

## Uma abordagem do tema: Gestão Social

Diego de Melo  
Conti<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo visa discutir os elementos ligados ao terceiro setor, bem como o surgimento e fortalecimento do campo social. Esses assuntos correlacionados fizeram nascer a concepção de gestão social. No campo da gestão, iremos debater princípios da administração privada em comparação com a área pública. Faz-se um breve resgate do estado de bem-estar social e conclui-se com observações da questão social relacionadas a exclusão.

### Palavras-chave

Terceiro setor, gestão social, exclusão, estado de bem-estar social

### ABSTRACT

The article aims to discuss matters linked to the third sector, as well as the emergence and strengthening of the social field. These

---

<sup>1</sup> Diego de Melo Conti é formado em administração de empresas pela Universidade São Judas Tadeu. Atualmente é aluno do programa de mestrado em administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Desenvolve cursos e treinamentos, além de desempenhar a função de assessor político. [diegoconti@uol.com.br](mailto:diegoconti@uol.com.br)

related issues gave birth to the concept of social management. In the field of management, we will discuss principles of private management in comparison to the public area. It makes a brief review of the welfare state and concludes with observations of social issues related to exclusion.

### Keywords

Third sector, social management, exclusion, welfare state

### 1. Introdução

Neste artigo discutiremos a gestão do ponto de vista social e os assuntos que a cercam. O desafio da gestão social está em romper com os conceitos tradicionais e ao mesmo tempo agregar valores e princípios da administração privada, como por exemplo: avaliação, planejamento, controles menos burocráticos, eficiência nos gastos e, eficácia e efetividade nos resultados. Mas, os objetivos do social e do privado são diferentes.

Quanto ao par gestão estratégica e gestão social, o primeiro atua determinado pelo mercado – portanto, é um processo de gestão que prima pela competição, no qual o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade – portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, no qual o outro deve ser incluído e a

solidariedade o seu motivo. Enquanto na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo. (TENÓRIO, 2007, p. 11)

Outra idéia que reforça essa argumentação é que o social se vincula umbilicamente ao público, que é por natureza universal (WANDERLEY, 2000, p. 7).

Para compreendermos ainda melhor a questão do coletivo ou da ação coletiva, podemos trazer outra idéia sobre as organizações o terceiro setor:

Organizações de terceiro setor são agentes não econômicos e não estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional. A ação coletiva dessas organizações pressupõe a sua democratização para permitir a emancipação dos sujeitos sociais mediante o exercício da cidadania. Nesse sentido, elas estão presentes, hoje, tanto nas sociedades ricas como nas pobres, para atender ou capitalizar anseios da sociedade ou de seus segmentos. Desempenham, em alguns casos, um papel importante para a conquista da justiça social em situações em que nem os agentes econômicos nem mesmo o Estado mobilizam-se para atender. No entanto, essas instituições dependem também desses setores para, em parceria, atender às demandas sociais. (TENÓRIO, 1999, p. 89)

O terceiro setor tem papel fundamental em sociedades de baixa participação, ele contribui para a construção do projeto de nação, para a formação e o fortalecimento do comportamento de cidadão e da cultura democrática, para a reinstitucionalização do âmbito público para aumentar a igualdade e fortalecer a governabilidade e, cria condições para tornar possível a democracia cultural. Isso significa criar condições para que todos os diferentes símbolos da diversidade social possam competir e circular em igualdade de condições (TORÓ, 1997, p. 56).

Neste trabalho traremos também um breve histórico da gestão social. Percebemos que essa questão começou a ser debatida com mais ênfase apenas por volta de 1970 com o fortalecimento das organizações não governamentais (CARVALHO, 1995), tema recente, o que faz existir uma carência de teorias ou conceitualizações na área, bem como a falta de consenso sobre o assunto. Em 1980, com a população crescente, desempregos, problemas de exclusão social, essas entidades se espalharam por todo o mundo e o terceiro setor foi impulsionado para responder às demandas legítimas de governabilidade, que não eram atendidas pelos canais burocráticos, estatais ou privados, incapazes de encompassar as novas camadas sociais. A gestão social começa a ganhar corpo no início da década de 50 com o Estado de bem estar social ou welfare state.

## 2. Um breve resgate do Estado de bem estar social

O Estado de bem-estar social pode ser definido como um modelo societal marcado pela preponderância do Estado na condução da política e da economia. Dessa forma, o Estado torna-se o provedor de bens sociais, sobretudo os que geram externalidades positivas para a sociedade, como saúde, educação e trabalho.

Esse modelo de organização social surgiu, primeiramente, nos países europeus. A rigor, sua criação deve-se à ascensão da social-democracia como princípio político dominante em várias nações do continente. Os países da Escandinávia (Noruega, Finlândia, Suécia, Dinamarca e Islândia) são tidos como exemplos na promoção desse modelo social.

Um dos impulsos para a criação do Estado de bem-social foi dada pela Crise da Bolsa de Nova York, ocorrida em 1929, e o período subsequente, a “Grande Depressão”. Com o fim dos regimes totalitários na Europa continental e a expansão da democracia pela região – somada ao “medo” do comunismo na época da Guerra Fria – gerou-se um ambiente propício à expansão da cidadania. Transcendia-se o paradigma liberal de “Estado Mínimo” para um conceito de Estado-providência, interventor e equalizador das diferenças entre os indivíduos.

Pelos princípios do Estado de bem-estar social, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido, seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil.

Entretanto, o Estado de bem estar social sofre uma grande crise, está relacionada ao ritmo de crescimento das despesas públicas ligada às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição, que se expandem muito mais rápido que da produção nacional. Disso resulta o crescimento dos descontos obrigatórios. Esses descontos (impostos + cotizações sociais) ao longo do tempo vieram crescendo, o que onera a produção e diminui a competitividade empresarial. (ROSANVALON, 1997, p. 13).

O relatório do VIII Plano Francês, apesar da evolução do contexto político, resumiu o problema da crise nos seguintes termos:

A contínua progressão das despesas públicas, e mais particularmente das despesas sociais, em um ritmo nitidamente superior ao do PIB, só poderá acarretar gravíssimos inconvenientes. Com efeito, ou esta progressão excessiva aprofunda os déficits públicos, para além do nível compatível com o equilíbrio (...). (ROSANVALON, 1997, p. 14).

Ou seja, o aumento dos gastos públicos é repassado ao setor produtivo, as empresas por sua vez tem a sua margem de lucro reduzida e repassam os aumentos aos consumidores, o preço do produto cresce, o consumo cai, surge a crise, desequilibrando todo o sistema e implicando num ciclo vicioso.

Soluções teóricas para os problemas já existem, porém, qualquer uma delas que fosse executada traria problemas de ordem social e econômica. A questão central é, portanto, a percepção de que há um limite sociológico para o desenvolvimento do Estado-providência e para o grau de redistribuição que o seu financiamento implica.

### 3. A questão social em debate

A questão social, hoje, é muito debatida. O tema perpassa por diversas áreas da sociedade, entretanto, existem diferentes idéias do o que é a questão social. Alguns autores ligam a questão social estritamente a área pública, outros, a geração de empregos e renda como instrumento de desenvolvimento social sustentável. É também na condição salarial que aparecem as fissuras responsáveis pela exclusão. Nesse cenário, a questão social protagoniza debates nas agendas internacionais, principalmente acerca dos fatores geradores de exclusão social.

Wanderley (2000) observa o tema social por três diferentes óticas: a primeira no sentido econômico (mais investimentos, renda, empregos, empresas, etc.); a segunda através de uma perspectiva setorial, ou seja, economia, política, cultura e social sendo uma dimensão da sociedade em seu todo. Em termos concretos, ele se traduz em setores específicos da realidade de um determinado país, tais como, educação, saúde, seguridade, previdência, assistência, habitação, por exemplo. A terceira ótica diz que a pobreza e as desigualdades sociais são históricas e não são responsabilidade dos governos de turno, pois requerem um tempo longo para serem resolvidas.

Ainda no tema da exclusão, é preciso que nos atentemos também às questões divisionistas. “A exclusão social torna-se apartação quando o outro não é apenas desigual ou diferente, mas quando o outro é considerado como “não-semelhante” (NASCIMENTO, 1995, p. 25). Devemos prestar atenção a todos os segmentos sociais, dando assistência para aos mais necessitados, combatendo a idéia excludente do “não-semelhante”.

A exclusão social “traduz-se pela erosão dos sistemas de proteção social, pela vulnerabilidade das relações sociais e pelo questionamento da intervenção estatal” (CASTEL, 2004, p. 6). A exclusão atinge diferentes áreas de uma sociedade: o a racial, a da mulher, a rural, os indígenas, a classe operária, etc. não existe um público

definido, porém, a especificidade de cada uma destas questões, agregam conteúdos a questão social. Atualmente existem algumas políticas sociais de cotas para incluírem determinados públicos na sociedade. Quando se propõe políticas desse tipo, têm-se em sua natureza a provisoriedade, entretanto, situações como essas são instaladas de provisório e tornam-se um regime permanente. A luta contra a “exclusão” corresponde, assim, a um tipo clássico de focalização da ação social: delimitar zonas de intervenção que podem dar lugar às atividades de reparação.

Devemos nos atentar quanto ao uso da palavra “exclusão”, pois, pode ser utilizada de forma imprecisa, perdendo o seu verdadeiro significado. “A exclusão vem se impondo pouco a pouco como um *mot-valise* para definir todas as modalidades de miséria do mundo: o desempregado de longa duração, o jovem da periferia, o sem domicílio fixo, etc.” (CASTEL, 2000, p. 17). Isso pode encobrir a especificidade de cada tema, designando um número imenso de situações diferentes. Nem todas as disfunções sociais podem ser consideradas como exclusões sociais.

O grande déficit de integração tem diferentes causas, medidos por diversos indicadores políticos. Políticas sociais vêm sendo formentadas para remediar a exclusão social, porém, é preciso desenvolver programas de longo prazo, buscando “curar” o problema e levando o país a melhores

patamares de desenvolvimento humano. Os problemas sociais vêm se agravando com o passar dos anos, desde a crise do estado-providência, com o enfraquecimento de programas de proteção social e de renda. A “exclusão apresenta traços comuns. Ela impõe uma condição específica que repousa sobre regras, mobiliza aparelhos especializados e se completa por meio de rituais” (CASTEL, 2000, p. 10), através dos traços podemos iniciar a construção da identidade do problema, buscar suas causas reais e traçar planos concretos para a resolução do problema.

#### 4. A gestão social

No campo da gestão social, uma grande questão em debate é epistemológica. Como se definem os termos “gestão” e “social”? França Filho (2003) salienta que o tema vem sendo interpretado sob as mais diversas formas e, por isso, necessita de uma exatidão conceitual maior. Veremos a seguir que diversos autores discutem o tema de formas diferentes, desde uma visão holística e generalizada como a de Dowbor, até visões mais reducionistas. Antes, traremos à tona um breve histórico da gestão social no Brasil.

Nas décadas de 70 e 80, a gestão social era gerida estritamente pelo Estado. O governo processava as demandas da população de forma arbitrária, desenvolvia e criava as políticas sociais e as executava.

Este período foi marcado pelos governos militares, que defenderam os grandes latifundiários e coibiram diversas reformas sociais que estavam por acontecer, como por exemplo a reforma agrária. Mas tarde, com a redemocratização do país e o surgimento de uma sociedade civil forte e mais organizada, as políticas sociais passaram a serem geridas de forma diferente, existindo diálogo entre cidadãos e governo, tanto no processamento quanto na sua elaboração, assim, nascendo um novo modelo de gestão social. Segundo Carvalho (2001, p.16):

As prioridades contempladas pelas políticas públicas são formuladas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil. Por isso mesmo, estão em permanente disputa. Demandas e necessidades tornam-se prioridade efetiva quando ingressam na agenda estatal, tornando-se interesse do Estado e não mais apenas dos grupos organizados da sociedade.

Entretanto, neste campo não basta nos atermos a elementos como o Estado e a Sociedade Civil, precisamos ir além, como coloca a idéia de Wilhelm (1999), relacionando a globalização e a gestão social.

É relevante o fato de que surgiu um novo momento histórico para a humanidade, graças ao recente desenvolvimento tecnológico, que encurtou distâncias e

acelerou processos decisórios, reduzindo o tempo necessário para seqüências de eventos. Wilhelm chama a atenção para as contradições presentes no processo de globalização. Em primeiro lugar, alerta para as crises sistêmicas a que está sujeita a economia global, sobretudo em razão da baixa regulação do mercado financeiro. O outro risco é a criação de ilhas de riqueza e inclusão em meio a um oceano de pobreza e exclusão, para os que ficaram à margem deste processo. Tais incoerências da globalização requereriam uma renegociação do “pacto social” entre os protagonistas para a gestão social- Estado, setor produtivo privado (que inclui também as classes laboriosas e não apenas os empresários) e a sociedade civil organizada.

A “renegociação do pacto social”, até mesmo a forma de organização do trabalho, precisa ser repensada. Das formas hierárquicas é necessário que se passe aos modelos de parceria. E as parcerias demandam uma reorganização da cadeia de trabalho. Elas requerem redes para executar tarefas em conjunto, com um campo de atuação sinérgico, o chamado “networking”. A gestão social não pode obedecer a uma organização hierárquica, militar, com regras e ordens rígidas impostas de cima para baixo. Ela deve contar com múltiplos co-gestores, representando os diversos protagonistas do novo pacto social. Desta forma é necessário também repensar o desenho institucional de diversas instituições públicas e privadas, a fim de sua melhor adequação ao modelo

emergente de gestão social. No âmbito dos Estados nacionais, o autor sugere que estes tenderão a se organizar como Estados-rede, conforme denominação de Manuel Castells, consagrando assim a parceria entre os protagonistas do pacto social.

No âmbito da globalização, podemos falar também do neoliberalismo, onde, no campo da Gestão Social, Dowbor (1999) embasa sua argumentação. Em seu artigo “A gestão social em busca de paradigmas”, ele faz fortes críticas ao modelo neoliberal de organização econômica e social, que vigorou durante as décadas de 1980 e 1990 como ‘pensamento único’. Nos últimos anos, segundo dados da ONU citados por ele, o neoliberalismo trouxe uma crescente desigualdade aos cidadãos não só dos países pobres, mas dos ricos também.

De acordo com Dowbor (1999), não se justifica a idéia de que a sociedade está à margem do setor produtivo. O social tornou-se, ele mesmo, importantíssima fonte de lucros: seja pelo florescimento da indústria cultural, dos serviços privados de saúde e de toda a vasta gama de empresas terceirizadas visando os mais diversos objetos de consumo de setores afluentes da sociedade. Dessa forma, com a propulsão do dito ‘capitalismo criativo’ e da necessidade de informação para a contínua expansão dos negócios, o investimento social deixa de ser algo supérfluo e eventual para ser encarado como meio e fim da vida coletiva.

O terceiro setor pode representar uma nova forma de conectar sociedade civil,

Estado e empresas privadas, buscando dar ao cidadão um lugar mais proeminente neste circuito. Assim, supera-se as medidas tipicamente paliativas do neoliberalismo, visando uma administração pública mais justa e democrática. A área social deve ser gerida como bem público e, de preferência, contar com forte participação local na formulação e viabilização das ações públicas. A descentralização pode trazer resultados bastante satisfatórios: mas é necessário que as ‘redes’ nas quais se formam as ações sociais sejam multidisciplinares e abertas à participação de diversos setores sociais (ONGs, empresas privadas, associações de bairro, etc).

Partindo da questão da descentralização e da gestão compartilhada, Carvalho (1999) argumenta o que os aspectos principais dessa moderna gestão de políticas sociais são: a) ênfase na ação local, pois, paradoxalmente, a globalização reforçou a importância relativa dos lugares como mobilizadores políticos e econômicos; b) articulação e complementariedade entre esferas de governo, uma vez que os atores globais e locais passam a ser relevantes; c) uma gestão em rede, com vínculos democráticos e horizontais com diversos setores da sociedade; d) flexibilização de programas e serviços, a fim de melhor atender às demandas especializadas de cada local. Tudo isso deve ocorrer em um cenário com pouca burocratização e com transparência nas decisões, de modo a preservar a subsidiariedade, a ética e o

pluralismo como princípios basilares da ação pública.

Dessa forma, a gestão social moderna deve ser capaz de ultrapassar o enfoque estritamente focalista e mercantil do neoliberalismo, para articular uma síntese criativa entre o universalismo necessário ao desenvolvimento democrático, e a especialização necessária para a eficiência das políticas públicas.

Complementando esta idéia de descentralização, Tenório (2007, p. 10) diz que “entenderemos gestão social como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social)”, ou seja, deve existir um processo de diálogo democrático entre os envolvidos numa ação e o Estado. Segundo Issunani (1990), a descentralização é conhecida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão.

Diferentemente, Singer (1999, p. 58) analisa a gestão social sob a perspectiva dicotômica de capital versus trabalho. Para ele, o desafio da gestão social reside em organizar o maior número de excluídos para que conjuntamente possam ter acesso ao capital (terra) e apoio para gerar o trabalho (renda). Nesse cenário, a gestão social caracteriza-se quando a ação individual não basta para garantir o bem-estar da população.

## 5. Conclusão

A questão da cidadania é uma das mais prementes no mundo moderno. Se o Estado do bem-estar social conseguiu dar um salto qualitativo na solução para os problemas da marginalização durante as décadas de 1950 a 1980, com sua crise, precisamos repensar os modelos de organização da sociedade. O fenômeno da globalização também deve ser incorporado ao nosso raciocínio, uma vez que é uma variável de enorme significância na atualidade. A fim de suprir certas deficiências causadas pelo mercado e pela carência do Estado, o terceiro setor vem ganhando impulso como provedor de serviços necessários à incorporação cidadã do indivíduo à sociedade. Nesse sentido, o estudo da gestão social torna-se uma ferramenta não apenas de análise da realidade, mas de transformação, uma vez que ele fornecer o arcabouço teórico para uma globalização mais solidária, com mais equidade e justiça para todos.

## Referências

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (org). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, p. 19-29. 1999.

\_\_\_\_\_. Introdução a Temática da Gestão Social. In: ÁVILA, Célia M. (Org.). *Gestão de projetos sociais*. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária, 1999.

CARVALHO, Nanci Valadares. *Autogestão: o nascimento das ONGs*. Tradução: Luiz R.S. Matta. 2ª edição revisada. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CASTEL, Robert – As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, L.; WANDERLEY-BELFIORE, M. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo. Ed. EDUC. 2000.

DOWBOR, L. A gestão social em busca de Paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE – p. 31 – 42. 1999.

DRAIBE, Sonia. *As políticas sociais e o neoliberalismo*, São Paulo, Revista USP, p. 87 - 101. 1993.

FISCHER, Rosa Maria. *O Desafio da Colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos - Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRANÇA FILHO, Genauto. *Gestão Social: um conceito em Construção*. In: *Anais do IX Colóquio Internacional sobre Poder Local*. Salvador: Colóquio internacional sobre poder local, 9, 15-19 junho de 2003, 2003.

SINGER, Paul. Alternativas da Gestão Social Diante da Crise do Trabalho. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (org). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, p. 55-66. 1999.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais*. Rio de Janeiro: FGV, 3ª Ed., 1999.

\_\_\_\_\_. *Gestão Social – Metodologia, Casos e Práticas*. São Paulo. Ed. FGV, 5º Ed. 2007

TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o Terceiro Setor: o espectro do mercado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.33, n.5, p.85-102, set./out. 1999.

TORÓ, José Bernardo. O papel do terceiro setor em sociedades de baixa participação. In: *3º Setor-Desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: GIFE e Paz e Terra, 1997.

WANDERLEY-BELFIORE, M. et al. (org) *Desigualdades e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2º Ed. revista e ampliada, 2000.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *Aspectos sociais da integração latino-americana*. Margem, Norma e diferenças, nº4, dez 1995. São Paulo, EDUC/Faculdade de Ciências Sociais da PUC.

WILHEIM, Jorge. O Contexto da Atual Gestão Social. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (org). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999 – p. 43-54.