

Discussão sobre a gestão social: conceitos e protagonistas

Discussing social management: concepts and protagonists

Mariângela Belfiore Wanderley*

Resumo:

O objetivo deste texto é discutir a concepção de gestão social como gestão de ações públicas no âmbito das políticas sociais, com base em conceitos e protagonistas. Foram destacadas, em especial, as noções de social e público, no âmbito da gestão, e elencados seus principais desafios: interdisciplinaridade, intersetorialidade e territorialização.

Palavras chave: Gestão social. Social. Público. Interdisciplinaridade. Intersetorialidade. Territorialização.

Abstract:

This paper aims at discussing the social management conception as the management of public actions within the scope of social policies, addressing concepts and protagonists. We have given special attention to social and public notions in management as well as listed their main challenges: interdisciplinarity, intersectoriality and territorialization.

Keywords: Social Management. Social, Public. Interdisciplinarity. Intersectoriality. Territorialisation.

Introdução

Com o intuito de introduzir um debate contemporâneo sobre a temática a ser refletida neste texto, buscou-se as raízes da gestão social, que se encontram nos movimentos sociais, camponeses e operários, cujo objetivo era democratizar as relações sociais e incentivar práticas de cidadania. O que esses movimentos sociais buscavam? Exatamente, o desenvolvimento de processos decisórios, auto e cogestionados, participativos e coletivizados. Tem-se, aqui, uma primeira ideia importante, que é fundante na concepção de gestão social adotada neste estudo, qual seja, a da participação social e

* Professora associada ao Departamento de Política e Gestão Social da Faculdade de Ciências Sociais; ministra a disciplina de Gestão Social no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP. marilew@uol.com.br

da ação coletivizada, isto é, a participação de diferentes atores que se encontram imbricados na gestão social (TENÓRIO, 2013, p.419).

Outra vertente que está presente na origem da concepção de gestão social vem das formulações sobre gestão pública, especialmente, a partir dos anos de 1990, veiculadas por organismos internacionais, de modo particular, em discussões realizadas pelo Centro Latino-americano de Administração e Desenvolvimento - CLAD¹, em seus congressos anuais. Nesse período, a primeira geração de reformas do Estado estava em pleno desenvolvimento, pois urgia restabelecer o equilíbrio fiscal e do balanço de pagamento dos países em crise. Surgiram, assim, algumas proposições, como a redução do tamanho do Estado e o predomínio do mercado, que indicavam que as ações dos governos deveriam ser cada vez mais focalizadas e as Políticas Públicas, compensatórias, face à situação histórica de carências na América Latina. Surgem, em todo o mundo, os programas de transferência de renda, que preveem cessão monetária, mas, em contrapartida, as famílias beneficiadas devem investir na saúde e na educação de seus filhos. No entanto, se os governos não oferecem serviços públicos suficientes e de qualidade, esses indivíduos, por precisarem proteger a si mesmos, acabam sendo obrigados a 'comprar' no mercado o que necessitam para sua reprodução, por meio da ativação de suas capacidades, num apelo à responsabilidade pessoal.

Atribuiu-se, então, à Gestão Pública, um forte conteúdo gerencial, especialmente, em países latino-americanos. Tratava-se do **gerenciamento das políticas públicas**, com forte delegação da responsabilidade pública para o Terceiro Setor. Percebe-se, então, um nítido desvirtuamento do conceito inicial de gestão pública, pautado em processos decisórios socializados, coletivos, comunitários (TENÓRIO, 2013, p. 420).

O processo de globalização neoliberal seguiu seu curso. As sociedades salariais e o mundo do trabalho sofreram profundas transformações, resultantes dos seguintes fatores: precarização e subalternização do trabalho à ordem do mercado; abalos nos direitos sociais e trabalhistas, desencadeados por novas configurações sociais, dentre as quais, insegurança e vulnerabilidade do trabalho e penalização dos trabalhadores; pujança do

¹ A título de exemplificação, ver documento *Uma nova Gestão Pública para a América Latina*, preparado pelo Centro Latino Americano de Administração Para o Desenvolvimento e aprovado, em outubro de 1998, pelo Conselho Diretor do CLAD, composto por autoridades governamentais responsáveis pela modernização da Administração Pública e pela reforma do Estado em 25 países membros.

capitalismo financeiro internacional; e crise dos chamados Estados de Bem Estar Social, assentada no ideário neoliberal, que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social.

A ideia de um mercado livre e sem controle foi se mostrando equivocada face às inúmeras crises na economia mundial, que se intensificaram já nos últimos anos do século XX. As propostas de focalização e privatização alimentaram a pobreza, fenômeno estrutural, sócio histórico e não conjuntural, e acirram as desigualdades sociais. Crescem, então, tensões em todos os campos da vida social e brotam reivindicações e movimentos que clamam por transformações, escancarando a convicção de que o neoliberalismo é uma ideologia de transição, incapaz de propor uma nova ordem mundial (MARTINS, 1998).

No âmbito do Serviço Social, especialmente, a partir dos anos de 1990, intensificou-se a discussão sobre as diferentes concepções de gestão. Apenas para exemplificar, o Instituto de Estudos Especiais, da PUC-SP, foi um dos primeiros espaços em que se debateu a gestão social, em um diálogo entre a universidade, agentes públicos e atores da Sociedade Civil. O que se buscava naquele momento? Um novo modelo de gerenciamento que pudesse substituir a gestão administrativa tecnocrática, o chamado *gerencialismo*. O debate privilegiava processos de gestão participativos, dialógicos, com o envolvimento dos diferentes sujeitos implicados na ação pública. O evento deu origem a um livro (RICO; RAICHELIS, 1999) que marcou a reflexão sobre Gestão Social. A partir desse marco, passou-se a trabalhar com a concepção de gestão social como gestão das ações públicas e das demandas e necessidades dos cidadãos, cujas respostas se dão no âmbito das políticas sociais. É o Estado em ação, que distribui e redistribui a proteção social (BRANT CARVALHO, 1999).

Nos últimos anos, devido à ampla discussão sobre gestão de políticas públicas, surgiram, nas universidades, cursos para a formação de Gestores Sociais. Na esfera dos serviços públicos, criou-se a função de gestor de políticas públicas. Um exemplo de formação, nessa área, é o Mestrado Profissional em Gestão Social, implantado na Universidade Federal da Bahia, em 2006/7, cuja proposta pedagógica buscou integrar os campos da Gestão Pública e da Gestão Social, o que abriu caminho para outras propostas

de formação, não só em nível de Mestrado, mas também na Graduação, especialmente, em Universidades Federais.

É importante lembrar que o conceito de gestão social tem sido utilizado não apenas no campo da gestão de políticas públicas estatais, mas também no da sociedade civil, por atores como organizações não governamentais, que possuem caráter público não estatal.

Gestão social: concepção e protagonistas

Política pública é entendida como uma ação desenvolvida pelo Estado, seu regulador, e gestão social, como a gestão das ações públicas. Gestão pública não se confunde, não se resume e nem é sinônimo de gerenciamento (embora este seja um de seus aspectos constitutivos). Assim, é preciso contextualizar o entendimento sobre as concepções de gestão social, no cenário das profundas mudanças ocorridas, nas últimas décadas, na sociedade brasileira.

Como é sabido, no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a afirmação dos direitos dos cidadãos trouxe mudanças na política e, conseqüentemente, em sua gestão, o que exigiu novos arranjos institucionais e organizacionais. Nesse momento, segundo Brant Carvalho (2013, p. 48):

A gestão pública é chamada a imprimir sistemas abertos de coordenação e conduzir ações articuladas em redes mult institucionais e intersetoriais com vistas a mobilizar vontades, induzir, pactuar e fazer acontecer processos e ações de mais densidade e maior impacto na vida do cidadão.

Ora, para que isso possa se dar efetivamente, a participação dos atores implicados na gestão social é fundamental. Estado e sociedade devem partilhar, democraticamente, o espaço público, sem esquecer que, na arena pública, estão em disputa os projetos societários e os projetos ético-políticos dos atores envolvidos (o Estado, com seus órgãos e organismos governamentais e seu corpo técnico; a sociedade civil; os movimentos sociais; as organizações não governamentais; o terceiro setor; as igrejas; as famílias; o cidadão; a mídia; o mercado; as organizações privadas e os partidos políticos). Nesse contexto, cabe ao Estado assumir seu papel como regulador e à sociedade exercer o controle social para a garantia do acesso, da qualidade da prestação de serviços e dos direitos dos cidadãos. Da

participação desses sujeitos depende a governança, ou seja, *a capacidade mais alargada de gestão das políticas de governo e do controle de seus efeitos* (LESSA, 2013, p. 426).

Com base no entendimento de que as políticas públicas constituem o Estado em ação, a governança é imprescindível para que se possa atingir a qualidade de vida e o bem estar de todos os cidadãos. É nesse contexto que se insere a gestão social, como bem afirma Brant Carvalho (2013, p. 43):

A **Gestão Social** refere-se fundamentalmente à **governança das políticas e programas sociais públicos**; intervém na qualidade de bem estar ofertada pela nação; na cultura política impregnada no fazer social; nas prioridades inscritas na agenda pública; nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais; nos processos de adesão dos sujeitos implicados. Guarda, (assim) um **caráter retotalizador** no conjunto das variáveis, constrangimentos, oportunidades, processos e projetos políticos que dão direção e forma a gestão das ações sociais públicas (grifos nossos)

O social e o público na gestão

Os conceitos de social e público estão, intrinsecamente, vinculados. Para a discussão dos sentidos que estes tomam na gestão social, este estudo baseou-se, especialmente, em dois autores: Claudine Offredi e Luiz Eduardo Wanderley.

No que diz respeito à qualificação do social na gestão, a primeira ideia a reter é a de que o social é **objeto** das políticas sociais, o que pode parecer óbvio, mas faz toda a diferença na concepção aqui abordada. Portanto, não é sinônimo de favor, ajuda, compaixão, assistencialismo, benemerência, caridade etc. etc., o que, na área do Serviço Social, se conhece muito bem. O social não é apenas reparador de destruições e destituições, sejam elas de que natureza forem. O social envolve as relações sociais de cada sociedade e, no campo específico do econômico e do político, a relação entre capital e trabalho.

Claudine Offredi (2013) vai buscar, nas ciências da gestão, nas práticas profissionais e nas políticas públicas, o sentido de social. Com o foco na gestão social e reafirmando que sua finalidade é o público, sua principal pergunta é: *Esse conjunto de campos e saberes está a serviço de qual objeto?*

O social envolve uma dimensão humana, é uma dimensão dos direitos humanos. É pois um campo de valores a redefinir em relação ao coletivo. São valores

universais (bens coletivos, bem estar social, justiça social) e valores construídos de solidariedade, equidade territorial, etc. (O social) abarca um conjunto de elementos cognitivos, de formas de pensar e de práticas profissionais que estruturam as atividades de um coletivo, de um sistema de atores, de modo coerente e durável (OFFRENDI, 2013, p. 87).

Assim, Offredi remete à dimensão do coletivo, do público e das relações sociais, direcionados na perspectiva dos direitos, finalidade da gestão social. Ao se falar em gestão da política social, afirmam-se os direitos sociais e o reconhecimento da cidadania como seu fundamento.

“A gestão social tem um compromisso com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar, por meio de políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo precisa ser estratégica e consequente.” (BRANT CARVALHO, 1999, p.28).

Em síntese, reafirma-se que o **social**, que adjectiva a gestão, é **objeto da gestão social**, que, por sua vez, **tem finalidade pública**. Portanto, nunca é demais perguntar: As políticas públicas que se operacionalizam por ações públicas estão a serviço de quem e do quê? Da qualidade de vida das populações? Do acesso universal e da garantia de direitos? Da equidade? Da distribuição e redistribuição dos bens socialmente produzidos, materiais e imateriais? Estas são questões que devem estar presentes na ação dos gestores sociais.

Para alimentar esta reflexão, são retomados, aqui, os trabalhos de Luiz Eduardo Wanderley, em vários de seus textos² sobre os **atributos do público**, que podem ser considerados, inclusive, como indicadores de análise para se avaliar se uma ação pública e uma política pública estão, realmente, impregnadas dos sentidos do público, de bem comum.

Os atributos do conceito de público são os seguintes:

- **Universalidade:** atende toda população à qual se destina, sem discriminação de qualquer natureza. Todo cidadão tem direitos que não podem ser violados, de modo a se tornarem inatingíveis.

² Destaco, aqui, dois deles: *Gestão Social: o social e o público* (2013), *Gestão Social: mobilizações e conexões* (2013), e *Realismo Utópico: o público e o interdisciplinar* (2013). Uma elaboração mais sistemática e que envolve um maior número de dimensões da temática pode ser lida no livro de sua autoria, em parceria com Raquel Raichelis; *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública* (2009).

- **Visibilidade e transparência nas decisões:** as ações de todos os atores implicados no âmbito do setor público devem ter visibilidade, ou seja, tornar-se de conhecimento de todos, bem como as diretrizes que as orientam. A população tem o direito de ser informada. É um imperativo ético. Os gestores e demais atores têm o dever de prestar contas à população para que esta possa exercer, efetivamente, o seu direito.
- **Controle social:** este é possibilitado pela fiscalização informada sobre as regras vigentes, a aplicação de recursos públicos a prestação de contas. O controle social é também exercido por órgãos e instâncias políticas, governamentais e não governamentais, estatais e não estatais (Tribunais de Contas, Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Balanço Social das Empresas, dentre outros).
- **Sustentabilidade:** trata-se tanto da constância na reprodução institucional como na reprodução social. Diz respeito tanto a recursos materiais e humanos como a respostas duráveis e perduráveis às necessidades e demandas da população.
- **Cultura pública:** esta pode ser considerada um atributo transversal aos demais. A cultura pública supõe a superação da cultura de privatização do público, do autoritarismo, do fisiologismo, do favorecimento e do clientelismo, tão enraizados na sociedade brasileira. Ela supõe a democratização das relações sociais e políticas e o reconhecimento de cada cidadão como portador de direitos inalienáveis.

Com base nesses atributos, é possível analisar se uma política, um programa ou uma ação é, efetivamente, pública.

Desafios da gestão social

A gestão social está, portanto, fundada na lógica da cidadania e dos direitos. É um processo democraticamente partilhado que abarca os diferentes atores envolvidos em uma ação pública, o que implica em disputas, em constantes movimentos de conflito e cooperação.

A arquitetura contemporânea das Políticas Públicas coloca novos desafios à gestão. O desenho de grande parte das políticas sociais tem sua matriz calcada na família e no

território, o que acaba por exigir novas respostas e estratégias. O primeiro desafio a ser destacado é o da **interdisciplinaridade**. Cada vez mais, as equipes são multiprofissionais. Quando se toma como exemplo a Política Nacional de Assistência Social, fica evidente que são múltiplas as formações dos trabalhadores do SUAS. A complexidade das demandas implica em questões epistemológicas, teóricas e metodológicas. O diálogo entre saberes, ou seja, o encontro entre o teórico e o prático, entre a ciência e a tecnologia, abala as fronteiras do conhecimento, na tessitura de um saber complexo (CAPES, 2008).

Sabe-se que uma das fragilidades da ação pública está na setorialidade das políticas. A incompletude destas exige articulação e complementaridade, inclusive, entre as esferas de governo, o que desencadeia outro desafio, o da **intersectorialidade**. A necessidade da intersectorialidade tem sido amplamente reafirmada como um imperativo, em documentos oficiais e em discussões das mais diferentes naturezas. Entretanto, sua operacionalização carrega enormes dificuldades. É certo que a intersectorialidade deveria permitir uma totalização da ação pública, pois o cidadão fica submetido ao que se poderia chamar de violência da fragmentação da política social, que se materializa em serviços que, muitas vezes, ficam fechados entre os muros da política setorial.

Num instigante artigo, Sposati (2006) coloca a seguinte questão: *Gestão pública intersectorial: sim ou não?* Seu intuito é esclarecer que a intersectorialidade não pode ser considerada como um remédio para todos os males, *um dogma*; assim, aponta seus limites e possibilidades:

A intersectorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não. [...] Não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersectorialidade e não em contrapô-las no processo de gestão (SPOSATI, 2006, p. 6).

Há, aqui, um alerta contra o modismo da intersectorialidade. É certo que existe uma interdependência entre as políticas e que a intersectorialidade deve ser um objetivo, uma meta a ser alcançada. Entretanto, ela depende de uma concertação política entre os responsáveis pela gestão, assim, não pode ser atribuída apenas à boa vontade dos profissionais que estão envolvidos em uma ação pública. Em síntese, a intersectorialidade depende.

Da descentralização de poder, recursos, atribuições e competências (os quais) alteram o poder decisório. Reivindica do governo central o papel de assegurar a unidade e a cooperação sistêmica intergovernamental na condução da política social. A gestão intersetorial (deve ser) capaz de re-totalizar a política social pública (BRANT CARVALHO, 2013, p. 53).

Uma atuação intersetorial exige mudanças na cultura organizacional e nas estratégias de ação. É comum surgirem resistências em função de disputas entre os diversos setores e de interesses contrariados. “A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública, de seus serviços.” (JUNQUEIRA, 2005, p. 4).

A busca por perspectivas intersetoriais exige serviços mais flexíveis e abrangentes em seu território de ação, ou seja, serviços potencializadores da participação das famílias e de outros sujeitos presentes no território.

Essa reflexão remete a um outro desafio, o da **territorialização** das políticas, o que exige uma gestão descentralizada e territorializada. Este parece ser um outro modismo, pois muito se tem falado em território, territorialidade, territorialização, porém, ainda há um longo caminho a percorrer nessa direção, em termos de gestão social.

A noção de território eleita, neste estudo, é a de Milton Santos: o território usado, que congrega as dimensões de tempo e espaço, onde acontece a vida, onde vivem e convivem os cidadãos. O território como chão das políticas públicas, conforme, constantemente, reafirmado por Dirce Koga, é uma meta a ser alcançada. A política pública e sua gestão devem estar referenciadas ao território, pois é nele que se dá a vida dos cidadãos. O território tem fragilidades, vulnerabilidades, porém, tem também potencialidades, fortalezas, que devem ser conhecidas e reconhecidas. O Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Assistência Social – NEPSAS/PUCSP, coordenado pela Prof^a. Aldaíza Sposati, vem desenvolvendo importantes pesquisas sobre a capacidade protetiva das famílias e dos territórios. O primeiro passo está no reconhecimento dessa realidade, o que implica em conhecer quem são e como vivem as famílias em seus territórios e onde estes se situam. Esse conhecimento embute as seguintes questões: Como se relacionam os indivíduos com o território onde vivem? Quais são os atores, os sujeitos e os serviços presentes nesse espaço? Que vínculos os cidadãos desenvolvem no seio de suas famílias e

dos grupos e redes dos quais participam, em seu território de vivência, em sua cidade? Existem serviços públicos nesses territórios? Estes são acessíveis? Quais são as dinâmicas de vida nos territórios? Enfim, o que se busca é uma leitura qualificada da realidade social onde se pretende intervir.

Na construção desse conhecimento, os sistemas de informação são ferramentas importantes, ou seja, os bancos de dados nacionais, estaduais e municipais das políticas locais. Esses dados são fontes e instrumentos fundamentais não apenas para a elaboração de diagnósticos sócio-territoriais³, mas são essenciais, também, na gestão de todo o ciclo das políticas.

A gestão social exige um aprofundamento dos saberes já produzidos pelas várias áreas de conhecimento, assim como, dos produzidos na própria gestão das ações públicas, além de um alargamento da capacidade de articulação e de diálogo, pois a prioridade é a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos de direito, com transparência e participação de todos os sujeitos envolvidos. Desse modo, a gestão social constitui uma ação em permanente construção coletiva.

Referências

BRANT CARVALHO, M. C. Gestão social: alguns apontamentos para debate. RICO, E. M.; RAICHELIS, R. *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC, IEE-PUCSP, 1999.

_____. Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G, WANDERLEY, M. B., MENDONÇA, P. (Org.). *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo. LCTE, 2013

CAPES. Interdisciplinaridade como desafio para o avanço da ciência e tecnologia. In PHILIPPI JUNIOR, A. et al. (Org.). *Catálogo de programas de pós-graduação: mestrado e doutorado*. Brasília: CA Inter/Capes, 2008. CD-ROM.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO - CLAD. 1998. *Uma nova gestão pública para América Latina*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5cmare%5cclad%5cngppor.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

³ Sobre diagnóstico socioterritorial ver texto elaborado por Dirce Koga e Carola Arregui (2013), titulado *CapacitaSUAS: Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de Assistência Social*.

- JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. *Anais...* Santiago, 2005.
- KOGA, D.; ARREGUI, C. *CapacitaSUAS: Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.
- LESSA, R. Governo, governabilidade e governança. In: DI GIOVANNI, G. E.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, Imprensa Oficial, 2013.
- MARTINS, L. *Economia e instituições políticas: o desafio da articulação*. São Paulo: Seminário Internacional. Sociedade e Reforma do Estado, 1998.
- OFFREDI, C. Desafios e potencialidades da gestão social na França e no Brasil. JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G.; WANDERLEY, M. B., MENDONÇA, P. (Org.). *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo. LCTE, 2013.
- RICO, E. M.; RAICHELIS, R. *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC, IEE-PUCSP, 1999.
- SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? comentários de experiência. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 85, mar. 2006.
- TENÓRIO, F. F. verbete Gestão Social. In: DI GIOVANNI, G. E.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, Imprensa Oficial, 2013.
- WANDERLEY, L. E. Gestão Social: o social e o público. JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G.; WANDERLEY, M. B.; MENDONÇA, P. (Org.). *Gestão Social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE, 2013
- _____. Enigmas do social. In: WANDERLEY, M. B.; YAZBEK, M. C.; BOGUS, L. *Desigualdade e questão social*. 4. ed. São Paulo: EDUC, 2013.
- _____. Realismo utópico: o público e o interdisciplinar. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, 2013.
- WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Org.). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo, EDUC, 2009.

Recebido em: 13/11/2013

Aprovado em: 10/12/2013