



Gestão social eficiente

Algumas questões-chave

por Bernardo Kliksberg

Neste artigo destaca-se a importância actual da revalorização dos capital humano e social. De facto, o seu peso será decisivo no Século XXI. A qualidade dos recursos humanos de um país e a "inteligência" das suas instituições definirão, seriamente, a sua posição relativa face aos processos de globalização. O investimento nos recursos humanos, através da ampliação e do melhoramento dos níveis educacionais, tem taxas de retorno macro e microeconómicas excepcionais. O Século XXI será o século do "conhecimento intensivo".

Palavras-chave: Capital Humano, Sociedade do Conhecimento, Recursos Humanos

Uma nova visão dos impactos e dos benefícios da gestão eficiente dos recursos humanos no campo social, está em plena ebulição. O prémio Nobel, Amartya Sen (2002), assinala a existência de um erro conceptual profundo. Marginalizou-se, preteriu-se, sacrificou-se o gasto com o social em nome de considerações de curto-prazo. De acordo com este autor, as últimas décadas têm evidenciado, pelo contrário, que esse gasto consiste numa verdadeira alavanca em direcção ao desenvolvimento futuro. Educação, saúde, nutrição, só para destacar alguns aspectos, não são, na realidade, "gastos", mas sim "investimentos" de alta rentabilidade, e os países que têm assinado recursos nestes domínios, e os têm



gerido com eficiência, estão a ter retornos muito importantes em termos de progresso e de vantagens competitivas.

Também o Nobel Joseph Stiglitz (2002) afirma que, sem uma visão integrada do desenvolvimento, onde o social é a chave, não haverá um desenvolvimento económico satisfatório. A existência de desenvolvimento social não é importante por si mesma, mas pelas implicações que tem a nível do perfil da sociedade. Sem esta base, os avanços económicos carecem de sustentabilidade.

De acordo com os documentos do Banco Mundial, existem quatro tipos de capital numa sociedade: os activos naturais, de acordo com a dotação dos recursos geográficos originários da mesma; os activos produzidos pela acção humana, desde a infra-estrutura até aos meios financeiros; o capital humano, que coincide com a população; e o capital social, de acordo com os valores, as instituições, a capacidade de associativismo, o clima de confiança entre os actores sociais e de acordo com as pautas culturais, entre outros aspectos.

Destaca-se a importância da revalorização dos capital humano e social. De facto, o seu peso será decisivo no Século XXI. A qualidade dos recursos humanos de um país e a "inteligência" das suas instituições definirão, seriamente, a sua posição relativa face aos processos de globalização.

Bernardo Kliksberg

Director da Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética e Desenvolvimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Washington DC, EUA). Autor de numerosas obras, sendo a mais recente *Mitos Y Falacias do Desenvolvimento Social* (UNESCO, Cortez, Brasil, 2002).

E-mail: bernardok@iadb.org

Tradução do original em castelhano por Catarina Rodrigues.

Recebido em Maio de 2003 e aceite em Agosto de 2003.

A importância da revalorização do capital humano e social será decisiva no Século XXI. A qualidade dos recursos humanos de um país e a "inteligência" das suas instituições definirão, seriamente, a sua posição relativa face aos processos de globalização.

Cada vez mais dados confirmam estas afirmações. Assim, o investimento nos recursos humanos, através da ampliação e do melhoramento dos níveis educacionais, tem taxas de retorno macro e microeconómicas de excepção. O Século XXI será o século do "conhecimento intensivo". Como ressalta Lester Thurow (1996), o "conhecimento será a única fonte sustentada de vantagens comparativas". Ora, conhecimento implica uma base de apoio sólida e crescente na educação. De acordo com os dados deste autor, as empresas que investem na educação dos seus integrantes têm uma rentabilidade duas vezes maior que aquelas que investem nos edifícios e na equipa.

Múltiplas fontes têm indicado que, actualmente, um dos investimentos mais rentáveis do planeta é na educação das raparigas. Acrescentar mais um ano na escolaridade das raparigas da América Latina, por exemplo, pode ajudar a reduzir a mortalidade infantil em 9 mil crianças por região. De facto, são de grande envergadura os efeitos do aumento do capital cognitivo nas raparigas, mais tarde mulheres, sobre o seu ciclo de fecundidade e sobre o seu desempenho pré e pós-parto.

Investimento social não é gasto

Vai no mesmo sentido o investimento no melhoramento e ampliação do capital social de um país; no aperfeiçoamento das suas instituições; na criação de novas formas e espaços organizativos, aptos para dar melhores respostas; na criação de redes que liguem os actores; no desenvolvimento das potencialidades culturais. De facto, tudo isto tem efeitos multiplicadores sobre o desenvolvimento.

Entre outros exemplos possíveis, destaca-se aqui um caso ilustrativo de como instituições bem orientadas podem ajudar a gerar confluências em áreas-chave, tendo impacto sobre a economia - o caso do Ministério do Comércio Exterior e Indústria do Japão. Este considerou a falta de modernização da pequena empresa como um obstáculo

fundamental ao crescimento. Através de políticas promotoras e em diálogo contínuo com os sectores empresariais, impulsionou a criação de condições favoráveis ao aforro e ao investimento das pequenas e médias empresas. O peso desse "crescimento a partir de baixo" na economia foi altamente significativo para o crescimento global.

O novo pensamento, emergente na era da globalização, a revolução tecnológica permanente e a competitividade, começam a impulsionar mudanças importantes nas categorias tradicionais. Por exemplo, em vez de "gasto social", cada vez mais se fala de "investimento social".

Tal investimento não consiste, simplesmente, num paliativo de objectivos essencialmente de assistência. Trata-se de pôr em marcha, através dele, "plataformas centrais" para o crescimento e para a competitividade nas novas condições. O "investimento social" não é um gasto em consumo. Administrado com eficiência, "cria capital" humano e social, cuja acumulação é fundamental para um desenvolvimento sustentado.

O «investimento social» não é um gasto em consumo. Administrado com eficiência, "cria capital" humano e social, cuja acumulação é fundamental para um desenvolvimento sustentado.

Todas estas questões têm profundas implicações no futuro da América Latina, actualmente um continente com imensas potencialidades, mas, em simultâneo, com amplos défices sociais. Com efeito, estima-se que praticamente 50% da população se encontre abaixo do limiar de pobreza; que exista um elevado nível de deserção escolar e de repetência; uma taxa de escolaridade de apenas 5,2 anos por habitante; e que cerca de 41% da população padeça de algum grau de desnutrição ou de outras carências agudas. Uma das principais razões para esta situação é que esta região se converteu na mais desigual do mundo inteiro. Pobreza e desigualdade travam o desenvolvimento, afectam a governabilidade democrática e infligem severos sofrimentos na população¹.

Torna-se fundamental efectuar amplas inversões sociais com eficiência, o que traz uma questão crucial: "Como realizar a gestão de excelência no campo social?"



A experiência internacional indica que se trata de uma problemática de elevada complexidade e especificidade. Uma forma quase segura de obter resultados limitados é, segundo evidenciam numerosos estudos, subestimar as dificuldades e particularidades da acção administrativa nesta matéria. Faz falta um enfoque no que respeita à "gestão social".

Na procura da resposta sobre "O que consiste?", procurámos, neste artigo, estudar alguns dos principais problemas administrativos nesta matéria e redesenhar alguns conteúdos. Porém, em ambos os casos, este artigo tem limitações. De facto, não se propõe tratar de forma detalhada o tema, mas antes apresentar de forma sumária alguns dos principais problemas nele implicados e chamar a atenção sobre a necessidade de lhe dar prioridade.

Os problemas da gestão social

Uma gestão social eficiente remete para a capacidade de otimizar o rendimento dos esforços do Estado e dos actores sociais no confronto com grandes défices sociais e pelo melhoramento do funcionamento e dos resultados do investimento em capital humano e social.

Praticá-la requer, antes de mais, passar do enfoque prescritivo, usual da administração noutros campos, para um enfoque, essencialmente, "heurístico". De facto, esta não é uma área onde os problemas se possam resolver com "receitas" disponíveis ou com recurso a manuais, que dizem o que se deve fazer. É um terreno denso, cercado de complexidades, onde se deve fazer um "trabalho heurístico" de explorar a realidade; de prestar a máxima atenção às suas particularidades; de ter em conta as experiências comparativas; de construir o conhecimento através de tentativa-erro; e de reajustar continuamente os marcos de referência em função dos dados.

Ressaltando o carácter muito particular deste campo, Dennis Rondinelli (1983), após analisar um amplo número de projectos de desenvolvimento mobilizados por agências internacionais, e que tiveram resultados limitados, destaca que um dos factores actuantes teve a ver com as raras vezes em que se efectuou a observação da imprevisibilidade dos problemas encontrados. A imprevisibilidade a que o autor alude indica os níveis de complexidade que podem ser

esperados na gestão de programas sociais de amplo alcance.

Quais as singularidades da gestão de programas sociais que determinam uma agenda particular de problemas de gestão e que exigem, por seu lado, respostas adequadas à mesma?

Os programas, com frequência, apresentam cenários não apenas diferentes dos planificados, «como também difíceis de prever de antemão». Geralmente, os programas são executados num meio «turbulento». Ao longo do caminho, observam-se mudanças nos dados-chave, dada a pressão das variáveis externas e as próprias alterações na comunidade.

A experiência da execução de programas de amplo alcance em domínios como a luta contra a pobreza, a educação, a saúde, o desenvolvimento rural, o melhoramento urbano, o emprego, a água, por exemplo, indica que, entre outras, se apresentam, diversas características (ver caixa na pág. 57).

Tudo isto coloca questões muito importantes em termos da capacidade de resposta e de flexibilidade. Neste sentido, pergunta-se "se será necessário um estilo de gestão de acordo com aqueles aspectos?" e "Como pode esse estilo ser configurado?"

Gestão social significa, na prática quotidiana, enfrentar "singularidades", como aquelas que atrás enunciámos. Não é uma operação organizacional tubiforme, mas de uma ordem diferente, mais fluída e de composição inter-organizacional.

"Quem ensina a experiência comparada?" e "Como é que os programas sociais de êxito alcançaram a eficiência?". Perguntas a que procuraremos dar resposta nos pontos seguintes.

Direcções de trabalho avançadas na gestão/administração social

As "singularidades", que se apresentam na execução de programas sociais massivos, colocam um quadro de dilemas de gestão de carácter muito específico. A sua abordagem precisa de um "enfoque de gestão/administração social" que parta precisamente dos ditos dilemas. Um enfoque que,

Características surgidas na execução dos programas

- Por um lado, os objectivos dos programas estão destinados, com frequência, a cumprir-se a médio e a longo-prazo. Tratam-se de metas múltiplas e, em diversos casos, heterogéneas. Por outro, existem meta-objectivos que vão mais além do que as metas fixadas. Actualmente, espera-se que os programas contribuam para criar condições de "auto-sustentamento", o que é o mesmo que dizer que a comunidade assistida deverá experimentar um processo de crescimento significativo nas suas próprias capacidades para continuá-los. Este meta-objectivo condiciona e enquadra as metas usuais. Na realidade, há programas que cumprem os objectivos operacionais traçados, mas que, *depois de um período de finalização da cooperação prestada, fracassam*, porque não houve um apoio real à sua auto-sustentabilidade;
- As variáveis contextuais que podem incidir no funcionamento efectivo dos programas sociais compreendem um espectro muito amplo. Normalmente, nos estudos de viabilidade e na elaboração do desenho do programa é prestada especial atenção aos factores económicos e financeiros. No entanto, *existem outros factores* que influem fortemente na marcha dos programas e que, por isso, deveriam ser submetidos a estudos detalhados. Por exemplo, o meio ambiente político em que os programas vão actuar; o perfil demográfico da população; os padrões culturais prevaletentes e sua possível, ou não, compatibilidade com as propostas de acção que o programa propõe; a história da comunidade que será assistida pelo programa e as suas anteriores experiências em matérias como esta; e as capacidades de articulação e de organização comunitárias pré-existentes;
- Na execução efectiva de programas sociais com amplitude, intervêm múltiplos actores: várias organizações ministeriais do Governo Central; regiões; municípios; empresas; organizações não-governamentais (ONG); sectores da sociedade civil; e as comunidades assistidas. Destaque-se que os programas sociais são, por natureza, implícita ou explicitamente inter-organizacionais. Existem interdependências básicas entre os actores participantes. Se as interdependências subjacentes se mobilizam positivamente, o programa avançará para as suas metas. Se se *convertem em "confrontos jurisdicionais" ou guerras inter-burocráticas*, o programa terá sérias dificuldades. Trata-se, então, de estudar como se gerem e se relacionam "conjuntos de organizações";
- O processo real da operação destes actores múltiplos, em contextos onde incidem numerosas variáveis, é complexo e flutuante. Com frequência, *não é transparente*. Por detrás da superfície visível, estão acontecendo diversas "disputas subterrâneas" e "acertos/conciliações organizacionais";
- Os gestores sociais têm, nestes casos, que alcançar as metas organizacionais *num meio de pressões de diversa índole*. Podemos dizer que gerem num "campo de forças". Um estudo clássico (Grindle, 1984) sobre a situação real dos "gestores sociais em operação", relativo a um programa público de subsistência no mundo rural no México, descreve deste modo os factos: "O implementador é alvo de pedidos e de expectativas, frequentemente conflituosas entre o conjunto dos actores. Dentro da sua própria organização está obrigado a satisfazer as amplas expectativas e de longo-prazo de seus superiores e subordinados. Por exemplo, os chefes de nível nacional ou regional fazem, geralmente, dois tipos de pedidos ao implementador. Por um lado, esperam que utilize os recursos postos à sua disposição para alcançar as metas e os objectivos desenhados pelo programa. Ao mesmo tempo, esperam, também, que o implementador mantenha uma jurisdição relativamente livre de conflitos abertos em áreas afectas à organização. São duas expectativas que podem ditar agendas divergentes acerca de como utilizar melhor os recursos públicos. Fora do contexto organizacional, o implementador é foco de uma variedade de pedidos específicos por grupos ou indivíduos";
- Alcançar eficiência e metas de auto-sustentabilidade em programas sociais requer, de acordo com as evidências, a criação de espaços favoráveis à participação activa da comunidade assistida. A *necessidade de promover a participação* aparece como uma exigência organizacional básica. E surgem algumas questões: "Como se trabalha neste campo?"; "O que é que se pode aprender das dificuldades encontradas ao longo do caminho em direcção à mobilização do potencial latente para a participação?"; "Como se favorece a articulação da comunidade?"; "Em que instrumentos técnicos se pode apoiar uma gestão que facilite a participação?";
- A monitorização e a avaliação da execução dos programas sociais requerem uma abordagem técnica particular, que permita

(continua)

Características surgidas na execução dos programas (continuação)

alcançar elementos consistentes e, ao mesmo tempo, actuar como uma ferramenta de alta gestão. Medir o grau de cumprimento de impactos e resultados necessita, neste campo, de metodologias adequadas, as quais, além das dimensões quantitativas, *devem também dar conta dos aspectos qualitativos*. Em simultâneo, os sistemas de medição devem estar a funcionar em "tempo real", de modo a que os seus produtos possam ser incorporados na tomada de decisões. Tal incorporação deve ser assegurada organizacionalmente, estabelecendo os mecanismos apropriados de processamento e de análise dos produtos monitorados e avaliados;

- Os programas sociais devem dar conta, permanentemente, da marcha e dos resultados da sua gestão. A "transparência" deve ser "activa" e garantir os escrúpulos da operação;
- Como sugeria Rondinelli, a operação simultânea de todas estas variáveis dá lugar a programas que, com frequência, apresentam cenários não apenas diferentes dos planificados, *como também difíceis de prever de antemão*. Geralmente, os programas são executados num meio "turbulento". Ao longo do caminho, observam-se mudanças nos dados-chave, dada a pressão das variáveis externas e as próprias alterações na comunidade.

como já foi referido anteriormente, tem um carácter "heurístico". Baseia-se na exploração de toda esta área, desde os marcos de referência das novas fronteiras tecnológicas em gestão de organizações, procurando, ao mesmo tempo, aprender com as "mensagens" que as experiências concretas vão deixando.

Algumas das direcções de trabalho mais dinâmicas no campo da gestão social são as que, a seguir, sinteticamente indicamos:

a. Desenvolvimento de um estilo de gestão "adaptativo"

As características dos programas sociais com um elevado grau de "variedade" nas situações emergentes e com margens significativas de imprevisibilidade, exigem um estilo de gestão em estreita relação com a realidade, isto é, capaz de captar os "sinais" da mesma, efectuar as transformações necessárias nas programações prévias e responder ao "timing" acelerado que é exigido. Um tal estilo implica uma transformação de fundo na tradicional separação entre planeamento e acção. De facto, na gestão adaptativa, ambos os momentos se aproximam o mais possível. Prevê-se, actua-se, retroalimenta-se a previsão sobre o caminho e actua-se novamente, quase como se fosse uma unidade fusionada.

Este estilo requer gestores que saibam "baixar" ao terreno, o que é incompatível com as usuais "campânulas de cristal" que se observam nos altos cargos das organizações. Uma

situação comum, que é realçada por Henry Mintzberg (1996) em gestão actual: "Muitos gestores não sabem o que se passa no "chão", onde estão a linha e os clientes", o que choca frontalmente com as necessidades de adaptabilidade da gestão, próprias dos programas sociais.

b. Análise sistemática do meio ambiente da gestão

O contexto incidirá sobre os processos de execução dos programas sociais. Se for analisado com as ferramentas adequadas, será possível focar as oportunidades e os riscos que daí advirem. A análise deve compreender dimensões políticas, culturais, sociais e, ainda, as usuais de carácter económico e financeiro. Actualmente, existem instrumentos que são capazes de ter bons resultados, como a realização de mapas de actores e a análise dos *stakeholders*.

c. Substituição do enfoque sectorial pela abordagem integral

A prática dos programas sociais públicos tem incidido, geralmente, numa região marcadamente "sectorialista". Procuram-se solucionar problemas de desertão ou de baixa qualidade educativa, por exemplo, no interior do sistema educativo. Assim, são comuns os temas sobre os défices nutricionais, a morbilidade e a natalidade, no quadro dos sistemas de saúde. Na realidade, cada uma das problemáticas sociais tem raízes múltiplas e profundamente inter-relacionadas. Para que seja possível a sua superação, é

necessário passar-se de uma visão sectorial para uma compreensão mais integral, o que tem implicações directas em termos da acção. Assim, em vez de "se protegerem" cuidadosamente as fronteiras sectoriais, pelo contrário, e a fim de se alcançar uma maior eficiência final, é fundamental explorar as interconexões e formular desenhos de trabalho a partir desta visão integral.

d. Desenvolvimento de capacidades de gestão inter-organizacional

Na realização de um programa de gestão significativo participam diversos actores organizacionais e o seu número vai crescendo à medida que ocorrem os avanços nos processos de descentralização do Estado e da integração, cada vez mais intensa, de organizações da sociedade civil. Por seu lado, há a referir também que os avanços na direcção de enfoques integrais, os quais abordámos anteriormente, pluralizará, substancialmente, o âmbito da organizações participantes.

Neste sentido, "como é que se podem otimizar os esforços destas características?"

Este tema tem sido visto, na região, normalmente como um problema de coordenação e, portanto, foi preciso encontrar saídas de "coordenação formal". Na realidade, este tema excede a mera coordenação. Trata-se, sobretudo, de efectuar uma "gestão sinérgica", isto é, de aproveitar as potencialidades da complementaridade, da integração e das "externalidades organizacionais", que podem surgir da acção conjunta das organizações participantes. A coordenação formal respeita apenas à superfície das sinergias possíveis. Detém-se, normalmente, no campo do intercâmbio restrito e estratégico. Em diversos casos, o modo "como se coordenaram" actua com um sucedâneo de baixa qualidade de uma acção sinérgica substantiva e sustentada.

A procura de vias para otimizar as sinergias coloca problemas delicados relativamente à compatibilidade de autonomias organizacionais, políticas e metodologias de acção em organizações com a sua própria história e estilo. As vias para abordar tais problemas envolvem, entre outras, tarefas de identificação de programas de trabalho conjunto, onde "todos ganham"; a decisão do final da negociação; e o estabelecimento de mecanismos de gestão de actuação concer-

tada e de monitorização e reajuste ao longo do caminho.

Os estilos de gestão que se aplicam com eficiência a este estilo de gestão diferem dos tradicionais. Aqui, encontramos, entre outros, o modelo de "mediação", que procura salvar as distâncias entre as organizações; o modelo do "director da orquestra", que procura uma actuação de acordo com as regras definidas conjuntamente; e o modelo do "produtor de cinema", que procura integrar participativamente as diversas organizações num projecto a dois.

O desenvolvimento das capacidades para se efectuar uma gestão sinérgica no campo social, surge como uma das maiores oportunidades para aumentar a eficiência e o impacto dos programas sociais.

e. Potenciação da descentralização

A descentralização nos municípios aparece, actualmente, como a "via régia" para o melhoramento da gestão social. De facto, implica a aproximação às populações assistidas; uma maior flexibilidade e agilidade dos actores e dos enfoques aplicados; a possibilidade de um maior controlo dos programas pelo conjunto social. No entanto, a experiência vem demonstrando que este não é um caminho linear. Com efeito, descentralizar programas sociais com eficiência, significa ter de resolver uma ampla série de problemas. Por exemplo, produzir as transformações necessárias nos níveis que delegam facultades e recursos e estabelecer pontos de coordenação operativos, ou ainda, superar certos riscos que se vão apresentando ao longo da descentralização na região. Se a descentralização se materializa, aplicando a nível regional, ou municipal, o mesmo tipo de modelos burocráticos utilizados a nível central, cujo carácter rígido é uma das características, então os seus efeitos serão limitados, pois as suas maiores vantagens desaparecerão.

Um analista agudo da gestão moderna adverte para um outro perigo. Na opinião de Henry Mintzberg, se descentralizar se consubstancia na imposição de metas quantitativas fixas e rígidas nos níveis descentralizados, e na pressão para o seu cumprimento, então essa dinâmica conduz a um "efeito recentralizador". De facto, respondendo a esta dinâmica, os directivos das instâncias descentralizadas, preocupados com o cumprimento de metas, centralizarão rigidamente face a si mesmos.



Potenciar as amplas possibilidades positivas que a descentralização significa colocar um foco, superar este e outros riscos, e criar condições favoráveis ao aproveitamento das suas vantagens comparativas.

f. Modelos participativos

A experiência internacional recente demonstra que uma das melhores possibilidades de melhorar a gestão social remete para a mobilização de "promessas de participação" na sua formulação, implementação e avaliação. O tema tem atraído a atenção dos principais organismos internacionais de financiamento, e, tanto o Banco Mundial como o BID, têm aberto amplas linhas de análise, de informação e de trabalho neste sentido. E aparece como um aspecto crucial na proposta de Desenvolvimento Humano, apresentada pelas Nações Unidas.

Um dos aspectos básicos da revalorização da participação em curso é a constatação das estreitas correlações entre a meta de "construção de capacidades de auto-sustentabilidade" dos organismos sociais, meta esta que orienta a cooperação técnica internacional nos dias de hoje, e o grau de participação real de uma comunidade assistida. O aumento desta ordem de participação claramente contribui para fazer crescer as possibilidades de auto-sustentação dos programas.

Existem, actualmente, uma série de experiências, umas fracassadas e outras com êxito, que podem ser exploradas, no sentido de se procurarem as chaves que permitem a emergência de abordagens mais sólidas do que as existentes no passado. Está, assim, a ser reestruturada activamente parte dos marcos conceptuais utilizados nesta área. Existe, também, uma significativa ampliação do stock de técnicas aplicáveis aos processo de participação.

A combinação da descentralização com a participação surge, no horizonte, como um programa de acção em si mesmo para a gestão social. A descentralização com a intervenção crescente da comunidade pode enfrentar alguns dos riscos inerentes à mesma, e fazer emergir energias sociais latentes e de grande consideração.

g. Desenho de metaredes

As sociedades que têm obtido melhores resultados em ter-

mos da gestão social, têm procurado articular sistematicamente as possibilidades de contribuições dos diferentes actores e criar redes e metaredes que os integrem. Nas sociedades mais avançadas, Estado, ONGs, sectores empresariais, laborais, igrejas, organizações de interesse público, não-estatais, organizações voluntárias, e comunidades assistidas, encontram-se entrelaçadas por redes que se orientam para objectivos sociais maiores. Na América Latina, é necessário passar da dispersão de esforços ao "tecido" destas redes. Esta é uma operação de "engenharia social", com impactos de grande consideração. Por sua vez, as redes deveriam ser operadas com base em critérios de gestão interorganizacional moderna, como os anteriormente citados. Saliente-se que a operação deste tipo de redes, em campos como o melhoramento da qualidade da educação, parece ser uma das chaves para explicar o avanço dos países de ponta nesta área.

h. Controlo social

A gestão social deve avançar na preparação e implantação de modelos que garantam à comunidade total transparência e controlo sobre os progressos dos programas sociais. Neste sentido, torna-se necessário construir indicadores precisos e claros do cumprimento real das metas. Pode-se, mesmo, procurar renovar os mecanismos tradicionais de controlo. Uma perspectiva promissora surge das experiências do "controlo social" ("contraloría social", no original), baseado na ideia da participação activa da comunidade assistida, e da sociedade em geral, na avaliação do trabalho efectuado pelos programas sociais.

Um desafio aberto: inversão social, desenvolvimento da gestão social e formação de gestores sociais

A capitalização, na América Latina, das possibilidades existentes nas novas direcções do trabalho, que avançam no quadro internacional ao nível da gestão dos programas sociais, requer, como condição necessária, a preparação orgânica dos gestores sociais. A resposta às particularidades da agenda da gestão deve estar a cargo dos recursos humanos, especialmente qualificados para as enfrentar. Tais gestores deveriam possuir um perfil com características par-

ticulares, por exemplo: orientar-se face ao desenvolvimento das capacidades da comunidade; deter excelentes capacidades de concertação e de negociação; aptidão para a gestão interorganizacional; atitude de aprendizagem permanente da realidade; conhecimento das novas fronteiras tecnológicas na gestão; vocação de serviço firme e compromisso a fundo com os objectivos a conquistar. Formar tais gestores requer um trabalho sistemático nos termos da ampla rede formativa a construir-se. No seu progresso, podem deter um papel fundamental as organizações da sociedade com maior compreensão da transcendência da variável geral.

Associado ao progresso do sistema de formadores, encontramos a necessidade de progredir na profissionalização da gestão social e a conformação neste campo de uma comunidade técnica que estabeleça um intercâmbio permanente de experiências e que vá criando critérios orientadores. Ao mesmo tempo, torna-se necessário realizar uma tarefa activa de investigação e de desenvolvimento nesta área, de modo a seguir-se de perto as experiências nacionais e a evolução internacional e de se ser capaz de gerar propostas inovadoras.

É necessário criar uma política orgânica de fortalecimento e de desenvolvimento da gestão social, como campo de reflexão, de estudo, de formação e de actuação.

Saliente-se que a gestão por si só não solucionará os agudos problemas de pobreza e de desigualdade existentes na região. Encará-los de frente implica trabalhar em múltiplos planos. Um dos mais relevantes consiste em desenvolver uma ampla concertação social, com o objectivo de tornar possível as profundas transformações necessárias. Contudo, os desenhos mais criativos de política tenderão a uma escassa concretização, se não se puder contar com administrações públicas eficientes e com uma sólida gestão social que garanta a aplicação daqueles desenhos².

Novas ideias aparecem, actualmente, no horizonte mundial sobre a temática social. A ideia de que a inversão social é imprescindível para alcançar um desenvolvimento sustentado tem fortes bases na realidade histórica dos nossos dias. A sua prática tem sido central no sucesso de alguns países com

maior desenvolvimento actualmente. Porém, há que ter em conta que a América latina atravessa delicados problemas sociais. Insuficiências severas na educação, na saúde, na nutrição, entre outras áreas críticas, atravessam este continente, que, como salientam diversas organizações internacionais, é uma região em que a pobreza e a desigualdade trazem abatimento à vida quotidiana de grande parte da população.

Assim sendo, provavelmente um dos maiores desafios abertos da América Latina do início deste milénio é precisamente a mobilização, no sentido do enfrentamento desta problemática crucial, da inversão social sustentada, efectuada com base em modelos de gestão social avançada. ■

Notas

1. Na América Latina existem, pelo menos, cinco grandes tipos de desigualdades que travam o progresso: a distribuição de rendimentos; o acesso a activos produtivos; o acesso ao crédito; a educação e a saúde. Factores analisados em detalhe por Bernardo Kliksberg (2001) no texto "Desigualdade na América Latina. O debate adiado", UNESCO, Cortez, Brasil.

2. O autor examina os novos papéis do Estado no desenvolvimento social e diversos temas estratégicos de gestão social efectiva, em Bernardo Kliksberg (2001), "Toward an intelligent state" (ONU, [Undesa], International Institute of Administrative Sciences, New York, Brussels).

Referências bibliográficas

GRINDLE, Merilee (1984), "El implementador. Restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México", in B. Kliksberg, J. Sulbradnt (eds), *Para investigar la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública de España.

MINTZBERG, Henry (1996), "Musings on management", *Harvard Business Review*, July-August.

RONDINELLI, Dennis (1983), **Development projects and policy experiments: an adaptive approach to development administration**, Methuen Editorial, New York.

SEN, Amartya (1998), "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI", in Louis Emmeriji y Núñez del Arco José (eds.), **El Desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

STIGLITZ, Joseph (2002), "Mas instrumentos y metas más amplias para el desarrollo", in Bernardo Kliksberg (ed.), **Ética y economía. La relación marginada**, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

THUROW, Lester (1996), "Preparing students for the coming century", *Education Review*, The Washington Post, 7 de Abril.