

# O DESAFIO DO TRABALHO EM REDE

TEMA: Criança e adolescente em Situação de Rua -  
O Desafio do Trabalho em Rede

**“Penso, pois que perante isto, só há uma saída: reinventar o Futuro, abrir novo horizonte de possibilidades, cartografando por alternativas radicais às que deixam de ser. Penso que só uma solução: a Utopia. A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, só por que existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem o direito de desejar e por que merece a pena lutar”**

Boaventura de Souza Santos

Junho 2002



# Criança e Adolescente em Situação de Rua

## - O desafio do trabalho em Rede -

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Stela Santos Graciani<sup>1</sup>

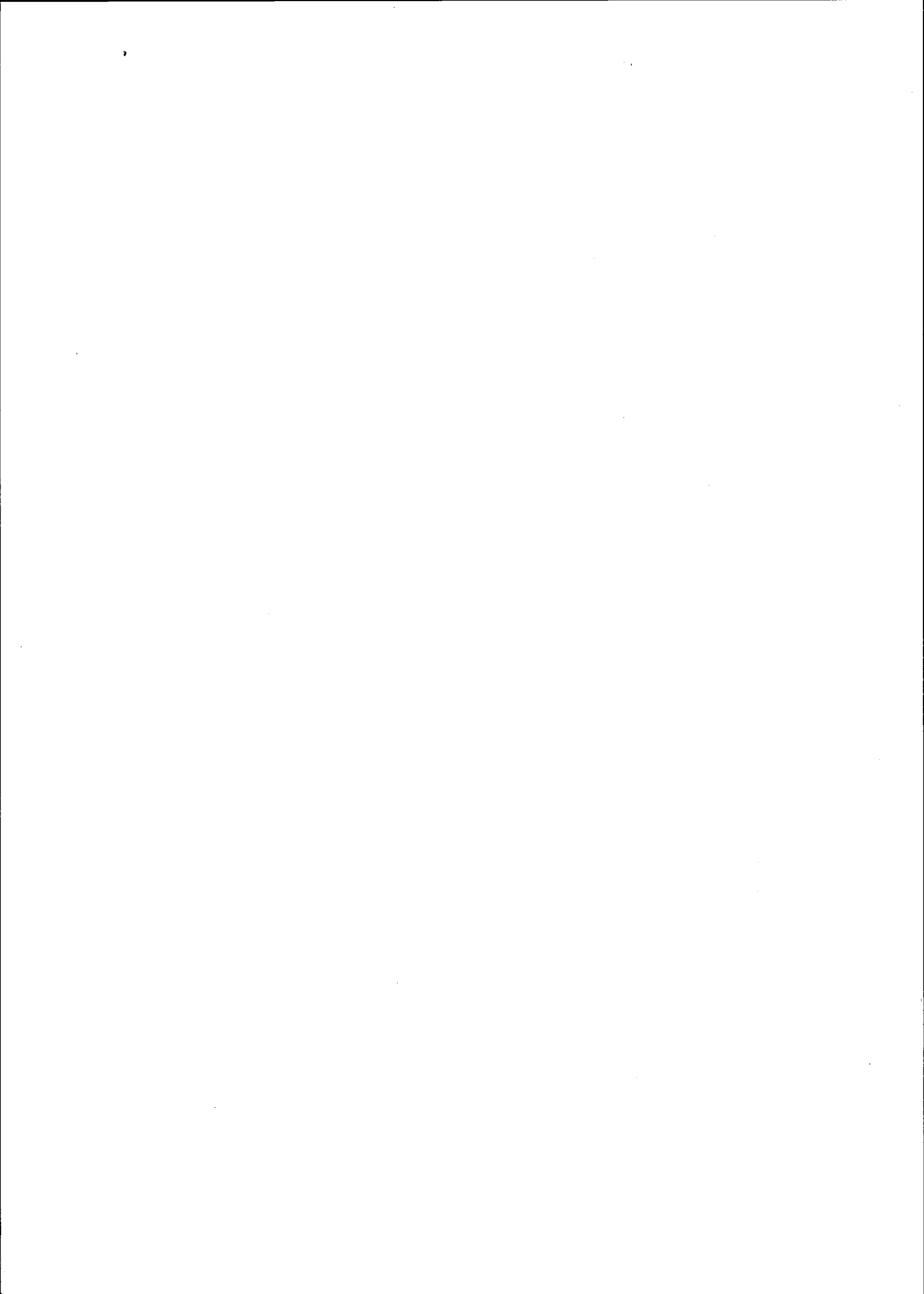
Nunca antes no mundo, houve uma população tão numerosa de crianças e adolescentes como neste momento da história, particularmente na América Latina e Caribe. Embora estejamos vivendo um processo de globalização acelerado, onde o modelo neo-liberal impera e a economia de mercado, a privatização, o Estado mínimo têm ao longo deste momento acirrado a exclusão social de milhares de seres humanos, do bem estar social, da possibilidade de usufruir dos direitos fundamentais conquistados; pela ausência significativa de políticas públicas efetivas nas áreas de saúde, educação, lazer, cultura, esporte, profissionalização, sendo aviltados. Portanto, do direito à vida, a liberdade, ao respeito e dignidade, cerceados de uma convivência familiar e comunitária adequada, pelas condições objetivas de existência, dessas sociedades terceiro-mundistas.

O crescimento demográfico de crianças e principalmente adolescentes e jovens na realidade contemporânea tem sido considerado por muitos estudiosos e militantes da área da infância, uma oportunidade singular e histórica para desenvolver políticas conseqüentes e competentes com a infância e adolescência.

Atualmente, 53% da população total da América Latina e Caribe, é constituída por jovens de menos de 25 anos de idade e no Brasil, pela primeira vez temos a chamada "onda de adolescentes que irá de 1995 a 2005 comportar o maior contingente de adolescentes no conjunto da população brasileira. Estamos privilegiando o recorte etário por acreditar que ele traz implicações importantes para o desenho das políticas públicas e visando facilitar a articulação entre elas, no afã de responder à demandas concretas já diagnosticadas, por definição de redes de intervenção social.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professora titular da PUC/SP em Sociologia - Faculdade de Educação - Centro de Educação, Representante da PUC/SP no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, texto Apresentado no II Fórum Estadual - Rua: O Desafio do Trabalho em Rede - 26 à 28 de junho de 2002 - Viamão - Rio Grande do Sul

<sup>2</sup> Para a organização de saúde, a adolescência constituiria num processo fundamentalmente biológico durante o qual reaceleraria o desenvolvimento cognitivo e a estruturação da personalidade; abrangeria a idade de 10 a 19 anos. O conceito de juventude reuniria uma categoria essencialmente sociológica, que indicaria o processo de preparação dos indivíduos para assumirem o papel de adulto na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, entendendo-se dos 15 aos 24 anos - critério da UNESCO; no Brasil, o ECA, adota como critério etário para início da adolescência a idade de 12 anos



Como afirma Nair Bampi;

*“a juventude que está em situação de rua, não só ela, mas toda massa empobrecida, conta com alguns fatores comuns na causa de sua miséria. Destaca-se entre eles uma cultura autoritária institucionalizada, pouco acesso, permanência e continuidade à educação, capitalismo que legitima a grande distância entre pobres e ricos. A baixa renda está na base de muitas fraturas nas famílias. E é este o maior motivo que leva muitos a saírem de casa”<sup>3</sup>.*

As redes podem se constituir concretamente em formal ou informal secundária ou primária, democrática ou autocrática, horizontalizada ou verticalizada, coisificada ou emancipatória, dinâmica ou estática, micro ou macro, consensual ou em conflito, dado a correlação de forças e o interesse que as mantém.

As redes sociais rompem com a burocracia institucional, pois são mais flexíveis, abertas, porosas, maleáveis no seu funcionamento, e mediadas por relação institucionais em movimento.

As redes são necessárias pela incompletude institucional, e exigem aliança, negociações, parcerias, praticas coletivizadas e dialógicas.

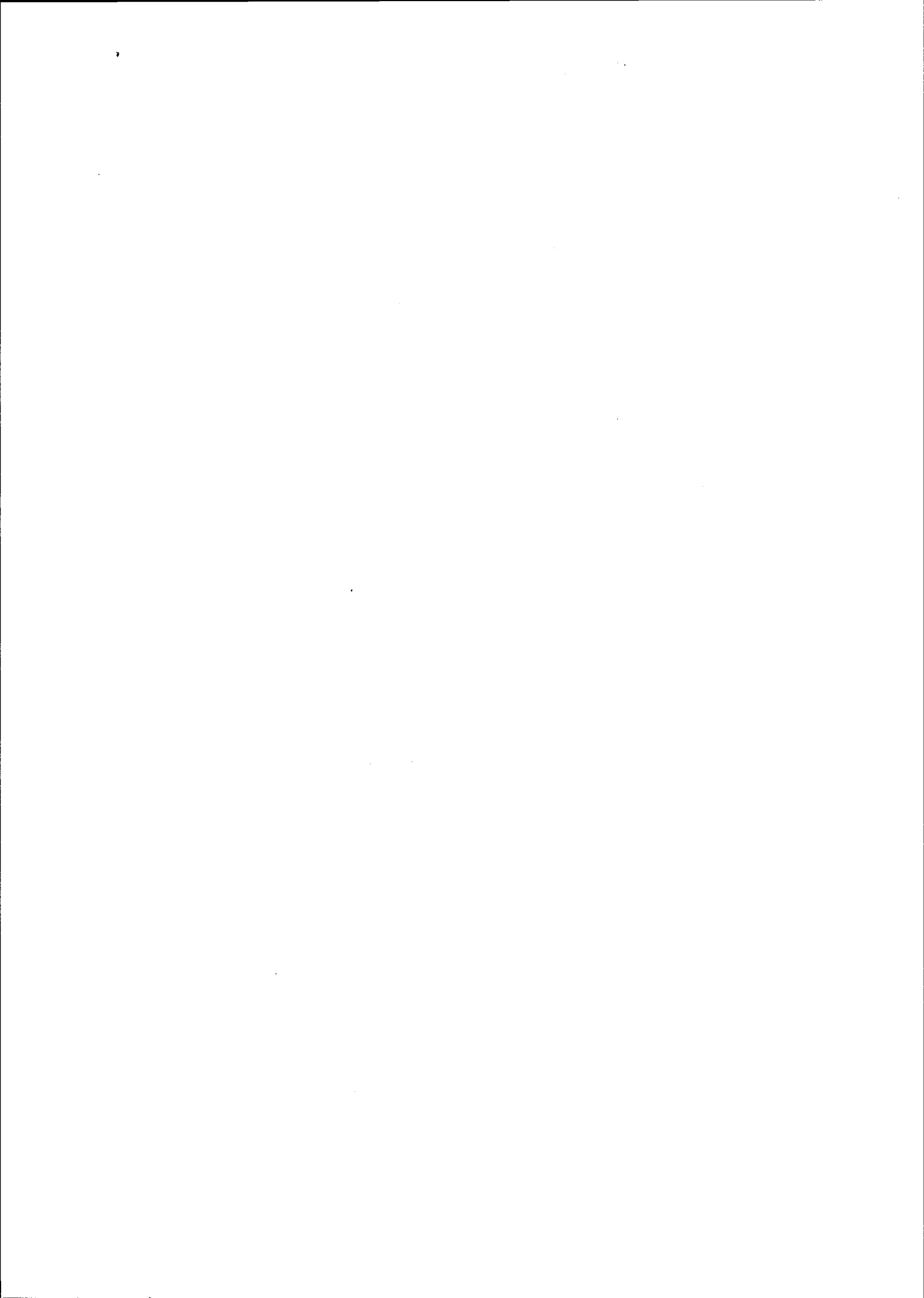
E por estas razões estruturais de nossas sociedades temos nos deparado com situações limites de populações inteiras que fazem da rua seu “habitat”, sem que nenhuma política pública tenha sido capaz ainda de reverter este dantesco cenário atual. E as vítimas são as crianças, os adolescentes e os jovens.

Estes normalmente são considerados como violentos, delinqüentes, agressores da sociedade que os gerou. São considerados como parte da população em risco.

Esta concepção de juventude tem sido dominante nas parcas políticas públicas definidas, onde o foco dos programas desenvolvidos tem sido a contenção do risco real ou potencial dos adolescentes, ou pelo seu apartamento das ruas ou pela ocupação de sua ociosidade. Estas políticas ou programas, baseiam-se em concepções repressivas ou de prevenção, buscam enfrentar os problemas sociais que afetam a juventude, tornando os próprios como problemas sobre os quais é necessário intervir para salvá-los, reinseri-los ou reintegrá-los à ordem social.

---

<sup>3</sup> Bampi, Nair - “Um olhar sobre a história e a espiritualidade dos Educadores Sociais de Rua da Casa Talitha Kun - pag. 37. Revista da Educação Popular ? Sonho Possível - Canoas. V2. N2. Ago 2001



Este enfoque de políticas e programas sociais, ainda trazem elementos constitutivos do viés autoritário, tornando o discurso do jovem como incoerente, inconseqüente, e esvaziado de sentido e significado.

A linguagem, segundo Marilena Chaui:

*"... nasce da necessidade humana de comunicar-se e tem, quatro causas principais: imitação dos sons da natureza - voz, encenação da vida, imitação dos movimentos do Ser Humano e da natureza - gestos; necessidade de abrigar-se, reunir-se, alimentar-se, buscar; e a necessidade da emoção, em especial na forma de choro, grito e risco"*<sup>4</sup>.

Os definidores das políticas públicas precisariam ter uma maior sensibilidade em escutar a linguagem própria dos meninos (as) de rua - como saberes para defini-las de maneira mais adequada e conseqüente, por exemplo: Pais, os mesmos tem demonstrado uma imensa incapacidade de perceber, detectar e gerir com os segmentos sociais, as políticas públicas, pois não sabem dialogar com os jovens, ponto essencial para edificação dos vínculos sociais.

Há uma enorme ausência de discussão, debate e reflexão destinada a identificar e possibilitar respostas às demandas, necessidades e inquietações e sonhos advindos dos jovens. Há necessidade de criar mecanismos e instrumentos institucionais de expressão, de diálogo, de articulação com os jovens a fim de desenvolver políticas que promovam as oportunidades para todos os jovens do país, particularmente os de e nas ruas das sociedades terceiro mundistas, como o nosso.

Tornou-se urgente a inauguração de contribuições para as questões da juventude, implementando políticas integradas de educação, cultura e saúde.

Entendemos pois que precisamos mudar a postura, o olhar e a mentalidade em relação aos jovens que não pode ser vista como problema como agente de insegurança e violência, mas precisa ser considerado como sujeito empreendedor de possibilidades sociais e pessoais, capaz de construir história.

Pensar políticas sociais em rede significa pois pensar os jovens em seu espaço, em suas idéias e ideais e em suas práticas sociais. Implica sobretudo considerá-los como Atores Sociais relevantes e prioritários, como afirma o ECA, em sua essência.

---

<sup>4</sup> Chaui, Marilena - Convite à Filosofia - 11ª Ed. - SP. Atica, 1999



**Vê-los como Agentes Sociais** que formulam questões políticas relevantes e significativas, propõem ações estratégicas e contribuem para a discussão dos problemas sociais, sugerindo indicadores sociais proeminentes para a definição de políticas públicas.

Os problemas latino americanos e internacionais afetam com muita força nossa juventude, seja ou não de Rua, por exemplo, são desempregados, 70% da população carcerária foram ex meninos(as) de Rua, não conseguem terminar a escolarização básica, são alvo do narcotráfico para vender ou tornar-se drogados, são aliciados para participar de seqüestro, quadrilhas e vítimas da exploração sexual e do trabalho infantil.

A tarefa da **responsabilidade social** frente a infância e juventude, constitui-se em si um grande desafio no mundo contemporâneo, mas devem ser mobilizados, como interlocutores e parceiros essenciais no trabalho social, político e educativo a eles dirigidos.

Os jovens tem se **apropriado**, da cidade como um encontro de diferentes, garantindo a **diversidade multicultural**, principalmente os que sobrevivem da Rua. Além do universo familiar e escolar para os que tem chance de usufruir destas duas agências educativas a cidade também pode constituir-se como espaço educativo.

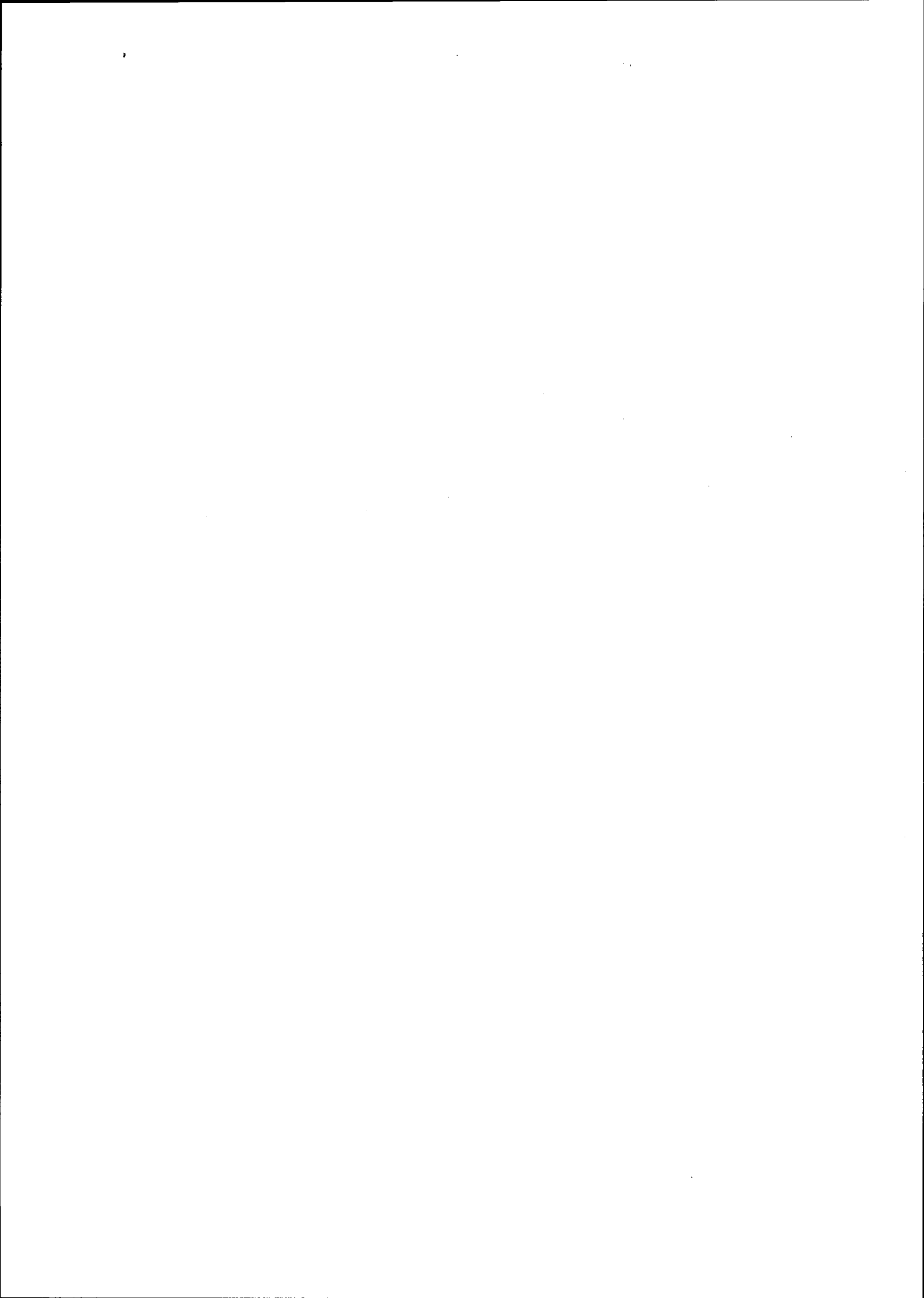
Como afirma o grupo de Trabalho sobre Criança e Adolescente do Instituto Florestan Fernandes:

*“Conquistar a cidade é a grande experiência de cidadania, viver a cidade como uma aventura, como espaço de liberdades urbanas, de trocas, de aprendizagens e expressões”<sup>5</sup>.*

No entanto, os Educadores Sociais de Rua, que convivem com o povo da rua, principalmente crianças, adolescentes, jovens sabem que essas contradições e injustiças que no cotidiano ocorrem com estes contingentes que lutam para sobreviver e subsistir nessas trágicas condições e que convivem dioturnamente com muitos movimentos ou ações de Jovens como Hip Hop, Grafite, Street-dance, dentre outros, onde para eles a cidade é um grande espetáculo, como palco onde encenam as suas variadas expressões.

Criar pois Políticas Públicas Urbanas ou de urbanidade é preciso reconhecer a heterogeneidade dos jovens em seus horizontes, perspectivas, ritos, aspirações e assegurar as mesmas possibilidades de igualdades sociais e concretamente mobilizar para a construção do projeto coletivo de sociabilidade e esta interferência requer a construção de redes sociais entre pessoas, grupos, instituições, como atores sociais

<sup>5</sup> Texto mimeografado sobre o programa: Juventude e Cidadania em São Paulo - Direito ao Futuro - 2001



articulados estrategicamente para proporem políticas públicas para suas demandas específicas e gerais, garantindo o sistema de direitos e a democratização dos processos decisórios, já definidos pelo ECA, em 1990.

Estes princípios pressupõem a construção de uma Rede de Intervenção Social, já contida no art. 86 do ECA, da Política de atendimento:

*“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de Ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*

Francisco Whitaker, de Comissão Brasileira de Justiça e Paz, considera a comunicação como ponto fundamental para a formação e organização das redes. Segundo ele, esta organização poderá somente se estruturar de maneira horizontal, pois não pressupõe hierarquia de pessoas, ou instituições para o seu funcionamento e podem ser formadas por critérios temáticos (assuntos específicos) ou regionais (segundo objetivos das organizações presentes numa mesma região). Elas existem como espaços de intercomunicação de experiências e de ajuda mutua em torno de objetivos comum, livre informações que assegure a eficácia do sistema, que terá durabilidade garantida por meio de engajamento consciente de todos na Ação.

O objetivo de uma rede de intervenção social é o de potencializar ações realizadas em conjunto. É um corpo de consenso e não de votação ou opinião absoluta. A internet, por exemplo tem sido um instrumento eficiente para o desenvolvimento das redes, pessoais, grupais e institucionais, embora ainda estejam em processo de adaptação a este novo sistema de comunicação, que ainda não esta democratizado.

A perspectiva de se trabalhar em rede ou com redes ainda é uma nova área social, que esta nos desafiando, no que se refere a sua construção. O Assistente Social Vicente Faleiros afirma que as redes partem da articulação de atores, organizações. Forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com responsabilidade compartilhada (parceria) e negociada.



Para ele rede pressupõe:

*"Uma visão relacional dos atores / forças numa correlação de poder onde a perspectiva da totalidade predomina sobre a da fragmentação"*<sup>6</sup>.

Como se pode perceber o modo como Faleiros vê é diferente do que Whitaker define. Ele ainda acrescenta que nas redes os processos são dinâmicos e não organismos burocráticos formais, mas cruzam ações governamentais e não governamentais. São contratos dinâmicos, em movimento e conflito.

Assim sendo as alianças formam blocos de ação, ao mesmo tempo político e operacional. Há redes que se verticalizam e são autoritárias e outras ao contrario democráticas, pois compartilham o poder de decisão entre os atores da interação comunicativa, transparência de propostas e coordenação legitimada, ação compartilhada e prestação coletiva de contas.

Assim sendo ele, diz que o foco do trabalho em redes não é um problema imediato, isolado, mas a articulação de sujeitos, atores, forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para ação, para autonomia, a auto organização e a auto-reflexão dos sujeitos.

As redes democráticas envolvem e implicam os sujeitos mais fragilizados para seu fortalecimento e ou empoderamento. Os atores sociais, são considerados sujeitos da ação, podendo se constituir em indivíduos, grupos, instituições ou órgãos públicos ou empresas parceiras etc. ... com mística - conjunto de convicções, princípios, premissas e pressupostos semelhantes e comuns - que são no fundo agentes ou militantes pertencentes à Rede Social.

A metodologia de articulação em Rede põe, alguns princípios que regem o elo de ligação, como: relação social, pratica social, relações mediadoras, ações conjuntas multiculturais, interdisciplinares e multilaterais.

Neste sentido exige, para sua construção, a integração das ações, a interação dos parceiros, a comunicação e intercomunicação, além do interrelacionamento; socialização dos saberes, e descentralização de decisões. É interessante que a base da rede social é local (municipalização), estadual, nacional e internacional, exigindo a intersetorialidade, interconexão lincadas com todas as partes e o todo.

Lia Sanicola, organizou uma coletânea de vários autores para tratar o assunto sobre Trabalho Social em Redes, com fundamentos

<sup>6</sup> Faleiros. Vicente - Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção - texto mimeografado - IX Congresso Brasileiro de Assistência Social - Goiás - 1998



teóricos e práticos, o cerne de tal proposta, acentua o papel da revalorização do sujeito, através de redes de solidariedade, como ocorreu na Itália, quando do fracasso de Welfare State. Para Sanicola:

*“a rede deve ser o lugar onde se redefine a demanda e dá uma resposta, em seu seio envolvendo todos os participantes, sendo o lugar onde cada um tece a história de sua vida relacional”*. Ela subdivide a rede em primária e secundária. A primária é de relações face a face e as secundárias de serviços, atuando em relações interpessoais como nas coletivas. A outra considera trabalho em redes como paradigma de ação à medida que aprofunda a estrutura relacional dos vínculos sociais numa perspectiva de apoio, de mobilização.

Donati, que também escreve no livro de Sanicola, está preocupado com o conceito de Rede como Relação Social, construída por sujeitos sociais e Paola Dinicola acrescenta os conflitos de classes que permeia as redes sociais.

É interessante que analisemos a formatação das redes sociais, no nosso trabalho, distinguindo-o da concepção funcionalista, onde tudo se dá na ordem, disciplina, e operacionalidade das relações; da concepção dialética que tenta percebê-la como comunicação, conflito, contradições em sua dinâmica enquanto movimento. A primeira é visualizada como consumo e a segunda como conflito nas relações de poder. O importante para o trabalho social é que se instaure um processo permanente de análise das redes e de seu processo teórico e prático. A rede no fundo rompe com a burocracia institucional.

Como se pode perceber o tema é polêmico e assume inúmeras posições teóricas e metodológicas com perspectivas distintas e denominações diferentes. Como se percebe o paradigma de construção de metodologia da articulação do trabalho em rede, ainda se encontra em processo, parte de uma concepção de rede, do ponto de vista social e política, formatado como uma teia -ligação de fios entrelaçados- e como uma trama social como um tecido, cuja complexidade advém pela sua abrangência. Este processo em construção merece ser mapeado, e requer uma cartografia relacional.

Consideramos pois esta construção, como uma estratégia política de articulação, que busca intermetentemente as possibilidades, para atingir as necessidades sociais, neste caso estamos reinventando o futuro como afirma Boaventura.

Busca-se consolidar portanto 4 pressupostos: sensibilidade política, mobilização social, participação comprometida e organização e estruturação articulada da Rede Social.



No entanto, é importante pensar em rede para quem atua e atende crianças, adolescentes e jovens (na Rua ou não) para começar a pensar em reconstituir a própria teia ou trama social em que se está inserido; onde os beneficiários são sujeitos da construção das políticas públicas. Numa pluralidade de contextos. Normalmente este processo de construção coletiva possibilita a otimização das relações sociais entre a multiplicidade de organizações da Sociedade Civil e dela com o Governo. Neste sentido diríamos como Eliana Nora Dabas, que rede é um sistema aberto que através de intercâmbio dinâmico entre seus integrantes e com integrantes de outros grupos sociais possibilita a potencialização dos recursos que possuem<sup>7</sup>.

Podemos ir concluindo que o novo modelo de gestão social requer formas flexíveis e mais participativas nas definições de Políticas Públicas.

Isa Guara, define a Missão da Rede para Atendimento da Infância e Adolescência como:

*"Integrar organizações Públicas e privadas e indivíduos num consórcio de colaboração e aprendizado, visando sua participação ativa nas políticas públicas e no desenvolvimento da comunidade para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente"*<sup>8</sup>.

Neste sentido, seria imprescindível que detectássemos os maiores índices de exclusão social para formulação das políticas públicas (diagnóstico interventivo).

A definição das mesmas pelo Conselho de Direitos da Criança e Adolescentes, deveria levar em conta a intersetorialidade, como eixo Básico, atendendo as demandas como proteção integral. Estas deveriam ser divulgadas e todos terem acesso as informações contidas em seu bojo. Por outro lado, o orçamento sustentável de tais políticas deveriam estar orçados em planilhas específicas, com a participação de todos.

Frente a todos estes desafios que se interpõem entre a realidade e a Utopia, a Lei e sua aplicação, a teoria e a prática, só o empenho político, o compromisso social e o engajamento efetivo, será capaz de efetivar este sonho acalentado por tantos e tantos Educadores Sociais que dedicam sua vida por esta causa. Por estas razões temos que reinventar os Sonhos e conseqüentemente o futuro e criar um novo horizonte de possibilidades para nossa prática social emancipatória e cidadã.

<sup>7</sup> Dabas, Eliana Nora - Intervenção em Rede, texto mimeografado - extraído de Novas perspectivas Sistêmicas - Publicação do Instituto de Terapia de Família - RJ - 1995

<sup>8</sup> Guara, Isa - Gestão em Rede - texto mimeografado do - MPAS - SAS - IEE - PUC.



## A Gestão social em busca de paradigmas

Ladislau Dowbor

### Um novo contexto

Já não é mais possível vermos a sociedade como um sistema de interesses organizados em torno das atividades econômicas. E foi a grande marca deste século que termina: a ordem era deixarmos as empresas tomar conta, pois assim teríamos investimentos, logo, empregos, logo salários e, como isto, pagaríamos o “resto”.

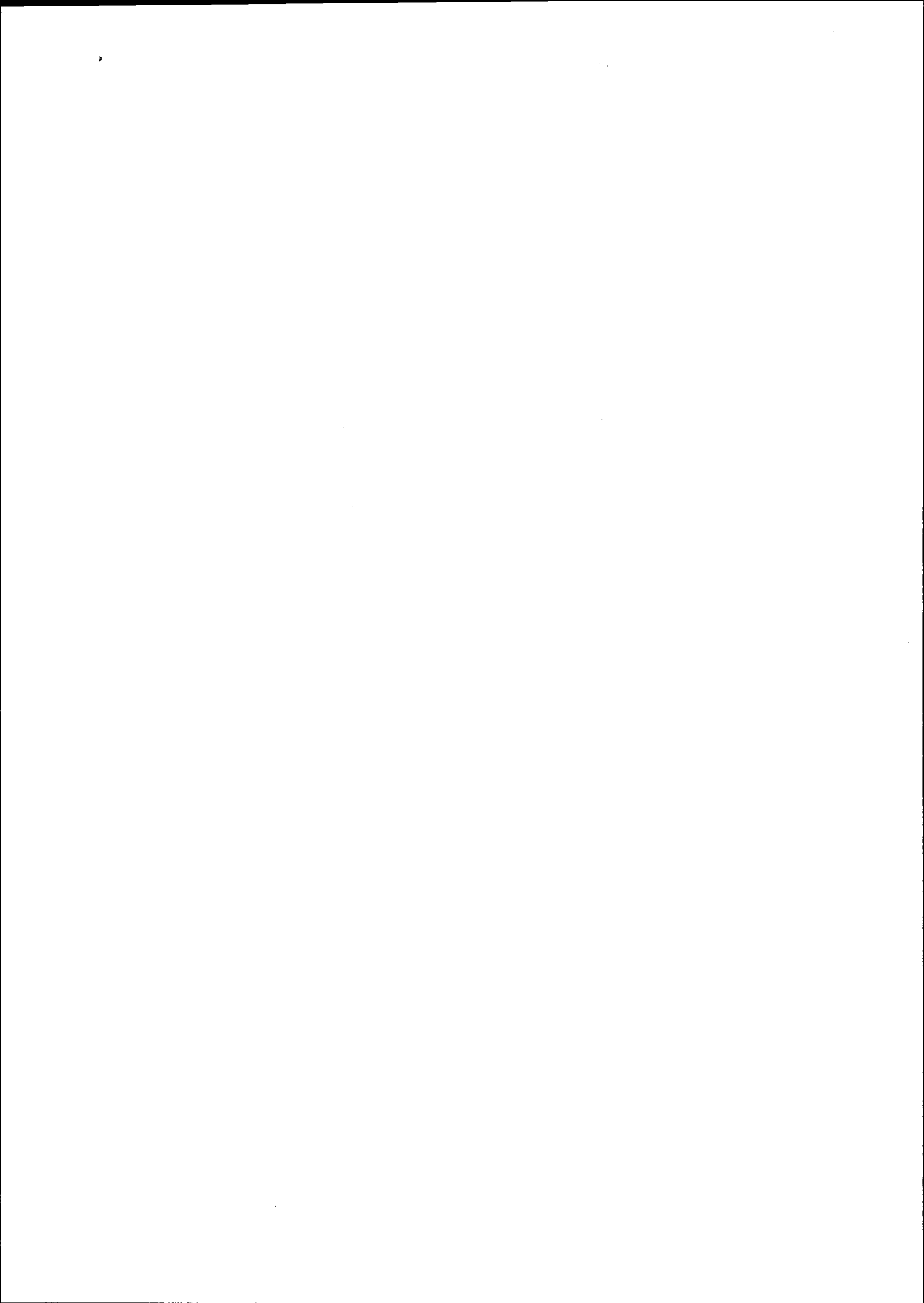
O problema que enfrentamos é maior. O capitalismo como sistema é realmente um bom organizador macroeconômico da produção, mas é um péssimo distribuidor, um empregador cada vez mais precário e um destruidor ambiental que leva, ao concentrar poderosas tecnologia em formas cada vez maior mais predatórias de exploração dos recursos naturais, a um impasse planetário. Não é aqui o lugar de elencar os dramas que se avolumam: não é à-toa que tivemos, pela primeira vez na história da humanidade, e concentrados numa década, gigantescos foros mundiais para avaliar o esgotamento ambiental do planeta (Rio-92), Os escândalos dos direitos humanos (Viena-93), a explosão demográfica (Cairo-94), os de os dramas sociais hoje insustentáveis (Copenhague-95), a tragédia da mulher presa na engrenagem das transformações econômicas e da desestruturação familiar (Beijing-95), o êxodo rural planetário que está gerando cidades explosivas no planeta (Instambul-96).

Onde está a mão invisível? Ainda há quem afirme, com a tranqüilidade burra dos dogmáticos, que os problemas resultam do fato de as nossas sociedades não serem suficientemente liberais. Na realidade, de mão invisível já estamos todos fartos. O relatório sobre o Desenvolvimento Humano, das Nações Unidas, qualifica de obscenas as fortunas de pouco mais de quatrocentas pessoas no mundo, que dispõem de mais riqueza pessoal do que a metade mais pobre da humanidade. O relatório da Unetad de 1997 traz uma análise precisa: nas últimas três décadas, a concentração de renda aumentou dramaticamente no planeta, desequilibrando profundamente a relação entre lucros e salários. No entanto, estes lucros mais elevados não estão levando a maiores investimentos: cada vez mais, são desviados para atividades de intermediação especulativa, particularmente na área das finanças. O resultado prático é que temos mais injustiça econômica e cada vez mais estagnação: a taxa de crescimento da economia do planeta baixou de uma média geral de 4% nos anos 1970, para 3% nos anos 1980 e 2% nos anos 1990.

Esta articulação perversa é muito importante. Apesar de todos criticarmos as injustiças econômicas, ficava na nossa cabeça, formando um tipo de limbo semiconsciente, a visão de que afinal o luxo dos ricos bem ou mal se transformava em investimentos, logo em empresas, empregos e salários, que em última instância significariam mais bem-estar. De certa forma a desigualdade e os dramas sociais seriam um mal necessário de um processo no conjunto positivo e em última instância (e a longo prazo) gerador de prosperidade. É este tipo de “pacto” que está desfeito. Na análise da Unetad, “é esta associação de aumento de lucros com investimento estagnado, desemprego crescente e salários em queda que constitui a verdadeira causa de preocupação” (Ricúpero, 1997: 11; tradução minha).<sup>1</sup>

Os atingidos não são apenas os pobres, mas todo o sistema produtivo. Um balanço do Le Monde Diplomatique nos mostra como a Peugeot, com 140 mil funcionários, ficou feliz com os lucros de 330 milhões de dólares conseguidos no primeiro semestre de 1998. Mas como se compara este resultado positivo com os lucros do setor de negociação de divisas do Citybank, no qual 320 operadores geraram um lucro de 500 milhões de dólares no primeiro semestre de 1997? Entre as vantagens de ser especulador ou produtor, a dúvida já não existe.

<sup>1</sup> “It is this association of increased profits with stagnant investment, rising unemployment and reduced pay that is the real cause of concern”. ( Overview, p.11).



É interessante encontrar no Financial Times este comentário de Martin Wolf (1998: A-16): “o que está em jogo é a legitimidade da economia capitalista mundial”.<sup>2</sup>

O que está se tornando evidente, já não numa visão estreita de crítica sistemática anti-capitalista, mas de bom senso econômico e social, é que um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, simplesmente não é suficiente. Sobretudo se, ainda por cima, joga milhões no desemprego, dilapida o meio ambiente e remunera mais os especuladores do que os produtores. E a construção de alternativas envolve um leque de alianças sociais evidentemente mais amplo do que o conceito de classes redentoras, burguesa para uns, proletária para outros, que dominou o século XX. O debate sobre quem tinha razão continuará sem dúvida a alimentar as nossas discussões, mas a realidade é que a própria realidade mudou. É significativo que a última cúpula mundial, mais discreta do que as citadas acima, organizada pela Unetad (lyon-98), já trabalhava o tema das parcerias para o desenvolvimento, reunindo formalmente governos, empresas e organizações da sociedade civil, na busca de novas articulações.<sup>3</sup>

### **A articulação do social e do produtivo**

A sociedade se tornou mais complexa. As atividades produtivas, sem dúvida, continuam essenciais, mas não contêm em si mesmas as condições do seu sucesso. Para que milhões de unidades empresariais da agricultura, da indústria, da construção sejam produtivas, além da própria organização do tecido produtivo e do progresso da gestão empresarial, temos de nos dotar de sólidas infra-estruturas de transporte, energia, telecomunicações, bem como de água e saneamento, as chamadas “redes” de infra-estruturas, sem as quais as empresas enfrentam custos externos insustentáveis e se tornam não competitivas. Será demais lembrar que conseguimos encalacrar as cidades com transporte individual, o mais caro, desleixando o transporte coletivo que é dominante em qualquer país desenvolvido? Será inocente em termos de racionalidade da sociedade em seu conjunto o fato de termos optado por transporte rodoviário de carga, em vez de transporte ferroviário e por água? Quanto nos custa em gastos de saúde e desconforto o fato de uma ampla maioria de domicílios do país não terem acesso a um saneamento adequado?

O setor produtivo precisa, portanto, de infra-estruturas adequadas para que a economia no seu conjunto funcione. Mas precisa também de um bom sistema de financiamento e de comercialização, para que os processos de trocas possam fluir de forma ágil: estes serviços de intermediação, no nosso caso, tornaram-se um fim em si mesmo, drenando o essencial da riqueza do país, constituindo-se mais propriamente em atravessadores do que propriamente intermediários.

Finalmente, nem a área produtiva, nem as redes de infra-estruturas e nem os serviços de intermediação funcionarão de maneira adequada se não houver investimento no ser humano, na sua formação, na sua saúde, na sua cultura, no seu lazer, na sua informação. Em outros termos, a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um “complemento”, uma dimensão humanitária de certa forma externa aos processos econômicos centrais, para se tornar um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução.

Não há nada de novo, naturalmente, em se afirmar que, para o funcionamento adequado da área empresarial produtiva, são necessárias amplas redes de infra-estrutura,

<sup>2</sup> Dados mais amplos de comparação entre lucros produtivos e lucros especulativos podem ser encontrados no *Le Monde Diplomatique*, Novembro 1998.

<sup>3</sup> Um exemplo no nível nacional de novas orientações que se desenham pode ser encontrado no texto de Emerson Kapaz, *A importância do pacto política* (folha de São Paulo, 22 de dezembro de 1998), ou na declaração de Horácio Lafer Piva, da Fiesp, de que “a indústria de forma geral está muito perplexa com o que anda acontecendo”, ou ainda no surgimento de organizações de empresários progressistas como Cives, ou preocupações humanitárias como Gife e assim por diante.



serviços eficientes de intermediação e um forte desenvolvimento da área social. O que há de novo é a compreensão de que o equilíbrio de desenvolvimento das várias áreas depende de articulações sociais mais complexas, que nos obrigam a deixar de lado as simplificações estatísticas ou liberais.

### O Social: Meio ou Fim?

A familiaridade que temos com os conceitos de primário, secundário e terciário, ou de agricultura, indústria e serviços, tende a ofuscar uma mudança mais profunda que é a mudança geral do peso específico do econômico e do social.

Quando pensamos nas locomotivas da economia, vem-nos naturalmente à mente a indústria automobilística ou algo do gênero. Já não pensamos na agricultura, que emprega pouco mais de 2% de mão-de-obra nos países desenvolvidos. Mas a realidade é que a indústria segue, em termos de peso econômico, o mesmo caminho da agricultura, com algumas décadas de atraso.<sup>4</sup>

O principal setor econômico dos Estados é hoje a saúde, com 14% do PIB. Mais ou menos no mesmo nível, está a chamada *entertainment industry*, a indústria do entretenimento, que pertence essencialmente à área cultural. A educação também assumiu, se somarmos a educação formal, a formação nas empresas, a explosão dos cursos de atualização tecnológica (da informática à inseminação artificial) e outros, dimensões que a tornaram um gigante tanto em termos de recursos envolvidos como de emprego. A saúde já não é mais um complemento onde pessoas com preocupações sociais vêm colocar um bandaid nas feridas das vítimas do progresso, como a cultura já não é o verniz chique de uma pessoa com dinheiro. A área social, hoje, é o *negócio*.<sup>5</sup>

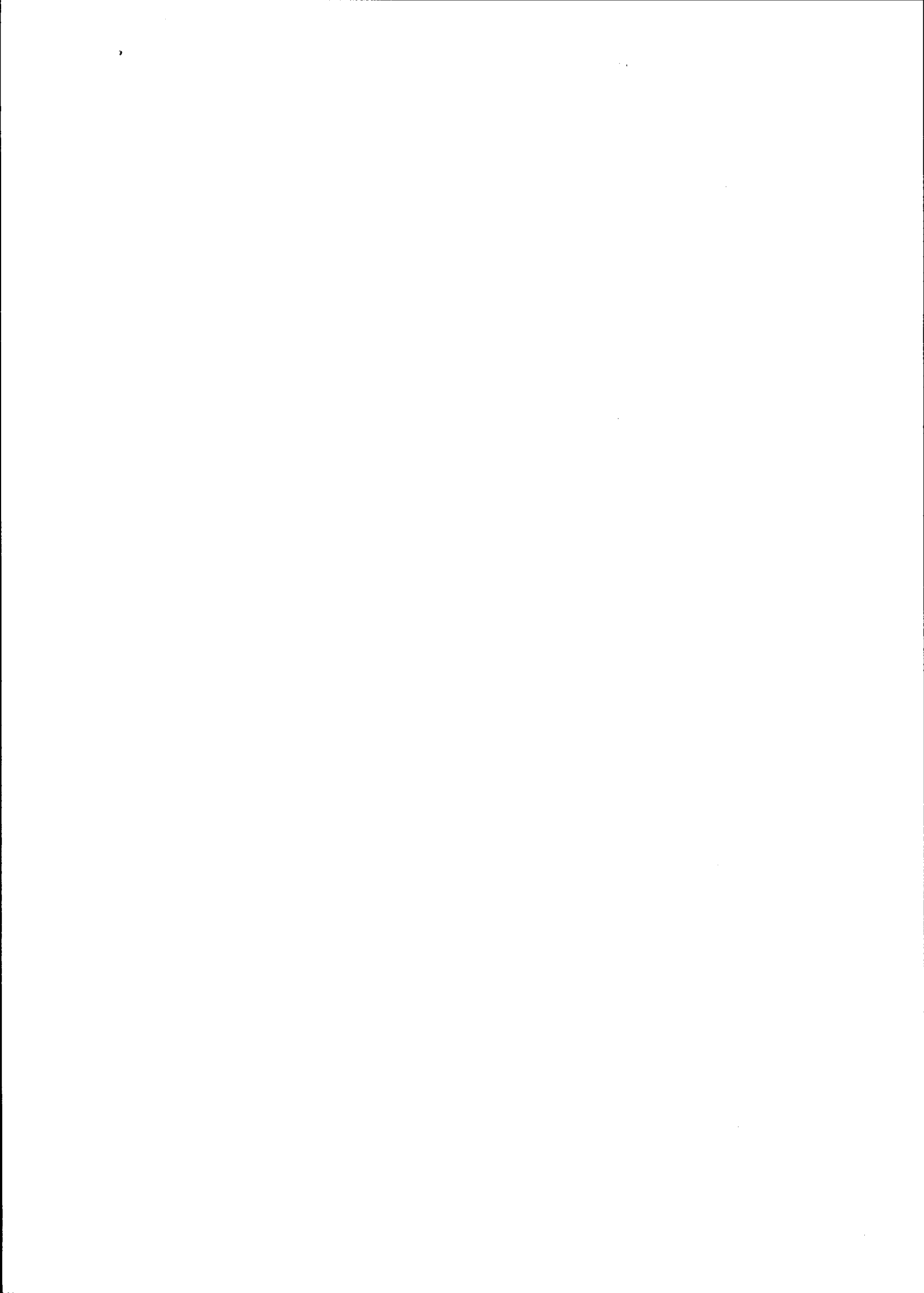
A transformação é profunda. No decorrer de meio século, passamos de uma visão filantrópica, de generosidade assistencial, de caridade, de um tipo de bálsamo tranquilizador para as consciências capitalistas, para a compreensão de que a área social se tornou essencial para as próprias atividades econômicas. Esta mudança profunda de enfoque foi positiva. As áreas empresariais, com suporte de numerosos estudos do Banco Mundial, passaram a entender que não se trata de simples cosmética social, mas das próprias condições indispensáveis para a produtividade empresarial. É a visão que leva, em numerosos países, a que as próprias empresas dêem forte sustento político ao ensino público universal, a sistemas de saúde abrangentes e eficientes e assim por diante.

Na última década, no entanto, estamos assistindo a uma nova transformação de enfoques, e mais profunda. Pensando bem, uma vida com saúde, educação, cultura lazer, informação é exatamente o que queremos. Em outros termos, o enfoque correto não pede que devemos melhorar a educação porque as empresas irão funcionar melhor: a educação, o lazer, a saúde constituem os *objetivos* últimos da sociedade, e não um mero instrumento de desenvolvimento empresarial. A atividade econômica é um *meio*, o bem-estar social é o *fim*.

---

<sup>4</sup> Ainda que seja indiscutível a queda do peso relativo da agricultura nas atividades econômicas, os 2% de emprego na área enganam: é que grande parte das atividades agrícolas tem dimensões de indústria, e cada vez mais de serviços, como por exemplo os serviços de análise de solo, de inseminação artificial e assim por diante. Assim, a agricultura utiliza um conjunto de atividades que passaram simplesmente a ser realizadas de forma diferente, ainda que servindo à produção rural.

<sup>5</sup> A emergência deste gigante foi também parcialmente disfarçada pelo generoso e vago conceito de *serviços*. Este conceito, que envolve desde a prostituta até o encanador, o governador e o consultor financeiro, merece ser arquivado. Tecnicamente, é um *outros*: tudo que não trabalha com a terra (primário) ou com máquina (secundário) adquire residualmente a etiqueta de serviços. Não podemos mais trabalhar com um *outros* que representa dois terços ou mais das nossas atividades econômicas.



## Uma área à procura do seu paradigma organizacional

As áreas sociais adquiriram esta importância apenas nos últimos anos. Ainda não se formou realmente uma cultura do setor. E a grande realidade é que não sabemos como gerir estas novas áreas, pois os instrumentos de gestão correspondentes ainda estão engatinhando. Os paradigmas de gestão que herdamos – basta folhear qualquer revista de administração – têm todas sólidas raízes industriais. Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, *just in time* e assim por diante. Como é que se faz um parto *just in time*? Ou educação em cadeia de montagem? Um Cad Cam cultural?

Seria relativamente simples considerarmos o social como sendo naturalmente de órbita do Estado. Aí, temos outros paradigmas da administração pública: Weber, a Prússia, as pirâmides de autoridade estatal. Há cada vez menos espaço para simplificação deste tipo. Como se atinge 160 milhões de habitantes a partir de uma cadeia de comando central? As áreas sociais são necessariamente capilares: a saúde deve atingir cada criança, cada família em condições extremamente diferenciadas. A gestão centralizada de megassistemas deste porte é viável?

Em termos práticos sabemos que quando ultrapassamos cinco ou seis níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá embaixo na hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos.

Na realidade, os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos. É uma gigantesca área em termos económicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração. O mundo do lucro já há tempos descobriu a nova mina de ouro que o social representa. Que pessoa recusará gastar todo seu dinheiro, se trata de salvar um filho? E que informação alternativa tem o paciente, se o médico lhe recomenda um tratamento? Hoje, nos EUA, um hospital está sendo processado porque pagava 100 dólares a qualquer médico que encaminhasse um paciente aos seus serviços. Paciente é mercadoria? A *Nature* mostra como dezena de pesquisadores publicavam como cartas pessoais em revistas científicas opiniões favoráveis ao fumo: descobriu-se que recebem em média 10 mil dólares das empresas de cigarros. Um cientista se defende, dizendo que esta é a sua opinião sincera, e por que não fazê-la render? Para regular a cultura, basta a cultura do dinheiro?

Empresas hoje fornecem *software educacional para escolas, com publicidade já embutida*, martelando a cabeça das crianças dentro da sala de aula. A televisão submete nossas crianças (e nós) ao circo de Quarta categoria que são os *ratinhos* de diversos tipos, explicando que está apenas seguindo as tendências de mercado, dando ao povo o que o povo gosta. Se o argumento é válido, por que um professor também não passar a ensinar o que os alunos gostam, sem preocupação com a verdade e o nível cultural? Na Índia hoje se encontram vilas com inúmeros jovens ostentando a cicatriz de um rim extraído: sólidas empresas de saúde de países desenvolvidos compram rins baratos no terceiro Mundo para equipar cidadãos do primeiro. Aqui, as intermédicas geridas por empresas financeiras de seguro estão transformando a saúde em pesadelo. Qual é o limite?

No Brasil a excessiva rigidez das tradicionais estruturas centralizadas do Estado e a trágica inadequação do setor privado na gestão do social têm levado a uma situação cada vez mais caótica. Uma avaliação recente não deixa dúvidas quanto à origem essencialmente institucional do estado caótico das políticas sociais no Brasil:

Ao longo das últimas décadas, o aparato institucional das políticas sociais pode ser caracterizado, em todos os níveis de poder, como um somatório desarticulado de instituições



responsáveis por políticas setoriais extremamente segmentadas, que sobrepuja clientelas e competências, e pulverizam e desperdiçam os recursos, provenientes de uma diversidade desordenada de fontes. Isto redundará num sistema de proteção social altamente centralizado na esfera federal, ineficiente e iníquo, regido por um conjunto confuso e ambíguo de regulamentos e regras. (Pnud/Ipea, 1996: 57)

Estamos falando de uma área cuja importância relativa no conjunto da reprodução social tende a se tornar central.

Em termos de recursos, é importante lembrar que o social, no Brasil, envolve, como ordem de grandeza, 25% do PIB do país (Banco Mundial, 1998).<sup>6</sup> O Brasil não é um país que gasta pouco com o social. Essencialmente, gasta mal. O apoio dos flagelados do Nordeste se transformou em indústria da seca, o complemento alimentar nas escolas, em indústria da merenda, a saúde, na indústria da doença, a educação está rapidamente caminhando para se tornar um tipo de indústria do diploma. A área social precisa hoje muito mais de uma reformulação político-administrativa do que propriamente de mais dinheiro.

### **O social: um poderoso articulado social**

Um caminho renovado vem sendo construído por meio de parcerias envolvendo o setor estatal, organizações não-governamentais e empresas privadas. Surgem com força conceitos como responsabilidade social e ambiental do setor privado. O chamado *terceiro setor* aparece como uma alternativa de organização que pode, ao se articular com o Estado e assegurar a participação cidadã, trazer respostas inovadoras. As empresas privadas ultrapassam a visão do assistencialismo, para assumir a responsabilidade que lhe confere o poder político efetivo que têm. Passa-se assim do simples marketing social, frequentemente com objetivos cosméticos, para uma atitude construtiva em que o setor privado ode ajudar a construir o interesse público.

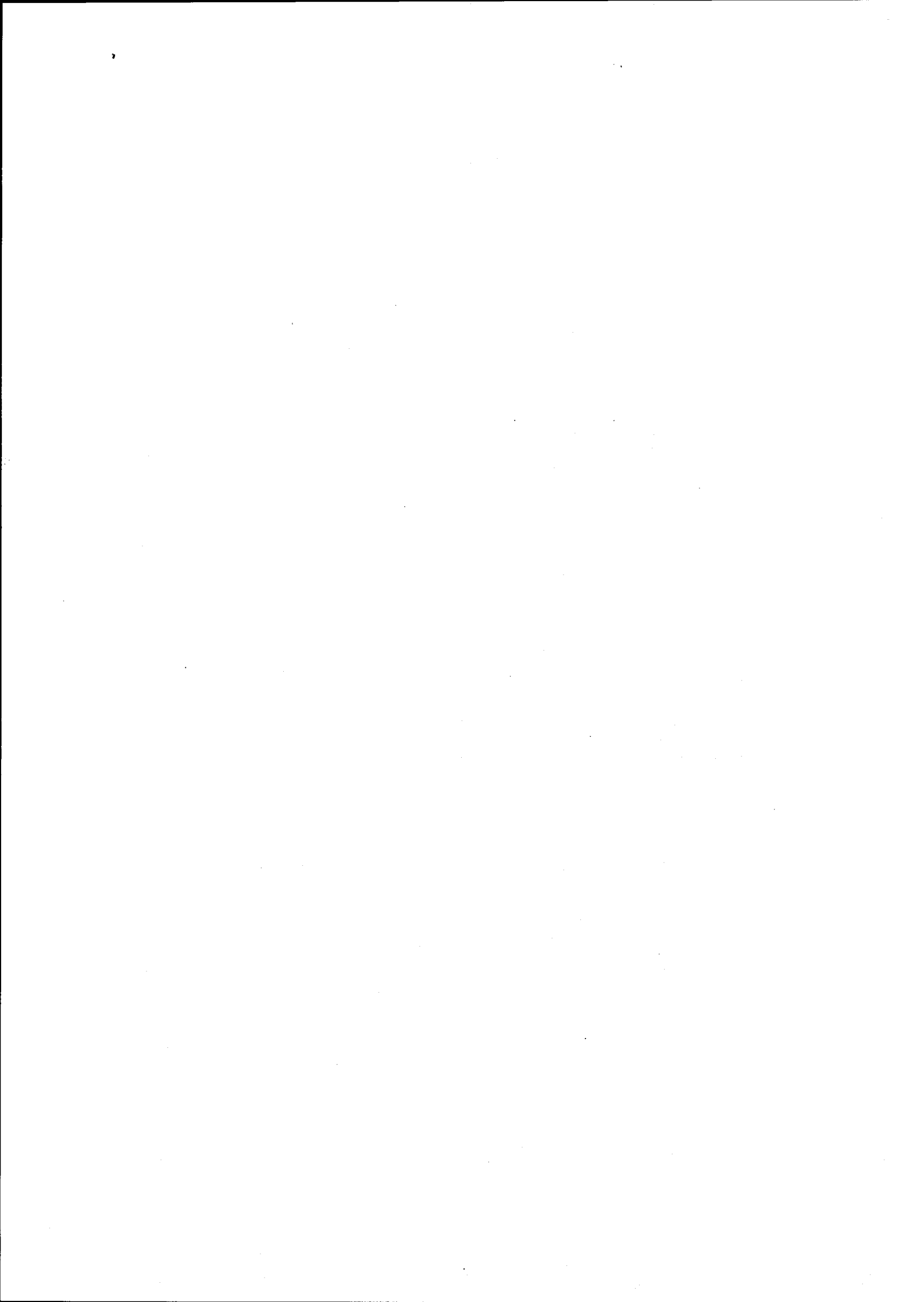
Onde funciona, como por exemplo no Canadá ou nos países escandinavos, a área social é gerida como bem público, de forma descentralizada e intensamente participativa. A razão é simples: o cidadão associado à gestão da saúde do seu bairro está interessado em não ficar doente, e está consciente de que se trata de sua vida. Um pai não vai brincar com o futuro de seus filhos. De certa forma, o interesse direto do cidadão pode ser capitalizado para desenhar uma forma desburocratizada e flexível de gestão social, apontando para novos paradigmas que ultrapassam tanto a pirâmide estatal como o vale-tudo do mercado.<sup>7</sup>

Outro eixo renovador surge com as políticas municipais, o chamado desenvolvimento local. A urbanização permite articular o social, o político e o econômico em política integradas e coerentes, a partir de ações de escala local, viabilizando – mas não garantindo, e isto é importante para entender o embate político – a participação direta do cidadão e a articulação dos parceiros. O surgimento de políticas inovadoras nesta área é muito impressionante. Peter Spink e um grupo de pesquisadores na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo têm hoje um banco de 640 descrições de experiências exitosas. A Secretaria de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores tem um banco de dados com 540 experiências. A Pólis publica excelentes resumos no quadro Dicas Municipais. A Fundação Abrinq está ajudando a dinamizar um conjunto de atividades no quadro do movimento Prefeito-Criança. De Istanbul para cá, assistimos a uma aceleração de iniciativas locais que está transformando o contexto político da gestão social.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Os 25% referem-se ao setor público e privado.

<sup>7</sup> Um bom resumo da organização da área social no Canadá pode ser encontrado em McGilly (1998)

<sup>8</sup> A título de exemplo, ver o pequeno livro organizado por Spink e Clemente (1997); ou as experiências apresentadas no trabalho, coordenado por Petrantonio; O pólis editou um excelente número com 50 experiências da gestão em 1996; a Fundação Abrinq publica um boletim o informativo Prefeito Criança



O cruzamento entre a gestão social e a descentralização política oferece perspectivas particularmente interessantes.

Uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes setores e articular os diversos atores. Um ponto de referência prático para esta visão pode ser encontrado nas atividades da Câmara Regional do Grande ABC, em que 7 municípios se articularam para dinamizar as atividades locais da indústria de plásticos: a formação dos trabalhadores é coordenada pelo sindicato dos químicos, em parceria com as empresas, Senai, Sebrae, faculdades e colégios locais, com apoio financeiro do FAT e outros que se articularam no processo. Programa de alfabetização como o Moca e de formação de jovens e adultos como o Seja criam um processo mais amplo de mobilização. OIPT aderiu ao projeto criando um sistema móvel de apoio tecnológico à pequena e média empresa (projeto Prumo). A Unicamp participou como realização de um diagnóstico do setor plástico regional, e as pequenas e médias empresas se articulam por meio de reuniões periódicas da região. O conjunto das iniciativas, estas e outras, encontra a sua lógica e coerência por meio da Câmara Regional, que reúne as administrações municipais da região. Além de representantes de outras instâncias do governo e da sociedade civil. As diferenças do espectro político das prefeituras da região não impediram a articulação desta rede em diversas iniciativas - educação, emprego, renda, produção - tornam-se sinérgicas em vez de dispersivas.

Não há fórmula universal na área social. Como demonstra a riqueza do projeto médico de família, por exemplo, a dimensão diferenciada das relações humanas é fundamental nas políticas sociais. Uma das mais significativas riquezas do desenvolvimento local resulta justamente do fato de se poder adequar as ações às condições extremamente diferenciadas que as populações enfrentam.

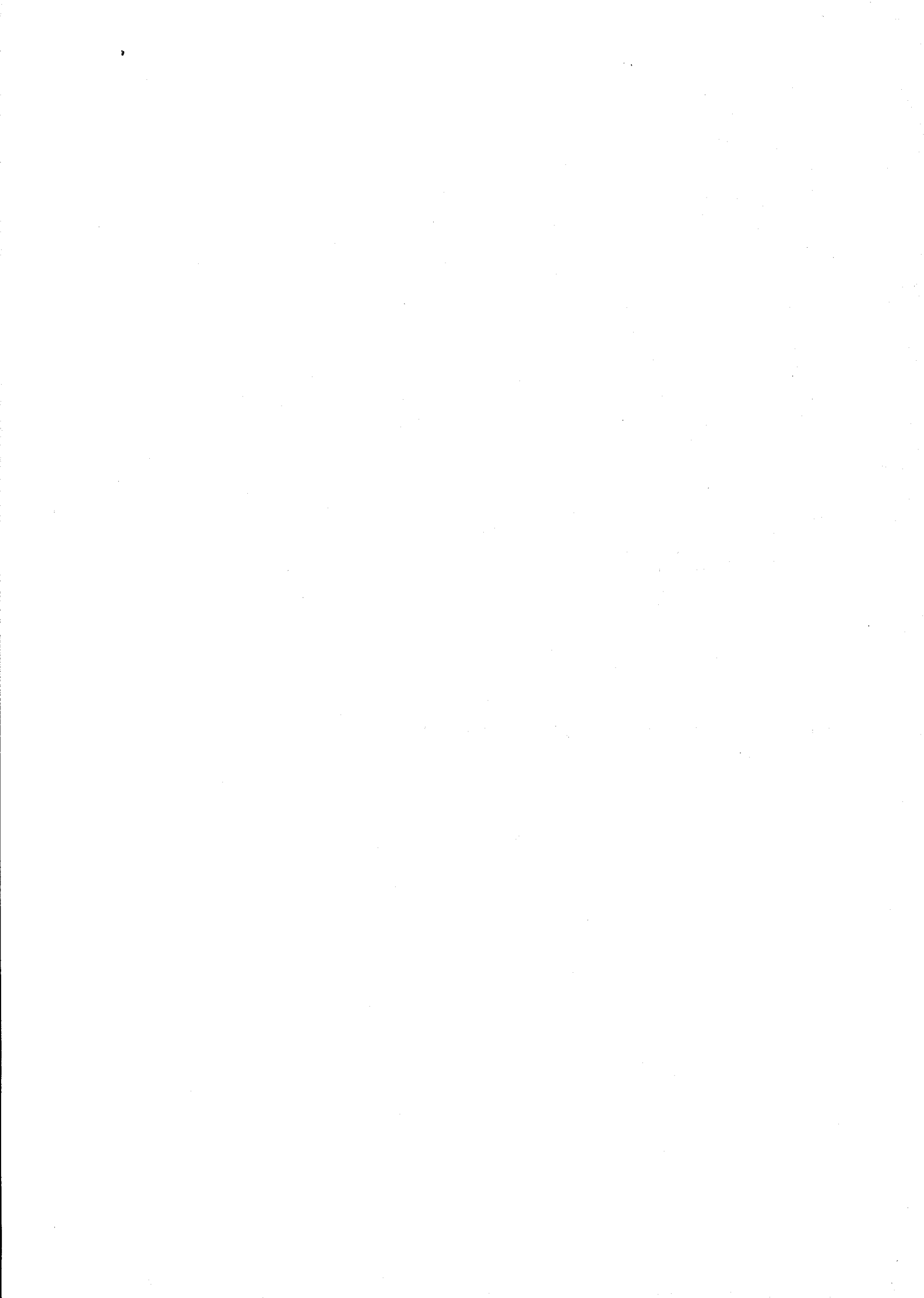
Isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado e à dinâmica do terceiro setor. A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas de governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que dominam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos de cultura.

As tendências recentes de gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.

### **Um centro de referência em gestão social**

Não há dúvida de que no Brasil a discussão é muito recente, sobretudo se considerarmos que se trata de uma revisão profunda dos nossos paradigmas de como a sociedade se gere. Ainda estamos impregnados da visão de que a empresa só se interessa pelo lucro e será, portanto, inacessível a uma visão social ou ambiental, de que organizar a participação da sociedade civil é apenas uma forma de desresponsabilizar o Estado e assim por diante.

É muito significativo constatar que uma série de conceitos básicos da reformulação política e social que está ocorrendo em muitos países sequer encontra tradução em português: é o caso empowerment, que os hispano-americanos já traduzem de empoderamiento, no sentido de resgate do poder político pela sociedade; de stakeholderr, ou seja, de ator social que tem um interesse numa determinada decisão; de advocacy, que representa o original etimológico de ad-vocare, de criar capacidade de voz e defesa a uma causa, a um grupo social; de accountability, ou seja, da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas; de devolution, recuperação da capacidade



política de decisão pelas comunidades, como contraposição ao conceito de privatização; trata-se também de entitlement, de self-reliance e tantos outros. Além do conceito-chave de governance, que envolve capacidade de governo do conjunto de atores sociais, públicos e privados, em que o conceito tradicional de governança, tal como existe no Aurélio, tem de ser reconstruído.

A articulação que temos pela frente envolve, portanto, uma aproximação articulada de empresários, de administradores públicos, de políticos, de organizações não-governamentais, de sindicatos, de pesquisadores acadêmicos, de representantes comunitários. O potencial de um centro de referência, de representantes comunitários. O potencial de um centro de referência em gestão social, que a PUC/IEE está dinamizando, mas que envolve participação equilibrada dos diversos segmentos sociais, resulta justamente do fato de abrir um espaço de arquitetura de decisões sociais, um entre outros, provavelmente com maior participação acadêmica neste caso e maior preocupação com a dimensão de pesquisa, mas onde a palavra-chave é justamente o conceito de articulação.

É igualmente interessante a PUC-SP, como a FGV e a USP, ter criado centro de estudos do terceiro setor. É significativo a pós-graduação em Economia da PUC ter criado um Laboratório de Economia Social. De certa forma, trata-se da superação de uma separação acadêmica tradicional no Brasil, na qual Economia e Administração tratavam de como maximizar lucros, enquanto Serviço Social tratava de encontrar muletas para as vítimas do processo. Hoje quem estuda gestão social se preocupa com as novas formas participativas de elaboração do orçamento, com um imposto de renda negativo (renda-mínima), com novas formas de representação política e o novo potencial da comunicação. A gestão social está buscando novos espaços em termos políticos, econômicos e administrativos. Não é mais um setor, é uma dimensão humana do próprio desenvolvimento, que envolve tanto o empresário como o pesquisador, ou ativista do Movimento dos Sem Terra.

Os avanços não devem ser subestimados. A visão de uma política social de primeira dama, com chazinhos de caridade. Data de ontem ainda, e ainda permeia grande parte da nossa sociedade. Na já mencionada cúpula das Nações Unidas Parceiros pelo Desenvolvimento (Lyon-98), o representante de uma grande multinacional descrevia com entusiasmo as suas realizações em termos de oferecer melhores produtos para os clientes. Foi interrompido por uma senhora que lhe explicou que ele não tinha entendido o espírito da reunião: estava falando com pessoas, gente interessada nos impactos sociais, ambientais e econômicos dos diversos processos, e não apenas em encontrar, em clima de Papai Noel, presentes cheirosos e vistosos nas vitrines. Estava tratando com pessoas como ele, com cidadãos à procura de novas soluções, e não com clientes. A receptividade da interrupção foi impressionante. São mudanças profundas, de clima social, ou de cultura política, que dificilmente se colocam em números, mas que são muito reais.

Vimos de um século de grandes simplificações. Cansados da simplificação liberal, da qual herdamos 3,5 bilhões de habitantes do planeta que vivem com uma média de 350 dólares por ano, e não circulam na Internet nem em espaço econômico algum, ou da simplificação estatista que buscou as soluções na megaburocratização generalizada e no engessamento social por meio de leis e regulamentos, estamos buscando novos rumos.

### **Referências bibliográficas**

BANCO MUNDIAL (1998). Brasil: despesas do setor público com programas de assistência social. Documentos do Banco Mundial, 27 de maio, vol.1.

McGILLY, Frank (1998). Canada's public social services. Toronto, Oxford Universit Press.

PETRANTONIO, Maria Marcela (coord) (1998). Herramientas locales para generar empleo y



ocupación. Mar Del Plata, Mercociudades.

Pnud/Ipea (1996). Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Brasília.

RICÚPERO, Rubens (1997). Trade and development report. New York, Unetad, Geneva.

SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs) (1997). Experiência de gestão pública e cidadania São Paulo, FGV

Wolf, Martin (1998). Países ricos terão de jogar com as cartas da mesa. Gazeta Mercantil, 21 de setembro.

