frankfurt, que se dedicava a uma análise filosófica e política da sociedade alemã antes e depois do nazismo (OLIVEIRA; FERNANDES, 2011).

A perspectiva crítica essencial dessa corrente levou alguns de seus expoentes, como Adorno e Horkheimer, a uma visão desanimada da sociedade atual. Eles percebiam indícios de frustração de um projeto fundamental, o projeto da modernidade, do Iluminismo. Esse insucesso da chamada era racional foi evidenciado pelo êxito temporário e trágico do nazismo. O nazismo abalou os valores fundamentais associados ao Iluminismo, gerando a crise da razão, a noção de que “[...] não se podia pensar mais depois de Auschwitz” (VASCONCELOS; PESQUEUX; CYRINO, 2014, p. 374). Esse foi um dos problemas

principais da Escola de Frankfurt. Assim, a história revelava que a irracionalidade dominava o pensamento.

Diante disso, a Teoria da Ação Comunicativa propõe superar a crise da racionalidade e da metafísica, que se manifesta na redução da razão a um instrumento, a um positivismo e a um cientificismo, buscando ser neutra do ponto de vista dos valores, exceto pelos valores de eficiência e de utilidade. Habermas (1987, p. 45) afirma que “[...] a comunicação é a razão que nos une”. O objetivo é construir uma nova concepção de ética e de razão, articulando-as em uma experiência que as integre: a comunicação.

O problema da racionalidade se expressa em duas dimensões: uma seria baseada em evidências, mas indiferente, e outra, moral (pressuposto kantiano), mas de caráter subjetivo, portanto, não plenamente legítima. Assim, de acordo com a proposta da Teoria da Ação Comunicativa, não se pode esperar uma reflexão racional individual que produza objetivos e valores moralmente válidos.

Sendo assim, Habermas (1987) busca reunir razão e ética de modo legítimo com a Teoria da Ação Comunicativa. Nessa teoria, Habermas (1987) e Appel (1994) defendem o valor da razão baseado em condições de legitimidade que se concretizam pela comunicação intersubjetiva. Habermas pretende superar tanto uma perspectiva positivista quanto a crise da razão. Para Habermas, a sociedade deve ser compreendida e interpretada a partir do que ela ainda pode ser. A partir do estabelecimento de condições para a legitimidade da comunicação intersubjetiva, segundo Habermas, se alcançará uma ética compartilhada por um grupo social.

Em outras palavras, a TAC reúne ética e comunicação intersubjetiva dentro de um princípio de tolerância, democracia e ação política.

O interesse da Teoria da Ação Comunicativa para a administração de empresas reside na tentativa de conciliação relativa à pluralidade de nossas sociedades e a exigência de uma universalidade afirmada por meio da ética. [...] A ideia é que por intermédio da comunicação pode-se determinar o que é justo para o grupo social, além da busca da realização pessoal e de expressão de diferentes culturas. Há nas empresas espaços para a busca por ética e responsabilidade social (PESQUEUX; VASCONCELOS, 2013, p. 34-35).

A teoria habermasiana apresenta alguns conceitos fundamentais para compreensão de sua proposta, como a consciência moral, o agir comunicativo, o conhecimento dialógico e a racionalidade comunicativa (MUHL, 2016; HABERMAS 1988). Esses conceitos implicam uma exigência de reversibilidade completa dos pontos de vista, ou seja, a capacidade de se colocar no lugar do outro e considerar os seus argumentos. Isso pressupõe uma consciência moral que orienta a comunicação, uma universalidade que abrange todos os aspectos



envolvidos e uma reciprocidade que reconhece igualmente as pretensões de cada interlocutor (SCHEFER; RUBENFELD, 2016).

Além disso, essa teoria defende que o conhecimento e a racionalidade são frutos de um processo dialógico e coletivo, no qual os sujeitos exercem o seu direito de expressão, respeitam as diferenças e constroem conjuntamente as visões de mundo. Nesse sentido, a racionalidade comunicativa se baseia na competência do diálogo, na troca de experiências, na abertura ao outro e na compreensão do significado das coisas e dos contextos (Habermas. 1989).

Assim, a TAC busca resgatar a “razão” que está presente na prática comunicativa cotidiana e reconstruir um conceito de razão que não seja limitado ou reducionista, mas que seja fruto de uma aprendizagem social, comunicativa e dialógica (HABERMAS 1988).

Dessa forma, o agir comunicativo se caracteriza como uma forma de ação social que visa à argumentação, reflexão e entendimento, buscando a libertação das formas de coerção e de imposição que impedem a criatividade e o conhecimento crítico, em prol da autonomia dos sujeitos (HABERMAS, 1988; 1989).

A racionalidade comunicativa se manifesta na interação intersubjetiva dos sujeitos, em uma argumentação clara e flexível, que possibilita alcançar o entendimento e o consenso. Ela se fundamenta principalmente no reconhecimento mútuo e na aprendizagem colaborativa.

Assim, para que a ação comunicativa se efetive, são necessárias as seguintes condições de validade: 1) todo sujeito capaz de linguagem e ação pode participar de discursos; 2) qualquer participante de um discurso pode questionar e introduzir novas proposições, expressar suas demandas, vontades e crenças; e 3) nenhum interlocutor pode ser coagido, por forças internas ou externas, a renunciar aos seus direitos descritos anteriormente (HABERMAS, 1989).

Tais condições de validade se configuram como as maiores dificuldades de efetivação da TAC, especialmente quando pensada em sua validade analítica em países e regiões do chamado Sul global, caso do Brasil, nas quais a desigualdade econômica e, conseqüentemente, as relações entre classes são acentuadas.

Tal aspecto foi analisado e problematizado por Valença (2014), o qual analisou as denominadas “jornadas de junho de 2013” – que abriram o caminho para que anos depois a presidente democraticamente eleita Dilma Rousseff fosse deposta do cargo –, e concluiu que a TAC se mostrava insuficiente no que concerne à compreensão de fenômenos sociais, pois, como apontado pelo autor



Para compreendê-los, a teoria do agir comunicativo revela insuficiências e demonstra não considerar importantes categorias de análise. Assim, não é que existem elementos que desviem a situação real das condições ideais de diálogo, mas, sim, que apenas a categoria do ambiente discursivo racional não é capaz de contemplar as contradições que existem na sociedade, ou para ser mais específico, os interesses irreconciliáveis em uma sociedade cindida em classes sociais. Se, para tal teoria, o agir comunicativo constrói o consenso, o debruçar-se sobre este período demonstra que não apenas as contradições de classe não foram superadas a partir do convencimento “livre”, como a compreensão de tais processos requerem categorias fundantes de cunho materialista (VALENÇA, 2014, p.215).

Para Diehl (2012), as condições de participantes de espaços públicos de debate no Brasil são claramente de desigualdade, constituindo-se relações sociais de dominação empiricamente verificáveis, e para as quais a elaboração de modelos contrafactuais mostra-se pouco efetiva. Tal compreensão está em consonância com a análise de Valença (2014, p.215), ao indicar que:

A partir de intenso discurso ideológico e disputa de hegemonia, tem-se a resignificação do sentido de tais mobilizações. Não foi, portanto, o procedimento discursivo racionalmente equilibrado que provocou a constituição de novos consensos. Ao contrário, ocorreu uma dialética domínio-consenso em que ambos interligados intentavam preservar o *status quo*.

Nesse sentido, e em resumo, tais quais os autores mencionados, entendemos que a utilização da TAC como base analítica da realidade social brasileira — inclusive no campo de gestão, ressaltamos — é insuficiente, visto que nela se desconsidera as relações de classe que caracterizam a estratificação social no país.

Vale destacar outras críticas relacionadas à TAC que, a despeito das intenções de Habermas, a inserem no mercado editorial como uma fonte de lucro e prestígio para o seu autor e para toda uma rede de profissionais envolvidos na difusão científica. O campo é altamente profissionalizado e os leitores possuem um elevado nível de exigência. Para que um autor consiga se estabelecer na elite dos grandes escritores de livros científicos, necessita de alianças com as pessoas-chave dos diferentes grupos de referência que validam a produção. Habermas e a TAC, sob essa ótica, são exemplos de êxito (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013), ou seja, talvez para além da sua eficácia de análise, é possível que seu reconhecimento esteja relacionado à sua popularidade.

Ao aproximar-se do campo da gestão, a teoria de Habermas também suscita um olhar crítico em alguns autores. Vizeu (2005), por exemplo, aponta a existência de um paradoxo na relação entre os estudos organizacionais e a TAC: se, por um lado, à época, percebia-se uma progressiva adesão ao programa de pesquisa habermasiano na área de organizações, por outro, sua aceitação mais ampla era dificultada pela enorme abstração que a caracteriza. Ademais,

observava-se ainda um déficit de pesquisas empíricas que demonstrassem o grau de êxito da teoria habermasiana.

## 2.2 A Gestão Social

A gestão, como formulada pelas disciplinas administrativas tradicionais, tende a perpetuar a ideia de gerência ou administração voltada exclusivamente para o lucro de uma empresa ou organização. Para o alcance desse objetivo primário, o processo decisório obedece a uma hierarquia formal vertical em que o tomador de decisão está no topo, distante das realidades operacionais existentes.

Segundo França Filho (2008), a literatura clássica em administração sugere o conceito de gestão, como o apregoado por H. Fayol, resumida a quatro processos básicos: planejamento, organização, direção e controle. No entanto, o autor ressalta que, hoje, na prática gestionária, as mudanças são mais afeitas aos processos gerenciais do que à própria definição de gestão.

Dessa forma, toda gestão poderia ser compreendida como gestão social, pois consiste no processo de alcançar objetivos por meio de pessoas, isto é, em interação com a sociedade. A partir desse debate inicial, observa-se que o conceito de gestão social precisa ser analisado, segundo França Filho (2008), em dois níveis: a problemática da sociedade (nível societário) e a modalidade específica da gestão (nível organizacional).

Observando pelo viés da problemática da sociedade, nota-se a forte atuação do Estado na gestão das demandas e necessidades sociais. O que, conforme, França Filho (2008), faz com que o nível da problemática da Sociedade se confunda com a ideia de gestão Pública, uma vez que as demandas citadas foram, desde a Modernidade, direcionadas e sanadas pelo Estado por meio de políticas públicas. Nesse cenário, a gestão social propõe que as demandas e necessidades de cunho social podem ser geridas, também, pela própria sociedade. Tal gestão se daria por meio das múltiplas e diversas formas e mecanismos de auto-organização social, especialmente pelo fenômeno associativo (FRANÇA FILHO, 2008).

Na modalidade específica de gestão, segundo França Filho (2008), a gestão social pode ser pensada como um modo de orientação para uma ação organizacional, ou seja, o objetivo seria observar a finalidade da organização para, então, definir o escopo da gestão. Nesse sentido, a modalidade específica de gestão diz respeito a uma forma de gestão organizacional baseada na racionalidade e na formulação de um tipo-ideal que domina as

lógicas instrumentais, sociais, políticas ou ecológicas, por exemplo, a fim de atender à finalidade da organização, dentro do escopo de sua gestão.

Segundo Tenório (2020), o tipo de gestão predominante em nossa sociedade de organizações não consegue atender às demandas sociais, pois não supre suas necessidades em razão de seu caráter excludente e desigual, bem como da primazia da operacionalidade cega do mercado. Trata-se de práticas gerenciais centradas nos interesses estratégicos de sistemas e de indivíduos ou grupos que se retroalimentam, sem intenção de romper com o status quo, no qual prevalece o interesse pelos lucros nas relações comerciais e financeiras. Como mencionado, tal gestão estratégica está ligada diretamente a questões de mercado e à forma gerencial dominante, mantendo relações hierarquizadas, sem proporcionar a emancipação do indivíduo.

O conceito de gestão social, quando observado primariamente, pode ser confundido com um mero conceito de assistencialismo, gestão de políticas públicas ou com a organização do terceiro setor. No entanto, o conceito é mais amplo e voltado para objetivos coletivos envolvendo um processo de comunicação democrática. No sentido contrário da gestão estratégica, autoritária e tecnoburocrática, a gestão social propõe uma ação gerencial que seja compartilhada durante os processos de produção dos bens e serviços, de forma que os processos sejam mais participativos e, assim, seja possível alcançar uma melhor organização política da sociedade (TENÓRIO, 2020).

De acordo com Tenório (2005), a gestão estratégica e a gestão social têm significados distintos. Enquanto a gestão estratégica é determinada pelo mercado e se caracteriza como um processo competitivo, cujo objetivo é excluir o concorrente e obter lucro, a gestão social é orientada pela solidariedade, configurando-se como um processo que busca a concordância e a inclusão do outro. Assim, se na gestão estratégica prevalece o monólogo individual, na gestão social deve sobressair o diálogo coletivo

Segundo Aguiar-Barbosa e Chim-Miki (2020), uma das primeiras definições de gestão social partiram da premissa de Tenório (1998) acerca da participação pública na tomada de decisões, com vistas à emancipação da sociedade.

[...] Tenório (1998,2006) considera que a gestão social consiste em um processo gerencial dialógico, que acontece na esfera pública e é livre de coerção, em que a tomada de decisão é feita de forma coletiva, seguindo os princípios de cidadania deliberativa e tendo como fim último a emancipação (AGUIAR-BARBOSA E CHIM-MIKI, 2020).

Gestão social, portanto, está muito ligada ao processo dialógico, tendo como objetivo fundamental estabelecer um processo de decisão que seja compartilhado por todos os membros participantes de uma ação e sejam livres da lógica de mercado.

Segundo Tenório (1998), essa epistemologia tem mais compromisso com os aspectos ligados a questões intersubjetivas do que com as individuais. Dessa forma, podemos aferir que os processos envoltos pela gestão social precisam estar voltados para uma racionalidade comunicativa. Assim, os atores, ao fazerem suas propostas, não devem impor suas pretensões sem que haja um acordo alcançado com base na argumentação de todos os participantes. Essa integração social ocorre para que aconteça uma coordenação dos planos, um propósito que foi estabelecido em conjunto.

Para Aguiar-Barbosa e Chim-Miki (2020), essa modalidade de gestão valoriza estruturas descentralizadas e participativas, ao contrapor-se à gestão estratégica, na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

Aguiar-Barbosa e Chim-Miki (2020) observam que os trabalhos mais recentes em pesquisa social têm sido ampliados na tentativa de incorporarem aspectos relacionados aos estudos de territórios da cidadania, interorganizações e administração pública, a fim de aproximar a gestão social e a prática comunitária, mostrando que, para além de um conceito abstrato, a gestão social pode ser aplicada em diversos contextos sociais.

França Filho (2008), porém, recorda que o foco no social e na participação coletiva na gestão não implica o descarte do conhecimento científico técnico produzido acerca da gestão, ainda que, em grande parte, ele apresente um viés gerencialista e corporativista. A gestão social implica uma abordagem crítica desses conhecimentos, incorporando somente o que for necessário e útil, resguardando, assim, o reconhecimento da especificidade, em termos de racionalidade de seu próprio universo (FRANÇA FILHO, 2008).

Nesse sentido, a teoria crítica exerce forte influência sobre a gestão social, pois, segundo Tenório (1998), revela a sociedade como objeto de estudo. Nessa abordagem, a totalidade, ou a sociedade, teria primazia sobre o particular, reforçando a prioridade dos interesses sociais sobre os interesses individuais. Por mais que essa gestão pareça utópica, esse modelo pretende adotar a participação pública na tomada de decisão com vistas à emancipação da sociedade.

Para Cançado, Tenório e Pereira (2011), à época, o termo gestão social no Brasil se encontrava numa situação *in progress*, numa tentativa de consolidação como prática. As

pesquisas têm revelado que o assunto tem obtido grande visibilidade no meio acadêmico e em termos midiáticos, estando muito associada à gestão de políticas sociais. Tal cenário não parece ter mudado até o presente momento, visto que esforços para delimitar o que é, ou não, gestão social seguem acontecendo (TENÓRIO, 2020; TENÓRIO; PARRA, 2022; TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021).

Tal qual a TAC, o conceito de gestão social sofreu – e sofre – distintas críticas nas últimas décadas, tais quais as apresentadas por Pinho e Santos (2015), quais sejam: (1) sequer os próprios autores que elaboram pesquisas com base no conceito de gestão social conseguem localizar os construtos teóricos que o fundamentam, na forma como tem sido desenvolvida ou implementada; e, ainda, sobre a qual nos debruçamos neste ensaio; e (2) segundo os autores, a gestão social, na forma definida, supõe uma sociedade mais madura do ponto de vista da construção democrática, o que não encontra respaldo no processo histórico brasileiro em curso.

Cabe ressaltar que o próprio autor do conceito, Fernando Tenório, em artigo publicado em 2021, se debruçou em analisar a factibilidade do conceito e da prática da gestão social em um país cuja democracia se encontrava em estado regressivo — particularmente a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, que culminou na ascensão da extrema-direita ao poder (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021)

Ainda nesse sentido, concluem Tenório e Teixeira (2021, p.12):

Analisando o contexto brasileiro após o ano de 2016 com o conceito de gestão social, fica latente o distanciamento entre o conceito e os rumos assumidos pela gestão pública brasileira em âmbito nacional. Assim, a possibilidade de que no Brasil contemporâneo sejam possíveis práticas de uma gestão articulada entre os seus concernidos, entre os seus interessados, que as coisas possam ser processadas segundo os preceitos constitucionais de 1988, poderia ser uma ingênua e descontextualizada arrogância acadêmica, ou apenas uma utopia.

Independentemente da mencionada possível utopia, entendemos que a forma ontoepistemológica pela qual Milton Santos compreendia a sociedade brasileira — assim como outras regiões periféricas e semiperiféricas globais — pode contribuir para aproximar o conceito de gestão social de uma base materialista-histórica da realidade empírico-social brasileira

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 O Pensamento Miltoniano

Com a bagagem empírica e teórica adquirida em suas experiências pelo globo, especialmente em países do chamado terceiro mundo, Milton Santos, segundo Alves (2020) e Machado (2016), desenvolve sua segunda fase — período em que, exilado do Brasil, aproximou-se de correntes marxistas europeias. Nesse contexto, e com o objetivo de elaborar o conceito de formação socioespacial, fundamental para a construção de sua futura teoria, recorreu a Engels e Marx, em especial ao conceito de formação econômica e social (ALVES, 2020; MACHADO, 2016)

A fim de realizar tais análises, o geógrafo elaborou o conceito de formação socioespacial, o qual, consoante Corrêa (1996), tem como principal mérito explicitar, no âmbito teórico, que somente a partir do espaço uma dada sociedade alcança a sua concretude e, ademais, que o espaço apenas é compreensível ancorado na sociedade.

Com base nesse conceito, Milton Santos estrutura a teoria dos dois circuitos urbanos dos países subdesenvolvidos. Ancorada no materialismo histórico-dialético, essa teoria possibilita analisar essas regiões a partir da divisão das urbes em dois circuitos — o superior e o inferior — que, embora possam ser isolados e estudados, mantêm-se em constante relação, gerando tensões (SANTOS, 1979, 1996).

Na referida teoria, aponta-se que, em regiões periféricas e semiperiféricas globais — terminologias mais aceitas atualmente —, o espaço urbano é ordenado por uma matriz global e norteado por interesses exógenos à região. Contudo, as forças resultantes dessas motivações atuam de maneira diversa nas diferentes áreas, uma vez que as resistências geradas pelas populações locais também variam entre si (SANTOS, 2004)

Ressalta-se que, nos países subdesenvolvidos, as disparidades de renda também produzem consequências espaciais, enquanto nos países desenvolvidos essas disparidades exercem pouca influência sobre a acessibilidade da população a uma ampla variedade de bens e serviços. Assim, é essa seletividade espacial, expressa tanto no campo social quanto no econômico, que fundamenta a elaboração de uma teoria do espaço (SANTOS, 2004)

Santos (2004) acrescenta que as seletividades espaciais dão origem a dois circuitos econômicos distintos — o superior e o inferior — que, para além do processo econômico urbano, também estruturam o processo de organização social. Esses circuitos, embora em permanente tensão, podem ser isolados e identificados.

Para Santos (1979), o surgimento e a manutenção do circuito superior resultam diretamente da modernização tecnológica. Esse circuito caracteriza-se por ser formado por organizações ligadas, direta ou indiretamente, a empresas globais e exógenas, cujas relações se dão majoritariamente fora da urbe e de sua área circundante, uma vez que seus quadros de referência se situam em níveis nacionais ou internacionais.

O circuito inferior, por outro lado, é caracterizado por ser majoritariamente composto por organizações de pequeno porte, guiadas pela racionalidade local, possui alto nível de capilaridade local, goza de relações privilegiadas com a sua região, e diz respeito, majoritariamente, às populações mais pobres. No referido circuito, as atividades de serviço são elaboradas e usadas para servir à população e às demais atividades localizadas nesse e que não possuem acesso àquelas do circuito superior (SANTOS, 1979).

No quadro 1, a seguir, são apresentadas outras características dos circuitos superior e inferior.

**Quadro 1 – Características dos circuitos superior e inferior**

	Circuito Superior	Circuito Inferior
Tecnologia	Uso intensivo de capital	Uso intensivo de mão de obra
Organização	Burocrática, estruturada	Primitiva, não estruturada
Capital	Importante	Escasso
Mão de obra	Limitada	Abundante
Salários regulares	Prevalentes	Não requeridos
Estoques	Grande quantidade e/ou alta qualidade	Pequenas quantidades e/ou baixa qualidade
Preços	Fixos (em geral)	Negociáveis entre as partes
Crédito	De bancos, institucional	Pessoal, não institucional
Margem de lucro	Pequena por unidade, mas grande por quantidade	Grande por unidade, mas pequena em quantidade
Relação com fregueses	Impessoal	Direta, personalizada
Custos fixos	Importantes	Negligenciáveis
Propaganda	Necessária	Nenhuma
Reutilização de mercadorias	Nenhuma (desperdício)	Frequente
Capital de reserva	Essencial	Não essencial
Ajuda governamental	Importante	Nenhuma ou quase nenhuma
Dependência de países estrangeiros	Grande; orientação para o exterior	Pequena ou nenhuma

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Santos (2003).

Os circuitos superior e inferior podem ser distinguidos em duas categorias: verticalidades e horizontalidades. As verticalidades correspondem ao circuito superior, abrangendo as ações dos grupos hegemônicos que asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia capitalista, de forma indiferente ao entorno imediato e orientadas por uma lógica racional capitalista de escala global. Já as horizontalidades se constituem no âmbito local, embora também sofram a influência das finalidades impostas de fora — isto é,



pelas verticalidades. Essa condição, contudo, não as torna conformistas; ao contrário, fazem do local, ao mesmo tempo, espaço de cegueira e de descoberta, de complacência e de revolta (Santos, 1996).

No pensamento miltoniano, as organizações, mais precisamente as empresas comerciais, possuem papel fundamental nas tensões existentes nos territórios em regiões periféricas e semiperiféricas, pois as grandes empresas, alocadas nas verticalidades, tendem, a partir de relações interdependentes hierárquicas, a promover decisões que são dependentes e alienantes, já que seguem ordens, normalmente, estranhas ao lugar e orientadas desde áreas distantes; ao passo que as pequenas empresas, locais, assim como os sujeitos a elas relacionados, muitas vezes funcionam como respostas às imposições exógenas, comumente sendo consideradas, sob a ótica da razão hegemônica e global, como irracionais – por não acompanharem a velocidade exógena que, com base no grande capital, tudo almeja (DEGRANDI; SILVEIRA, 2013; SANTOS, 2014). Vale destacar que os governos normalmente são considerados como uma faceta pública do circuito superior (SALVADOR, 2012; SILVEIRA, 2011).

Ainda acerca dos circuitos, esses estão em constante interação, sendo os superiores constantemente responsáveis pelo engendramento de contextos obedientes e disciplinares nos territórios inferiores, com base em uma racionalidade considerada mais avançada e em discursos hegemônicos (SANTOS, 1996). Isso implica, na prática, na geração de relações de dependência do espaço inferior para com o superior, o que, para o autor, só poderão ser superadas quando o atual sistema de produção, baseado na busca incessante pela lucratividade, for substituído por outro no qual busque-se a produtividade social (Santos, 1979).

Destacam Cataia e Silva (2013) que, no atual século, em que novas tecnologias de informação cada vez mais fazem parte da realidade do circuito inferior, além da expansão do crédito ter possibilitado às camadas mais pobres da sociedade maior acesso ao consumo tecnológico, verifica-se uma dependência ainda maior desse circuito em relação ao superior.

Milton Santos (2014) defendia que os indivíduos englobados pelo circuito inferior e pela horizontalidade — norteados por uma contrarracionalidade e denominados homens lentos —, por não serem considerados aptos a acompanhar o ritmo acelerado do circuito superior, tendem a criar suas próprias formas de racionalidade. Essas formas lhes permitem escapar, ainda que parcialmente, da racionalidade hegemônica. Por essa razão, os homens lentos dispõem de possibilidades mais concretas de elaborar uma luta orientada pelos próprios

sujeitos locais, a partir da qual se torna possível redefinir as atuais formas de relações econômicas, moldadas pelo capitalismo (GROSFOGUEL, 2009).

### 3.2 Aproximações Entre o Conceito de Gestão Social e o Pensamento Miltoniano

Tendo apresentado tanto o conceito de gestão social quanto aspectos do pensamento miltoniano, cabe retomar a crítica contundente elaborada por Pinho e Santos (2015), qual seja: a gestão social, na forma definida, supõe uma sociedade mais madura do ponto de vista da construção democrática, o que não encontra respaldo no processo histórico brasileiro em curso.

De fato, Tenório (2008) indica que a gestão social é caracterizada como um processo gerencial dialógico, no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, assegurando a liberdade de expressão sem coação. Para esse propósito, é essencial que a sociedade adote uma abordagem habermasiana, em que a participação ativa e a democracia são valores fundamentais. Nesse contexto coletivo, o poder é distribuído entre os participantes, evitando concentração em mãos de poucos, e a participação desempenha um papel central, permitindo que todos os envolvidos tenham voz no processo deliberativo da gestão social. Essa perspectiva destaca a figura do "cidadão deliberativo", fundamental para promover o engajamento e a busca pelo bem comum.

Abordando sua crítica em outro estudo, Pinho (2010) questiona a capacidade real da gestão social ser aplicada no Brasil sob os pressupostos na qual está ancorada. Para tal, argumenta que o contexto nacional é diferente do europeu, no qual o sucesso da participação está baseado nas “suas instituições sólidas e estáveis, além de nível de vida elevado, baixa disparidade socioeconômica e as reconfortantes virtudes cívicas de solidariedade e de moderação”, concluindo que “a Alemanha de Habermas não é definitivamente aqui! Todas as condições requeridas pelo referencial habermasiano nos faltam, ainda que estejam em (lenta) construção” (PINHO, 2010, p.33).

Dando continuidade, Pinho (2010) aponta que, em seu entendimento, um aspecto fundamental para que seja possível o diálogo horizontal proposto por Habermas e Tenório centra-se na educação, pois considera que, para haver a tomada de decisão coletiva sem coerção, seria necessário que houvesse participação popular. Essa participação, entretanto, aconteceria apenas por meio da educação, o que não é uma realidade no Brasil ainda, como indicado pelo autor:

Mais especificamente, entendemos a questão da educação como chave. Se existe alguma participação essencial esta reside na participação, no saber, não desmerecendo o saber popular, mas consciente de que a entrada no mundo moderno e contemporâneo exige uma série de conhecimentos básicos e amplos, sem as quais o cidadão (ou candidato à) fica à margem (PINHO, 2010, p.44).

Ainda sobre a viabilidade de aplicação da gestão social de forma empírica, destacam-se os achados do estudo de Pinho e Santos (2015). Os autores analisaram cinco artigos publicados na obra *Gestão social – aspectos teóricos e aplicações*, organizada por Airton Cançado, Fernando Tenório e Jeová Torres Silva Jr., integrantes do núcleo central da gestão social no Brasil, publicada em 2012. Constataram que, embora todos os cinco artigos façam referência à gestão social — sendo que três deles estampam a expressão em seus títulos —, nenhum aponta de forma positiva a presença da gestão social na prática, ou seja, em consonância com os pressupostos elaborados por Tenório, especialmente os de inspiração habermasiana.

Com relação às análises críticas de Pinho e Santos (2015), concordamos com seu entendimento de que a educação é um processo fundamental para que, no Brasil, se crie um cenário que possibilite a prática da gestão social nos moldes apontados por Tenório. Somente assim se torna viável a existência de tomadas de decisão coletivas e sem coerção, especialmente se considerado o fim último da gestão social: a emancipação dos sujeitos (TENÓRIO, 1998, 2005).

Contudo, não parece factível pensarmos na viabilidade prática de um conceito apenas quando uma dada sociedade passe a ter os seus cidadãos em níveis educacionais considerados satisfatórios, pois, dessa forma, poderia implicar a possibilidade de a gestão social ser apenas um tipo de utopia.

Igualmente, estamos de acordo com Pinho (2010) e com Pinho e Santos (2015) ao destacarem a incompatibilidade de um construto teórico exógeno — como o pensamento habermasiano, elaborado a partir da realidade social de um país central — ter seus pressupostos plenamente atendidos em um país semiperiférico e dependente, como o Brasil.

De fato, ao analisar a literatura pertinente ao tema, nos parece que a dificuldade de diversos autores em conseguirem definir o que é, de fato, gestão social, assim como demonstrar exemplos práticos que coadunem com a base teórica, consiste na inexistência de um cenário nacional, no âmbito macro, que permita que os pressupostos do conceito sejam atendidos. Esse aspecto pode levar tais pesquisadores a, como indicado por Pinho e Santos (2015, p.15), “não conseguirem enxergar e perceber a gestão social na prática”.

Partindo do pressuposto de que a gestão social tem como finalidade a emancipação dos sujeitos (TENÓRIO, 1998, 2005), e que tal emancipação pressupõe uma alteração no *status quo*, é preciso reconhecer que, historicamente, existem no país estruturas voltadas não apenas a impedir essa mudança, mas também, se necessário, a cooptá-la (VALENÇA, 2014). Sendo essas estruturas dotadas de maior poder na correlação de forças em relação às camadas populares, como esperar que ocorra, no âmbito macro, uma transformação significativa capaz de sustentar a emancipação dos sujeitos nos moldes habermasianos?

Nesse sentido, nos parece factível que a gestão social consiga auxiliar pequenos grupos de sujeitos, em microcosmos, a se aproximarem de uma dita emancipação de suas subjetividades. Porém, não parece viável se imaginar tal cenário em um contexto maior, nacional, ao menos não enquanto a lógica de comunicação igualitária seja a sua base. De fato, se Pinho (2010, p. 53) estiver correto ao afirmar que essa perspectiva não possui o potencial de ‘sequer arranhar’ o modelo hegemônico de poder, entendemos que a razão pode residir em sua própria estrutura conceitual, a qual parece não enfatizar a luta de classes.

Diante do exposto, entendemos que aspectos do pensamento miltoniano, especialmente em sua segunda fase— com maior proximidade do marxismo, embora não ortodoxo (ALVES, 2020; MACHADO, 2016) – podem agregar e mitigar tal cenário, visto que o geógrafo, ancorado no materialismo histórico-dialético, explicitava, ainda sob a ótica de circuitos, as relações conflituosas, às quais chamava de tensões, no âmbito da realidade socioeconômica brasileira. Isso sem partir do pressuposto teórico de entendimento entre diferentes, mas no de constantes disputas tanto empíricas quanto por subjetividades.

De fato, Santos (1996) apontava que, de um lado, no circuito superior, concentram-se as ações dos grupos hegemônicos, que asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia capitalista de maneira indiferente ao entorno, orientados por uma lógica instrumental e pelas verticalidades. De outro, no circuito inferior, as horizontalidades se constituem no âmbito local, ainda que influenciadas pelas finalidades impostas de fora — isto é, pelas verticalidades. Essa condição, contudo, não as torna conformistas; ao contrário, fazem do local, simultaneamente, espaço de cegueira e de descoberta, de complacência e de revolta.

Ainda acerca dos circuitos, estes se encontram em constante interação. Os superiores são responsáveis por engendrar, de forma recorrente, contextos obedientes e disciplinares nos territórios inferiores, fundamentados em uma racionalidade considerada mais avançada e em discursos hegemônicos (SANTOS, 1996). Na prática, isso implica a geração de relações de dependência do espaço inferior em relação ao superior — relações que, segundo o autor, só

poderão ser superadas quando o atual sistema de produção, baseado na busca incessante pela lucratividade, for substituído por outro orientado à produtividade social (SANTOS, 1979)

Contudo, se existe uma relação social hierarquizada e de subordinação do circuito superior sobre o inferior, torna-se evidente que essa relação não pode estar ancorada apenas no diálogo horizontal — como defende Habermas —, mas sim em um contexto de constante choque entre os circuitos e os sujeitos que os estruturam.

Ainda nesse sentido, Santos defendia que os indivíduos englobados pelo circuito inferior e pela horizontalidade, norteados por uma contrarracionalidade e denominados homens lentos (SANTOS, 2014), por não serem considerados aptos a acompanhar o ritmo acelerado do circuito superior, tendem a criar suas próprias formas de racionalidade, as quais os permitem escapar, até certo ponto, da racionalidade hegemônica. Por essa razão, tais homens lentos possuem possibilidades mais tangíveis de elaborar uma luta, orientada pelos próprios sujeitos locais, a partir da qual se faz possível produzir redefinições para as atuais formas de relações econômicas, norteadas pelo capitalismo (GROSFOGUEL, 2009)

Ou seja, entendemos que é no — e para — o circuito inferior que a gestão social está ancorada, composta por seus homens lentos. Esses são norteados por uma racionalidade não hegemônica e, a todo momento, têm suas subjetividades, assim como suas vidas, atacadas pelo circuito superior e por sua verticalidade. Apenas a consciência explícita, tanto nesses sujeitos quanto por parte deles, poderá proporcionar uma efetiva emancipação de suas subjetividades em relação à estrutura hegemônica.

Entendemos, ainda, que, a partir dessa percepção, já não se trata mais da necessidade de entendimento e diálogo horizontalizado entre diferentes, mas sim da luta por emancipação dos — e para os — subalternos, os homens lentos, aqueles a quem a gestão social se dedica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente ensaio teórico buscou-se promover diálogos entre o pensamento do geógrafo Milton Santos e o conceito de gestão social, a fim de propor caminhos para mitigar parte das fragilidades apresentadas no referido construto teórico, especialmente no que concerne à sua aplicação prática em regiões semiperiféricas e periféricas, caso do Brasil.

Das fragilidades apontadas por outros autores, nos detemos às indicadas por Pinho (2010) e Pinho e Santos (2015), os quais destacam a falta de maturidade democrática na sociedade brasileira como um obstáculo para a prática da gestão social, conforme os

pressupostos habermasianos selecionados por Tenório (2008) para a elaboração do conceito de gestão social.

A gestão social é definida como um processo gerencial dialógico, em que a autoridade é compartilhada entre os participantes da ação, garantindo a liberdade de expressão sem coação e buscando a emancipação dos sujeitos. No entanto, se o contexto nacional não atende plenamente a esses requisitos, a gestão social torna-se uma perspectiva mais utópica do que aplicável na prática.

Assim, com base na proposta deste ensaio, acreditamos que considerar as tensões e disputas entre os circuitos superiores e inferiores da realidade socioeconômica brasileira, conforme proposto por Milton Santos, se configura como uma perspectiva que pode ser agregada aos debates e estudos sobre gestão social no âmbito brasileiro.

As relações hierarquizadas e de subordinação entre esses circuitos não podem ser superadas apenas pelo diálogo horizontal, como defendido por Habermas, mas exigem uma luta por emancipação conduzida pelos próprios sujeitos locais. A gestão social, portanto, deve se concentrar no circuito inferior, no qual se encontram os chamados, por Santos, "homens lentos", que possuem uma racionalidade não hegemônica e podem lutar pela redefinição das relações econômicas capitalistas.

Em conclusão, a gestão social pode ir além de uma visão utópica, no sentido de sonhadora, e buscar sua aplicabilidade de forma adaptada à realidade brasileira. Considerar as particularidades do país, suas relações de poder e desigualdades, é relevante para tornar a gestão social uma ferramenta ainda mais efetiva na busca pela emancipação dos sujeitos. A abordagem proposta por Milton Santos pode fornecer novas perspectivas para a gestão social, permitindo que ela contribua para a transformação das relações sociais, econômicas e políticas em busca de uma sociedade mais justa e igualitária também em seu aspecto macro.

Dessa forma, entendemos que uma compreensão distinta do conceito de gestão social é possível – evidentemente sem desconsiderar todos os estudos, discussões e aplicações existentes –, incorporando a percepção das tensões e lutas constantes do circuito inferior em relação ao superior. Assim, torna-se mais factível a luta de classes característica de um país semiperiférico, como é o caso do Brasil."

Como sugestões de pesquisas futuras, compreendemos que se faz necessário analisar exemplos práticos de gestão social, tanto para se compreender se de fato coadunam com os requisitos apontados por Tenório (2008) para que o referido tipo de gestão seja praticado quanto para a compreensão de quais rumos a gestão social pode tomar, ou já está tomando, em períodos em que a democracia foi atacada de diversas e pesadas formas, como nos últimos

anos. No mais, tal qual fizemos com o pensamento de Milton Santos, outros pensadores relacionados às periféricas e semiperiféricas podem agregar a uma expansão, ou modificação, do conceito de gestão social, tornando-o mais factível à realidade nacional.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR-BARBOSA, A. P.; CHIM-MIKI, A. F. **Evolução do conceito de Gestão Social (1990-2018):** uma análise de copalavras. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 25, n. 80, 2020.
- ALVES, V. J. R. Formação socioespacial e patrimônio-territorial latinoamericano, resistência negra pelas rodas de samba do Distrito Federal, Brasil. **PatryTer**, v. 3, n. 6, p. 150-166, 2020.
- CAMPOS, M. S.; FERREIRA, L. L. S.; JÚNIOR, J. A. C. C. M. **Gestão social, economia, solidariedade:** Habermas, Polanyi e o paradigma do mercado autorregulado. Revista Gestão e Secretariado (GeSec), São Paulo, SP, v. 14, n. 6, p. 8962-8981, 2023.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CARMO, D. G.; PEREIRA, J. R.; REZENDE, V. A. Metodologias Participativas: possibilidades para o fortalecimento teórico da gestão social. **XLVI Encontro da ABPAD – EnANPAD**, 2022.
- CORRÊA, R. L. Milton Santos e a temática da rede urbana. In: SOUZA, M. A. A. (org.). **O mundo do cidadão, um cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- DIEHL, D. A. Construção dos direitos humanos pelos povos da América Latina – uma análise crítica da teoria dos sistemas e da teoria do discurso a partir da filosofia da libertação latino-americana. In: Encontro Anual da ANDEPH, 7., 2012. Curitiba, **Anais**. São Paulo: ANDEPH, 2012, p. 01-20.
- DEGRANDI, J. O.; SILVEIRA, R. L. L. Verticalidades e horizontalidades na função comercial da cidade de Santa Maria-RS. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 12, n. 29, p. 39-50, 2013.
- FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo Gestão Social**. In.: SILVA JR., J. T.; MÂSIH, R. T. (org) et al. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- FREITAG, B. **A teoria crítica, ontem e hoje**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.
- GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Periferia**, v. 1, n. 2, 2009.
- GUEREIRO, R. A. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.



GUTIERREZ, G. L.; ALMEIDA, M. A. B. de. **Teoria da Ação Comunicativa (Habermas):** estrutura, fundamentos e implicações do modelo. *Veritas*, v. 58, n. 1, p. 151-173, jan/abr. 2013.

HABERMAS J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS J. **Teoria de la acción comunicativa**. V. I-II. Madri: Taurus, 1988.

HABERMAS, J. **Théorie de l'agir communicationnel**. Paris: Fayard, 1987.

IBARRA-COLADO, E. Organization studies and epistemic coloniality in Latin America: thinking otherness from the margins. **Organization**, v. 13, n. 4, p. 463-488, 2006.

MACHADO, T. A. Da formação social em Marx à formação socioespacial em Milton Santos: uma categoria geográfica para interpretar o Brasil? **GEographia**, v. 18, n. 38, p. 71-98, 2016.

MARTINS, J. R. Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo. **Iberoamérica Social**, n. V, p. 95-108, 2015.

MÜHL, E. H. Habermas e a educação: racionalidade comunicativa, diagnóstico crítico e emancipação. **Educação & Sociedade**, v. 32, p. 1035-1050, 2011.

OLIVEIRA, J. R *et al.* Gestão Social no Contexto do Programa Territórios da Cidadania: os casos dos Municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco - RS. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 43-65, 2011.

OLIVEIRA, L. A.; FERNANDES, A. B. **Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana**. Revista Estudos Filosóficos, nº 6, 2011.

OURIQUES, N. **Colapso do figurino Francês: crítica às ciências sociais no Brasil**. Florianópolis. Isular, 2014.

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

PESQUEUX, Y.; VASCONCELOS, I. F. F. G. Teoria da Ação Comunicativa e responsabilidade social empresarial: uma proposta de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, Rio de Janeiro, Mar. 2013.

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.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 257-279, 2015.

RAMOS, G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

SALVADOR, D. S. C. Espaço geográfico e circuito inferior da economia. **Mercator**, v. 11, n. 25, p. 47 a 58-47 a 58, 2012.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M. **Sociedade e espaço**: a formação social como teoria e como método. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SCHEFFER, B. K.; RUBENFELD, M. G. A consensus statement on critical thinking in nursing. **The Journal of nursing education**, v. 39, n. 8, 352–359, 2000.

SILVEIRA, M. L. Urbanización latinoamericana y circuitos de la economía urbana. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, n. 47E, 2011.

Tenório, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. v. 32, n. 5, 7–23, 1998.

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

TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não idêntico? ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR, Jeová Torres. (Org.). **Gestão social**: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 23-36.

TENÓRIO, F. G.; ARAÚJO, E. T. de. Mais uma vez o conceito de gestão social. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 4, p. 891–905, 2020.

TENÓRIO, F. G. **(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social**. Desenvolvimento em Questão, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/20176/-re-visitando-o-conceito-de-gestao-social>. Acesso em: 29 jul. 2023.

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

TENÓRIO, F. G.; PARRA, F. L.; TENÓRIO, G. M. Tem ancestralidade o conceito de gestão social?. **Estudios de la Gestión**, v. 11, p. 19-17, 2022.

TENÓRIO, F. G.; Teixeira, M. A. C. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. **Administração pública e gestão social**, v. 13, p. 50, 2021.

VALENÇA, D. A. Entre a ação comunicativa e a materialidade histórica: limites e possibilidades a partir das jornadas de junho. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 1, n. 1, 2014.

VASCONCELOS, I. F. F. G.; PESQUEUX, Y. **Habermas e a teoria da ação comunicativa: uma interpretação**. Paris: Conservatoire National des Arts et Métiers, 2013.

VASCONCELOS, I. F. F. G.; PESQUEUX, Y.; CYRINO, A. B. A teoria da ação comunicativa de Habermas e suas aplicações nas organizações: contribuições para uma agenda de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR**, v. 12, Edição Especial, apresentação, Rio de Janeiro, p. 382-383, Ago. 2014.

VIZEU, F. **Ação Comunicativa e Estudos Organizacionais**. RAE, v. 45, n. 4, p. 10-21, Out./Dez. 2005.

WRIGHT, E. O. **Como ser anticapitalista no século XXI?** São Paulo: Editora Boitempo, 2020.

ZWICK, E.; SILVA, I. C., BRITO, M. J. Estratégia como prática e teoria da ação comunicativa: possíveis aproximações teóricas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 12, n. 1, Rio de Janeiro, p. 384-400, 2014.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

T. C. OLIVEIRA, G. F. C. CAETANO, T. A. R. GRIJÓ, P. A. L. CALDERÓN, Gestão Social de Abordagem Crítica Frankfurtiana e o Pensamento Miltoniano: Uma Aproximação. **Rev. FSA**, Teresina, v. 22, n. 10, art. 4, p. 75-99, out. 2025.

Contribuição dos Autores	T. C. Oliveira	G. F. C. Caetano	T. A. R. Grijó	P. A. L. Calderón
1) concepção e planejamento.	X			
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X	X