

A modernização do Estado para o desenvolvimento social — algumas questões-chave*

Bernardo Kliksberg**

Sumário: 1. Recolocando o problema; 2. O que ocorre nas instituições sociais; 3. Algumas sugestões para a modernização institucional; 4. Uma questão-chave: a formação sistemática de gerentes sociais; 5. Conclusão.

Palavras-chave: setor social; descentralização; redes; participação; gestão descentralizada; flexibilidade normativa e organizacional; profissionalização da gerência social; cooperação; reforma social; gerentes sociais.

Dimensões mais relevantes da situação atual dos setores sociais do Estado no mundo em desenvolvimento. Sugestões para a reforma do setor social. Disponibilidade de recursos humanos gerenciais.

Modernization of the State for the social development: important questions

This article criticizes the analytical frames traditionally used to analyze the organization of the State in the social field, and suggests an alternative approach. As opposed to the formalistic agenda with which this issue is tackled, a strategic agenda is suggested. From this, it presents guidelines so that the State will be able to face effectively the acute social problems in Latin America. Lastly, it examines the crucial problem of the training of social managers.

1. Recolocando o problema

Como diz o *Informe sobre desenvolvimento humano, 1994*, do Pnud, “apesar de todos os nossos avanços tecnológicos, ainda vivemos num mundo onde a quinta parte da população do mundo em desenvolvimento toda noite ao se deitar está faminta, onde a quarta parte não tem acesso a necessidades básicas como água potável, e a terceira parte vive em estado de abjeta pobreza, tão à margem da existência humana que não há palavras para descrevê-lo. Vivemos também num mundo de inquietantes contrastes: onde tantos padecem de fome, mas há

* Artigo recebido em jul. e aceito em nov. 1995.

** Autor de numerosas obras e trabalhos de larga utilização internacional. Recentemente foi publicada em português sua obra: *Pobreza: uma questão inadiável* (Fundo de Cultura, Enap, Unicef). Criador do Programa de Gerência Social das Nações Unidas. Coordenador geral do novo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes), criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington.

As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade pessoal do autor, não representando necessariamente as do BID.

tanta comida desperdiçada; onde tantas crianças não vivem o suficiente para desfrutar de sua infância, mas há tantas armas desnecessárias”.

Essa grave situação social, que nas últimas décadas tendeu a se deteriorar, requer mudanças profundas nas políticas econômicas e sociais. O desafio é aquele apresentado nas conclusões finais da Declaração de Copenhague (1995): “Nosso desafio é estabelecer um modelo de desenvolvimento social centrado nas pessoas, que nós guie, tanto hoje quanto no futuro, na construção de uma cultura de cooperação e solidariedade, a fim de atender às necessidades imediatas dos mais afetados pela desgraça humana”. Além de tais mudanças nas políticas, são necessárias reformas no Estado, de modo a dotá-lo da capacidade de levar adiante, com eficiência, as ousadas políticas sociais exigidas.

Em matéria de implementação, surge, em primeiro lugar, um problema crítico de caráter conceitual.

Um dos mitos predominantes a respeito, no mundo em desenvolvimento, é a difundida crença na dicotomia política-instrumentação. Ela afetou seriamente a capacidade real de execução das políticas públicas e, portanto, das sociais. Segundo tal dicotomia, o problema central circunscreve-se ao campo do planejamento e da formulação de estratégias. Superado esse problema, mediante uma concepção adequada das políticas públicas, empreender-se-ia a etapa administrativa de “pura implementação”, na qual poderia haver dificuldades que, contudo, seriam de caráter secundário. Tratar-se-ia de meros problemas de ajuste organizacional, de redesenho de estruturas formais e, em todo caso, de treinamento para os novos organogramas e normas.

O campo da política social desmentiu amplamente o mito, mas a altos custos. Demonstrou-se, na prática, que a etapa da instrumentação é altamente complexa. Há nela muito mais do que processos administrativos, e sua dinâmica supera inteiramente a visão mecânica segundo a qual aí apenas se “executam” instruções. A implementação das políticas sociais é um campo em que se manifestam múltiplos aspectos das lutas dentro do setor público, sendo também propício ao desdobramento das estratégias competitivas de diferentes setores da sociedade civil e à disputa pelo poder. Ao mesmo tempo, apresenta problemas organizacionais desconhecidos, cenários imprevisíveis e dificuldades técnicas muito específicas, inexistentes em outros campos de gestão.

O mito da dicotomia leva a simplificar e virtualmente encobrir o problema. Implica uma negação quase patológica do mesmo, a qual tem um custo elevado. As dificuldades de instrumentação tenderam repetidamente a paralisar, bloquear e impedir qualquer viabilidade de desenhos mais estruturados de política social. A subestimação ou o abandono das variáveis institucionais e gerenciais resultou na carência de estratégias para fazer face a tal problemática e no surgimento de queixas insolúveis acerca da ineficiência burocrática. Levou à conformação com o mito de que o planejamento não é responsável pelo fracasso e de que este deve ser atribuído exclusivamente aos “irrecuperáveis burocratas”.

Para alcançar resultados em política social, é imprescindível superar esse mito paralisante. É preciso aceitar a complexidade, a ambigüidade e a multidimensionalidade dos processos de execução das políticas; tratar de revê-los a partir dessas perspectivas, tentando encontrar chaves para neles se orientar; buscar estratégias para fazer face a essa complexidade; praticar o ensaio e o erro, e aprender com a experiência organizacional.

Modernizar o Estado para o desenvolvimento social supõe como quadro conceitual prévio a substituição do enfoque mecânico e simplista da execução por outro, amplo e múltiplo, que admita os avanços das ciências gerenciais e as análises, fundadas nos fatos, dos processos de instrumentação das políticas públicas. O presente artigo inscreve-se nesse quadro. Pretende fornecer elementos de juízo sobre alguns aspectos centrais na ampla agenda de questões aberta por essa perspectiva. Em primeiro lugar, abordam-se as dimensões mais relevantes da situação atual dos setores sociais do Estado no mundo em desenvolvimento; posteriormente formulam-se alguns esboços para a reforma do setor social e examina-se o problema da disponibilidade de recursos humanos gerenciais. O objetivo não é esgotar as questões tratadas, mas apresentar algumas considerações não tradicionais que possam fecundar a reflexão e o debate. A análise é realizada a partir de certas tendências muito comuns no mundo em desenvolvimento, ainda que naturalmente existam exceções e especificidades nacionais.

2. O que ocorre nas instituições sociais

A ciência gerencial de “fachada tecnológica” de nosso tempo insiste em que as organizações são estruturas sociais que resumem grande parte dos dilemas e ambigüidades, das sociedades modernas. Observa que, para compreender essas estruturas, é preciso passar necessariamente das concepções unilaterais e estáticas a visões complexas, que abranjam múltiplas dimensões e sejam de caráter dinâmico.

A concepção dominante no campo social conformou-se em compreender o setor social de uma maneira muito formal. Suas características principais citadas com mais freqüência são: proliferação de organismos, organogramas globais difusos, superposição de funções, coordenação insuficiente, procedimentos e rotinas pouco precisas e falta de normas detalhadas. As observações são reais, mas será essa realmente a questão central? A ciência gerencial de vanguarda desconfia desses modelos de compreensão, já que nos levam a considerar o problema mera desordem organizacional formal e, por conseguinte, solucionável mediante mecanismos ordenadores. A atenção pode concentrar-se exclusivamente em organogramas, manuais de normas, procedimentos e circuitos, ou buscar a ordem a todo custo por meio de modelos mais piramidais, como o do superministério coordenador do social, que imporia sua ditadura de “ordem e progresso” à desarticulação atual.

Os processos organizacionais vão muito além. Na gerência moderna, foi claramente demonstrado que as organizações privadas e públicas que alcançam a excelência não a atingem por meio de minuciosas reordenações formais, e sim, entre outros aspectos, pela capacidade de identificar a agenda de decisões-chave, pelo desenvolvimento da rede de contatos, pelo envolvimento do pessoal, pelas inovações, pela flexibilidade, pelas políticas de imagem eficientes, pelas relações com o meio e pelo desenvolvimento de aptidões para lidar com a complexidade. Cabe destacar que se chegou inclusive a medir que componentes formais que representam uma percentagem muito reduzida da produtividade final das organizações.

Os problemas de desordem formal existentes no campo social são um obstáculo e deveriam ser solucionados, mas é imprescindível ir além para sermos realmente eficazes. O diagnóstico não pode deter-se na mera “topografia formal” do setor social.

As graves dificuldades de produtividade e operação desse setor no mundo em desenvolvimento parecem ligadas a questões como as seguintes:

- Em termos da macroestrutura organizacional de todo o setor público, o social em seu conjunto tende a ser um setor fraco. Sua influência nas grandes decisões é limitada, e em geral ele as recebe como dados a partir dos quais deve atuar. Seu “posicionamento” político na estrutura de poder real do Estado não se encontra no topo, mas antes em níveis médios e não raro inferiores. Na realidade, não dispõe da capacidade de decisão necessária para influir, de maneira importante, nos processos fundamentais para o cumprimento de seus objetivos. Com muita frequência é excluído das decisões sobre aspectos fundamentais, tais como negociação da dívida externa, política comercial e de preços e remunerações.
- Nas estruturas públicas típicas de inúmeros países em desenvolvimento, existem certas organizações modernas que se caracterizam por indicadores significativos de desenvolvimento gerencial, estabilidade, remunerações adequadas e utilização de tecnologias avançadas. Existem também diversas organizações institucionalmente atrasadas e outras em estado intermediário. As do setor social localizam-se, com frequência, nas duas últimas categorias. Isso diminui-lhes o poder, tornando-as muito vulneráveis diante das mudanças. Elas têm grande dificuldade para assimilar novos programas não-tradicionais e apresentam sérias restrições quanto a sua capacidade de gestão.
- Os processos de instrumentação das políticas sociais são terreno fértil para lutas de poder, intrigas, clientelismo e todo tipo de pressões econômicas e especulativas, tanto nacionais quanto regionais. Neles, com frequência se decide “o que corresponderá a quem”, relegando-se os supostos objetivos dos programas sociais.
- Os “metapoderes” externos, assim denominados pela gerência moderna, subtraem poder e recursos dos programas sociais. Em consequência, os organismos

do setor social defendem com o máximo zelo o restrito poder restante. Tudo isso propicia condições que aguçam a “luta interorganizacional” por esse poder.

- É pacífico que a participação da comunidade é imprescindível para a eficiência dos programas sociais. Entretanto, o setor social costuma constituir-se de organizações que são manejadas segundo modelos organizacionais de nítido perfil piramidal, acentuadamente formalistas. Tais modelos obstruem a participação, geram múltiplos conflitos com a comunidade e são incapazes de captar os sinais dela provenientes (Kliksberg, 1995).
- O modelo organizacional prevalecente em instituições intermediárias e atrasadas, como muitas das sociais, é o centralizador, e, além disso, suas resistências à descentralização são fortemente arraigadas.
- O setor social deveria ter ampla capacidade de ajuste com a sociedade civil. Há um potencial da maior importância para realizar operações conjuntas com as organizações não-governamentais e outras. O modelo prevalecente não favorece tais possibilidades, que, entre outros aspectos, exigem uma elevada flexibilidade interna por parte das organizações; pelo contrário, tende a tornar rígidas as condutas.
- Os setores sociais carecem de uma gestão especializada em gerência social. Sua alta direção é normalmente constituída de profissionais de campos setoriais (médicos, educadores etc.), que, independente de sua qualificação, não possuem a formação especializada necessária para se encarregarem das atividades gerenciais no quadro característico dos programas sociais (incerteza, conflito, escassez de recursos, pressões múltiplas e negociações permanentes).
- O setor social utiliza pouco ou mal a avaliação como instrumento gerencial. Isso nada tem que ver com dificuldades meramente administrativas, e sim com os outros problemas mencionados e também com discussões não-solucionadas e da maior importância acerca de “o que avaliar”.
- O trabalho do setor social será baseado, cada vez mais, em operações multiinstitucionais. Seus objetivos só se cumprirão por meio de projetos que reúnam os esforços de diversas entidades de diferentes campos. É necessário desenvolver capacidades para manejar esses tipos de operação. No setor social, a aprendizagem com as próprias experiências, com os próprios fracassos e sucessos nesse campo, não tem sido cultivada de modo sistemático e tampouco tem recebido uma atenção orgânica.

3. Algumas sugestões para a modernização institucional

Reformar o Estado para favorecer a gestão eficiente das políticas e programas sociais requer, necessariamente, a formulação de estratégias eficazes para

cada uma das questões mencionadas, bem como para outras que possam ser acrescentadas. Uma reforma que não as leve em conta terá efeitos muito limitados. O estilo tradicional de reformar o setor social não incorporou estratégias orgânicas para abordar esse tipo de questão. Concentrou-se, conforme foi destacado, numa determinada ordem de problemas — como os referentes à reordenação formal, sem dúvida existentes e ainda aguardando solução — que apenas tangenciam o conjunto da situação a ser enfrentada. Por outro lado, os sucessos “fáceis” que podem ser obtidos nessa matéria criam uma “ilusão de reforma” que causa sérios prejuízos, pois impede o avanço em direção às questões estratégicas.

Todo esse estilo enquadra-se, por sua vez, numa ótica organizacional global, muito questionada pela gerência moderna, pois privilegia os elementos formais e normativos, simplificando os problemas gerenciais reais. No campo social, essa ótica apresenta, inclusive, acentuadas disfunções que podem aumentar as ineficiências ao invés de diminuí-las.

Como destaca Rondinelli (1983), a insistência no planejamento detalhado de projetos, seu estrito controle administrativo e a atribuição dos desvios aos sistemas de planejamento e de controle não correspondem à realidade de muitos projetos em execução no mundo em desenvolvimento:

“Independentemente da abrangência do planejamento do projeto ou da forma pela qual foi efetuada a análise técnica, raramente se constata que os problemas encontrados eram impossíveis de ser previstos. Tampouco costuma-se mencionar que os métodos detalhados e inflexíveis e de formulação, análise e gerência podem ter originado muitos dos problemas. Por exemplo, as tentativas de impor normas racionais e sistemáticas causaram conflitos e tensões entre o pessoal dos organismos financeiros, o planejamento central do Estado, os gerentes e técnicos de projetos e os diversos grupos e associações envolvidos. Os problemas surgem igualmente em razão da rigidez dos métodos de planejamento e formulação, especialmente quando os organismos financeiros exigem que os gerentes sigam orientações preconcebidas em situações imprevistas de mudança social, econômica e política.”

Desenvolvimento de redes

Como encarar o problema da atual desarticulação do setor social em diversos países em desenvolvimento? A eficácia de diversas experiências, em muitos casos fortemente influenciadas pela concepção tradicional de reforma, foi muito limitada. As tentativas de estabelecer hierarquias rígidas no setor, a fim de convertê-lo em uma pirâmide formal, quase sempre conduziram ao agravamento das lutas interorganizacionais por jurisdições e recursos.

Uma perspectiva promissora a ser explorada é a que surge de um dos campos centrais de trabalho em gerência pública avançada: a gerência intergovernamental. Tomam-se como ponto de partida que as organizações públicas nunca conseguem atingir seus objetivos de forma isolada; precisam que outras entidades ca-

minhem em direções semelhantes, porque a natureza e a amplitude desses objetivos requerem uma cooperação multiinstitucional. Isso constitui a essência mesma do setor social. Qualquer objetivo em qualquer campo importante (saúde, educação, nutrição, por exemplo) só será alcançado com avanços coordenados em outros campos. Os resultados sociais dependerão do funcionamento total do setor social ou de suas áreas. A idéia é lidar de forma efetiva com essas realidades da prática organizacional: passar do conceito de gerência isolada de organismos ao de gerência intergovernamental. Esta insiste na consecução de objetivos mediante a configuração de redes organizacionais. Trata-se de desenvolver, em tais redes, as possíveis sinergias entre as entidades que as compõem.

As redes devem ser horizontais, com um ponto de coordenação instrumental capaz de articular o ministério especializado na problemática social com seu conjunto; no entanto, sua base de coesão não deve ser a hierarquia, mas antes a identificação de sinergias. O setor social reúne potencialidades importantes para esse tipo de trabalho. É possível visualizar claramente a possibilidade de identificar, no quadro de uma rede social, projetos comuns em campos críticos como, por exemplo, a produção de informação estratégica, a busca em comum de fontes de financiamento e sua negociação coletiva, a formação de recursos humanos especializados e o estabelecimento de níveis de qualidade em matéria de avaliação de programas sociais.

Não se trata apenas de substituir a tendência à “feudalização”, atualmente em destaque no campo social, por uma melhora nas relações entre as organizações. Trata-se de pensar em termos de um sistema de organizações interdependentes, que gradualmente desenvolvam sua capacidade de atuar como tais.

O setor público nas sociedades mais avançadas está decididamente se encaminhando nessa direção. Como destaca Mandell (1994): “A perspectiva organizacional baseada na coordenação segundo hierarquias e cadeias estritas de autoridade já não tem cabimento. É necessária uma nova perspectiva da coordenação baseada nas relações interdependentes. Em conseqüência, a idéia de que as relações intergovernamentais se dão em redes interorganizacionais e não em entidades organizacionais separadas é uma mudança importante em nossa maneira de conceber a gerência no cenário intergovernamental”.

Sua ênfase é plenamente aplicável ao campo social: “Dadas a complexidade da sociedade moderna e a necessidade de formar redes interorganizacionais para lidar com essa complexidade, tal mudança parece inclusive tardia”.

Articulação das políticas econômica e social

A concepção aqui esboçada acerca do caráter imprescindível do trabalho intergovernamental deveria ter uma aplicação prática no campo da articulação dos setores econômico e social do governo. A eficiência social final se ressentiria das graves falhas de articulação existentes, as quais abrangem um amplo espectro

que vai desde o desenho de políticas e a compartimentalização de sua instrumentação até o uso de sistemas de mensuração diferentes.

Requer-se participação ativa e permanente do setor social na concepção de políticas econômico-sociais integradas. Isso exige que uma das dimensões básicas da reforma do setor social seja a formação de espaços organizacionais e de capacidades apropriadas para sua participação eficiente na questão.

As reformas necessárias são múltiplas. Dever-se-iam criar unidades especializadas nos altos níveis de decisão do setor social, a fim de apoiá-los em sua atuação no debate das políticas econômicas globais. O setor social deveria contar, ainda, com sistemas de informação à altura dos processos de discussão de decisões dessa complexidade. Por outro lado, surgiu um amplo campo, quase inexplorado, no que diz respeito ao estabelecimento de mecanismos permanentes de integração dos setores econômico e social. É claro que a mera fórmula dos gabinetes conjuntos não permite chegar aos níveis desejáveis de coordenação efetiva. Estes devem resultar do trabalho regular e institucionalizado de unidades mistas de acompanhamento das políticas econômico-sociais públicas, visando apoiar os gabinetes conjuntos, monitorar a execução de suas decisões e retroalimentar seu processo de elaboração de políticas.

Hierarquização organizacional do setor social

A relevância dos problemas sociais requer uma profunda re-hierarquização da atual posição organizacional do setor social na estrutura pública. Deve-se caminhar rumo a um setor social modernizado tecnologicamente, muito mais próximo dos níveis máximos de decisão governamental e que possa projetar uma imagem de maior peso no conjunto da estrutura pública e na sociedade.

A via da descentralização

Numa perspectiva gerencial, é de grande significado o potencial de melhorias da produtividade das políticas e dos programas sociais implícito na descentralização. A natureza desses programas requer um tipo de gerência adaptativa, aberta e flexível, que encontra seu hábitat propício em modelos de gestão descentralizados. Estes tornarão possível o contato efetivo com ambientes tão fluidos e instáveis quanto os dos programas sociais. Entretanto, as dificuldades oriundas da prática da descentralização são consideráveis e devem ser enfrentadas de modo sistemático. Inclui-se aí o perigo de as elites locais “apoderarem-se” dos programas sociais. Caso sejam superados esses e outros problemas, os virtuais benefícios serão da maior importância. Especialmente interessantes são as perspectivas oferecidas nesse sentido pela municipalização dos programas sociais (Schejtman, 1990).

Incentivo à participação comunitária

A reforma do setor social deve visar a criação de condições organizacionais que facilitem a participação comunitária. Dadas as atuais características do setor social, a obtenção do consenso total acerca da relevância estratégica dessa participação depara-se com múltiplos entraves. Alguns referem-se a problemas mais gerais do setor público, os quais bloqueiam a participação geral dos cidadãos; outros dizem respeito a fortes resistências a esta; e outros, ainda, estão ligados à falta de esforços sistemáticos para passar da mera participação declarativa à prática cotidiana. A reforma deve abranger desde os sistemas de informação, a fim de tornar “transparentes” os programas sociais, até a criação, entre os funcionários, de uma cultura favorável à participação. Além disso, dever-se-ia iniciar e promover a aprendizagem organizacional contínua no sentido de estimular e favorecer a participação com base nas experiências concretas.

Articulação com a sociedade civil

Para mobilizar o enorme potencial de colaboração da sociedade civil quanto aos objetivos planejados para o setor social público, são necessárias reformas significativas que favoreçam a articulação com as organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade civil. A reforma deve introduzir espaços organizativos especificamente voltados para a identificação e promoção de possibilidades de articulação, bem como para o desenvolvimento de capacidades especializadas no que tange aos problemas técnicos particulares por ela apresentados. Assim, a atual rigidez dos modelos organizacionais do setor social impede seriamente o aproveitamento de oportunidades nesse campo. A reforma deve ter como um de seus objetivos a flexibilização normativa e organizacional.

Profissionalização da gerência social

O manejo de um setor social reformado, tecnologicamente modernizado e estruturado em seus aspectos básicos requer capacidades adequadas. Estas constituem um aspecto estratégico do problema, e só serão obtidas caso se adote uma ampla política de profissionalização da gerência social que preveja a criação de uma carreira orgânica nesse âmbito, critérios avançados e modernos de seleção, promoção, compensação, avaliação e desenvolvimento gerencial.

A questão do poder

As organizações do setor social desenvolvem seu trabalho em meio a múltiplas pressões. A luta pelo poder e as intrigas têm uma dinâmica muito ativa nesse

campo. O enfoque organizacional ortodoxo praticamente encobre a questão, supondo de fato que a organização continua fiel a suas diretrizes formais. Essa imagem mítica deixa-a claramente indefesa diante das pressões externas. Na gerência moderna, as lutas de poder não são encobertas; são antes assumidas de modo realista, buscando-se as estratégias adequadas para lhes fazer frente. A reforma do setor social pressupõe o reconhecimento oficial da existência dessas lutas e a conseqüente preparação da organização para encará-las. A introdução de instrumentos modernos de gerência, como técnicas de planejamento estratégico, políticas de negociação e elaboração de cenários múltiplos, pode aumentar de modo notável a efetiva capacidade da organização para manter seus objetivos.

Cooperação regional e inter-regional para a reforma

Uma reforma do setor social com o perfil apresentado implica grande esforço de ensaio e erro, de aprendizagem contínua com a própria ação e de abertura para a experiência de outros países. Tal esforço pode beneficiar-se muito da cooperação regional e inter-regional.

Trocar experiências, identificar programas que, realizados em conjunto, teriam efeitos muito maiores, investigar comparativamente e em comum problemas cruciais são algumas das possibilidades.

4. Uma questão-chave: a formação sistemática de gerentes sociais

No mundo contemporâneo, a gerência é uma atividade que está dando um salto paradigmático ao passar de noções e conceitos tradicionais a desígnios de maior escala para tornar mais científicos e rigorosos os conhecimentos de sua área. Isso atende a exigências muito concretas. Sem uma gerência superior, com maior arrojo conceitual, solidez epistemológica e adaptabilidade, as organizações tendem a tornar-se incompetentes ante uma realidade caracterizada pela complexidade, pela incerteza e pela internacionalização geoeconômica e geopolítica.

No campo social, tais exigências adquirem maior relevância. Seus programas se inserem em contextos cuja “turbulência” requer sistemas complexos e altamente sensíveis de interpretação, nos quais a ação possa basear-se com eficiência.

Entretanto, a formação sistemática de gerentes visando satisfazer às condições particulares de administração dos programas sociais encontra-se inegavelmente atrasada no mundo em desenvolvimento. Costuma-se preencher esses cargos de gerência com especialistas de áreas setoriais, aos quais, em todo caso, procura-se oferecer algum tipo de formação em gerência tradicional.

A gerência social exige uma formação mais ampla do que a tradicional, e suas atribuições vão muito além das do gerente Posdcorb dos compêndios ortodoxos, a quem se ensina de modo extremamente formal a planejar, coordenar, or-

ganizar, dirigir e controlar. A tarefa difere notavelmente desse modelo, assemelhando-se àquela descrita por Rondinelli (1983): “A habilidade gerencial mais valiosa não consiste necessariamente em saber cingir-se ao planejamento prévio do projeto ou a seu itinerário, mas antes na capacidade de inovar, experimentar, modificar, improvisar e conduzir talentos que costumam perder o ânimo ou mesmo ser suprimidos pela rigidez do desenho e dos procedimentos centralizados de gerência. O que conduz ao êxito é a habilidade dos gerentes de desenhar e gerir simultaneamente, bem como de testar continuamente novas idéias e métodos, quaisquer que sejam as circunstâncias em que se encontrem”.

Qual deveria ser o perfil do gerente social? Em que consiste sua especificidade? Entre outros aspectos básicos, ele deveria reunir as seguintes capacidades estratégicas (Kliksberg, 1992).¹

Manejo da complexidade

Para lidar com a complexidade do ambiente e com a dinâmica instável dos programas sociais, o gerente social deve substituir o modelo de apreciação da realidade do gerente tradicional por outro que implica uma mudança radical de mentalidade.

O modelo tradicional, como assinala Morgan (1986), encara a realidade a partir de um ponto de vista fixo; no modelo necessário, deve-se ter em mente ao mesmo tempo vários cenários. No modelo ortodoxo, o gerente julga e atém-se a tais juízos; no necessário, está sempre disposto a mudar e suspender seus juízos, até obter uma visão integral da situação. No tradicional, caso haja diferenças de opinião entre ele e seus subordinados ou outros níveis, trata de fazer com que se amoldem a seu enfoque; no necessário, ele parte do princípio de que podem existir diversos ângulos de apreciação dos problemas, devendo-se aproveitá-los.

Em suma, a aproximação simplificadora ingênua, que costuma servir de base a soluções “únicas”, deve ser substituída. Para alcançar eficiência, é preciso um tratamento que parta da ambigüidade das situações, da multiplicidade dos cenários possíveis, da adaptação, do pensamento multidisciplinar e da possibilidade de caminhos alternativos.

Gestão interorganizacional

A eficiência no campo social estará cada vez mais ligada, como foi destacado, à capacidade de construir redes interorganizacionais e de manejá-las adequadamente. Deve-se preparar o gerente social nessa direção. Como ressalta Coe (1995): “O en-

¹ Vem-se desenvolvendo um amplo esforço sistemático para estimular a formação de gerentes sociais no novo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social, criado recentemente pelo BID em Washington.

foque gerencial mais apropriado caracteriza-se tanto pela percepção de todo o cenário como uma metaorganização, quanto pela criação de consciência, aceitação e estímulo a valores, interesses, idéias, funções, liderança e colaboração de toda a gama de grupos de interesse dentro da dita metaorganização”.

As habilidades para operar em redes ou metaorganizações são diferentes das tradicionais. Não se trata de empregar a hierarquia ou exibir poder; tem a ver com imagens como a do chamado “corretor multilateral”, que negocia permanentemente programas e relações dentro da própria rede e tem a capacidade de identificar pontos comuns, persuadir, promover, negociar e acumular coincidências.

Desenvolvimento da auto-sustentação

O gerente social deve ter como premissa a idéia de que, em todos os casos, uma meta fundamental de seu trabalho é o fortalecimento da articulação social dos setores assistidos, com vistas à sua própria autonomização. As tentações paternalistas e as estratégias manipuladoras devem ser substituídas por uma busca persistente das condições que permitam à população assistida desenvolver suas próprias energias e potencialidades. Para tanto é necessário apoiar decisivamente todas as dinâmicas que promovam sua maior articulação e organização. Cumpre desenvolver no gerente social atitudes favoráveis à efetiva participação, bem como levá-lo a tomar consciência dos sutis e inúmeros disfarces do paternalismo e da manipulação, dotando-o de sólidos conhecimentos quanto às dificuldades previsíveis dos processos participativos e das estratégias adequadas.

Agente de mudança organizacional

O gerente social deve ser um agente da mudança nas direções já apontadas. Por conseguinte, deve-se capacitá-lo a redesenhar sua própria organização, buscando a flexibilidade, a descentralização e a articulação constante com a sociedade civil. Ele não deve ver-se, como acontece no modelo gerencial tradicional, como um onipotente tomador de decisões, com papel providencial, mas antes como ponto focal de um sistema que funcionará com maior eficiência caso consiga ampliá-lo através da articulação com organizações externas e melhorar sua eficiência realizando a descentralização em direção às regiões e aos municípios.

Por outro lado, o funcionamento de uma organização moderna, aberta e flexível requer necessariamente a prática da participação voltada para seu interior. Só assim se obtém engajamento do pessoal com relação às metas, à criatividade organizacional e à apreciação a partir de múltiplos ângulos, tornando-se possível alterar as decisões ao longo do caminho.

Compromisso com a comunidade

O gerente social conduz programas bastante delicados que podem afetar a vida cotidiana de milhares de pessoas. As atitudes puramente tecnocráticas nesse campo devem ser substituídas por um firme compromisso com as metas fixadas e com a idéia de contribuir efetivamente para a solução dos problemas da comunidade.

5. Conclusão

O verdadeiro desafio em matéria de reforma do setor social é superar as limitações de seu perfil atual, caracterizado por organizações isoladas, pouco flexíveis, hipercentralizadas, hostis à participação real, dissimuladoras dos problemas de luta pelo poder, resistentes ao acordo, com peso limitado na estrutura pública e desprovidas de carreiras gerenciais orgânicas e de gerentes especializados na questão social. Em suma, organizações que têm uma participação limitada na definição das políticas econômicas de fundo. A substituição da concepção tradicional de reforma pela agenda mencionada abre caminho para estratégias não-convencionais de mudança que provavelmente darão maior eficiência ao setor.

Referências bibliográficas

Coe, Bárbara. Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales. In: Kliksberg, Bernardo (org.). *Pobreza: un tema impostergable*. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Copenhagen Declaration and Programme of Action, 1995.

Kliksberg, Bernardo. *Participation of stakeholders: some strategic issues*. United Nations, 1995.

———. Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias. In: Kliksberg, Bernardo (org.). *Cómo enfrentar la pobreza?* Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

Mandell, Myrna. La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada. In: Kliksberg, Bernardo (org.). *Pobreza: un tema impostergable*. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Morgan, Gareth. *Images of organization*. Sage, 1986.

Rondinelli, Dennis A. *Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration*. New York, Methwon, 1983.

Schejtman, Alejandro. Gestión local y seguridad alimentaria. In: Kliksberg, Bernardo (org.). *Como enfrentar la pobreza? Estratégias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.