



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

GESTÃO SOCIAL: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS¹

Fernanda Patricia Fydryszeski Dal Molin², Sérgio Luís Allebrandt³.

¹ Pesquisa Institucional com apoio da FAPERGS, desenvolvida no âmbito do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania (GPDeC) e da Linha de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social do Programa de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI (PPGD).

² Acadêmica do curso de Administração do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/Unijui. E-mail: fernandalmolin@gmail.com

³ Professor Titular do DACEC e do PPGD da UNIJUI. Líder do GPDeC. Orientador. Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Mestre em Gestão pela Ebape/FGV. E-mail: allebr@unijui.edu.br

Resumo

Gestão social é um tema cada vez mais presente no cotidiano dos gestores e agentes públicos, dos empresários e da sociedade civil, ainda que o entendimento do termo não seja o mesmo para os diferentes segmentos ou práticas sociais da sociedade. Esse termo passou a ser discutido no Brasil a partir de 1990 e de lá para cá muitos autores e pesquisadores realizaram estudos e publicações sobre gestão social. O objetivo deste estudo foi aprofundar o entendimento conceitual do termo gestão social, na perspectiva de sua utilização como prática de gestão no processo de execução das políticas sociais. Neste sentido, conclui-se com a aproximação conceitual da gestão social com cidadania deliberativa, uma gestão voltada a atender as necessidades do social, com a finalidade primordial dessa forma de gestão que é promover o desenvolvimento territorial através de políticas públicas democráticas que beneficiem a todos de igual maneira, mas de forma a não prejudicar o meio ambiente.

Palavras-chave: gestão social, políticas públicas, cidadania deliberativa.

Introdução

O presente estudo faz parte do subprojeto “Gestão Social: enfoques da produção acadêmica sobre o tema” que tem por objetivo a análise da produção acadêmica sobre gestão social nos últimos cinco anos. Um dos objetivos específicos deste subprojeto constitui-se no objeto do presente estudo, qual seja uma aproximação conceitual sobre gestão social.

O termo gestão social é de surgimento recente no Brasil, pois começou a ser discutido no país por volta de 1990 e até hoje se encontra em processo de conceituação, devido à variedade de significações que esse termo pode adquirir.

Assim, o objetivo desse estudo foi conhecer e analisar entendimentos sobre gestão social, visando aproximações conceituais para a análise de práticas sociais e governamentais.

Metodologia





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

Seguindo a classificação de Vergara (1998) esta é uma pesquisa bibliográfica. Para conhecer e aprofundar o entendimento do conceito de gestão social, partiu-se da análise da proposta de gestão social adotada pelo Programa Territórios da Cidadania e, a partir daí buscou-se na literatura especializada autores que debatem a gestão social com preocupações conceituais sobre o tema. A base principal de análise para a definição dos autores foi a dos anais dos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs), que vem se constituindo no principal fórum brasileiro na constituição do paradigma da gestão social.

Resultados e Discussão

A expressão gestão social tem sido usada de modo corrente nos últimos anos servindo para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas, sobretudo de organizações não-governamentais, associações, fundações, assim como, mais recentemente, algumas iniciativas partindo mesmo do setor privado e que se exprimem nas noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social da empresa.

Esse é um tema ainda pouco conhecido pela população em geral, somente estudiosos e pessoas inseridas no ambiente político têm conhecimento sobre os conceitos de gestão social. Apesar de ser um tema pouco debatido pela população em geral, muitos vem a fazer uma leitura de sua significação como sendo uma gestão voltada para o social.

Singer (1999) afirma que gestão social diz respeito às ações que intervêm nas diferentes áreas da vida social para a satisfação das necessidades da população. Ele propõe que a gestão social seja viabilizada através de políticas e práticas sociais articuladas e articuladoras das diversas demandas.

Tânia Fischer (2002) aborda a gestão social como um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividade.

Para Fischer (2006) a gestão social pode ser praticada tanto no âmbito público quanto privado, tendo como objetivo fundamental o desenvolvimento social, seja em nível micro ou macro, uma vez que a gestão sempre se orienta para a mudança e para o desenvolvimento.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), responsável principal no âmbito do governo federal pelo Programa Territórios da Cidadania, existem dois critérios considerados essenciais para que o processo de gestão social ocorra, são eles: ter um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa e criar maneiras de conduzir ao empoderamento da sociedade.

A gestão social no PTC é trabalhada pelo Governo Federal pretendendo que “os agentes sociais, a sociedade civil, o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas”, (2005, p. 11). Para isso, o Ministério enfatiza que existem dois requisitos básicos para que o processo de gestão social ocorra de fato. O primeiro requisito é um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, e o segundo é a necessidade de criar ações que focalizem o



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

empoderamento da sociedade, com a formulação de compromisso entre o público e o privado. “Participar da gestão é, principalmente, contribuir para o processo de decisão sobre as questões estratégicas do desenvolvimento,” (MDA, 2005, p.12). O Documento Institucional nº3 publicado pelo Ministério ressalta que ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre, e estas interações geram condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento. Então, a gestão social deve envolver os atores num processo democrático e transparente que rege as ações trabalhadas dentro dos territórios, afinal é dentro dos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-las.

Vários autores (Tenório, 1998; França Filho, 2003), estabelecem uma perspectiva conceitual para a gestão social com base no paradigma habermasiano, como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Assim, entendem por gestão social a maneira de gerir assuntos públicos, baseando-se em participação, maior fluidez de informações, e buscando estabelecer formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, de forma a compartilhar o poder e as responsabilidades com todos.

Para França Filho trata-se de uma inovação na disciplina administrativa, pois se trata de compreender uma maneira de gerir que não se orienta por fins econômicos e isso vem a contrariar a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias gerenciais em administração. Esse mesmo autor ainda vem propor que gestão social apresenta um conceito que deveria ser desconstruído:

A definição clássica na literatura em administração, e ainda vigorosa nos dias atuais, é aquela introduzida por H. Fayol no início do século que encerra a gestão a partir de quatro processos gerenciais básicos: o planejamento, a organização, a direção e o controle. O que tem mudado muito na prática gestonária hoje parece ser menos a definição em si e mais o conteúdo de cada um desses processos gerenciais. Pensada, portanto, sob essa ótica de processo (e enquanto formulação entre si), a ideia de uma “gestão social” convida a sua própria desconstrução, pois, uma interrogação que segue necessariamente tal formulação é aquele de saber: qual gestão não é social? (FRANÇA FILHO, 2008, p. 28).

De acordo com Allebrandt (2006), o professor Fernando Tenório estabelece uma perspectiva conceitual para a gestão social com base no paradigma habermasiano. Após recuperar os conceitos de ação social presentes na teoria da ação comunicativa, Tenório (1998) opta por contrapor ao conceito de ação estratégica o de ação comunicativa. Faz esta opção porque a ação teleológica se amplia, convertendo-se em ação estratégica, quando no cálculo de um ator na busca de seu êxito intervém a expectativa de decisões de outro(s) autor(es) que também atua(m) na busca de seu(s) objetivos.

O autor propõe então a contraposição dos dois tipos de ação racional: ação estratégica – ação racional voltada para o êxito; e ação comunicativa – ação racional voltada para o entendimento.

A ação estratégica é típica da gestão estratégica, cujas características são:

- Comandada pela razão instrumental (técnica)



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

- Tipo de ação utilitarista
- Baseado no cálculo de meios e fins
- Implementada através da interação de duas ou mais pessoas
- Um dos atores tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)
- É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica (comportamento tecnocrático)
- Gestão que enfatiza a ação gerencial do tipo monológica
- É o modelo gerencial presente por excelência nos sistemas-governo e sistemas-empresa

A gestão social, por sua vez, caracteriza-se por:

- Comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo
- Enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa
- O processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais
- Baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores
- Exige a presença do discurso argumentativo sujeito às três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade
- Atuação dos atores com base na cidadania deliberativa

Tenório (1998, p. 19) acrescenta como fundamental ao seu modelo da análise o conceito de cidadania deliberativa, que recupera do modelo de deliberação habermasiano. Esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social,

na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória.

Para Allebrandt (2006), a gestão social se funda, assim, na democratização das relações sociais, na construção da cidadania. Aborda, enquanto construção conceitual e enquanto *práxis* social, um novo quadro de relações que se estabelecem na sociedade. Propõe a substituição do enfoque **estadocêntrico** e/ou **mercado-cêntrico**, em que a sociedade civil aparece como **alvo** e/ou **cliente**, por um enfoque **sociocêntrico**, onde a sociedade civil aparece como **sujeito** do processo. Isso requer a construção de um novo triângulo social, no qual a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a **cidadania** emerge como protagonista no processo dessas novas relações. A gestão pública, a gestão do desenvolvimento e o terceiro setor constituem-se em *locus* privilegiado, em espaço público para a prática da gestão social. Entretanto, é necessário o alerta de não submeter esta prática à lógica do mercado.

Tenório (1998, 2005) tem isso bem presente, ao abordar o risco das instituições do terceiro setor [e do setor público], pressionadas pela demanda crescente na implementação de ações não cobertas pelas políticas públicas de caráter social por parte dos sistemas-governo ou dos sistemas-empresa, de distanciarem-se de um gerenciamento centrado na intersubjetividade



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

da pessoa humana, aproximando-se mais daquele gerenciamento determinado pelo cálculo egocêntrico de meios e fins.

Não se pode pensar a gestão social do desenvolvimento local/regional sem articular os conceitos de participação, cidadania, democracia e descentralização, já que os mesmos estão imbricados nas práticas sociais desenvolvidas tanto pelos governos como pela sociedade civil e, por isso, desconsiderar um deles ou tomar um pelo outro pode gerar entendimentos parciais.

Conclusões

Na perspectiva da prática da gestão social na alocação de recursos públicos em políticas sociais de base e de desenvolvimento territorial, como é o caso do programa federal Territórios da Cidadania, conclui-se com a aproximação conceitual da gestão social com cidadania deliberativa, uma gestão voltada a atender as necessidades do social, com a finalidade primordial dessa forma de gestão que é promover o desenvolvimento territorial através de políticas públicas democráticas que beneficiem a todos de igual maneira, mas de forma a não prejudicar o meio ambiente.

Agradecimentos

Agradeço a todos que colaboraram para a consecução deste trabalho, principalmente aos meus colegas bolsistas do projeto, mestrandos que fizeram parte da realização dessa pesquisa e aos demais que ajudaram nessa tarefa. Agradeço à Fapergs pela oportunidade de atuar como bolsista de iniciação científica.

Referências

- ALLEBRANDT, S. L. Multiculturalismo, narrativas identitárias e a gestão social do desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa do GPDeC**, 19. Ijuí, 2006.
- FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In.: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: CASA DA QUALIDADE, 2002. p. 12-32.
- FISCHER, Tânia et al. Perfis visíveis nd Gestão sociais do Desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, outubro 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122006000500003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 de março de 2011.
- FRANÇA FILHO, Genauto C. **Gestão social**: um conceito em construção. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9, 15-19 de junho de 2003, Salvador, Bahia. **Anais...**, UFBA, Salvador, 2003.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. **Definindo Gestão Social**. JUNIOR, Jeo Torres Silva; MÂSIH, Rogério Teixeira (org) *et al.* **Gestão Social**: práticas e debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- MDA. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. **Documento Institucional Nº 3**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Novembro de 2005.





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

SDT/MDA. **Formação em desenvolvimento territorial:** insumos para as ações de apoio ao desenvolvimento territorial. Brasília: SDT/MDA, 2004. CD/ROM.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão Social:** uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999. p. 55-66.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor:** o espectro do mercado-ensaios de Gestão Social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.