

ASISTENȚĂ SOCIALĂ ȘI MANAGEMENT SOCIAL

VI.1. DIMENSIUNEA MANAGERIALA A SOCIETATII

Istoria societății include printre sistemele și subsistemele ei administrația și ceea ce am putea numi „managementul social“. Pentru cunoașterea și definirea acestora este necesară identificarea morfologiei sociale și stabilită evoluția acesteia de-a lungul epocilor istorice. A vorbi despre **sistemul administrativ** înseamnă a vorbi despre stat, despre structuri oficiale (formale), despre învățământ, cultură, justiție, poliție, finanțe, servicii publice, sectoare private sau particulare, despre societate civilă – cu un statut total diferit, situată, în esență, în opoziție (dar tocmai de aceea foarte importantă) – despre funcționarii de stat sau „înalți funcționari“ și în fine despre birocrăție funcțională, mai puțin funcțională sau disfuncțională. **Morfologia socială** se raportează în mod obiectiv la fiziologia socială, la raporturile și interdependențele dintre diferitele segmente sau domenii ale vieții sociale.

Realitatea socială cea mai puternică și cu istoria cea mai incitantă în existența umană o constituie statul sau, altfel spus, ansamblul componentelor aparatului de stat – fie el represiv (despot, tiranic, absolutist, dictatorial etc.), fie democratic sau participativ. Dacă în primul caz, statul se prezintă ca „cel mai rece dintre monștrii reci“ – cum spune Nietzsche – punând accentul pe instituții și organisme represive (închisori, tribunale, cazărmi militare, servicii secrete, stabilimente „speciale“, lagăre etc.), în al doilea caz statul ne apare „mai uman“ sau chiar ca un prieten al omului, punând accentul pe serviciile sociale (de sănătate, de securitate și protecție socială, de învățământ și cultură, de comunicație tv, radio, privind dezvoltarea mass-media în general, a sistemelor de circulație și transport public etc.) și pe dezvoltarea societății civile (în condiții de complementaritate funcțională).

Din perspectiva domeniului nostru de referință – asistența socială – este important să identificăm **factorii democratizării sistemului administrativ** și ai societății în ansamblul ei. Printre acești factori se află și următorii:

Creșterea numărului de funcționari de stat și actori sociali (în sistemul serviciilor publice);

Formarea unei clientele tot mai numeroase pentru serviciile sociale sau publice, de stat sau particulare;

Creșterea cotei-parte luate de stat din produsul social și venitul național (pentru finanțarea serviciilor publice și a altor procese de „democratizare socială“).¹

O dată cu constituirea societăților moderne s-a impus treptat un nou termen **birocrăția** – fără de care nu se mai poate elabora un studiu legitim asupra societății. În ceea ce privește delimitarea și definirea lui putem menționa, cu valoare ipotetică, trei **ipostaze** ale birocrăției:

- mod de administrație publică;
- formă de manifestare a puterii (politice, economice etc.);
- mecanism de intervenție (dominație) a experților (sau „administrație controlată de experți“, tehnocrați).

Max Weber (1864-1920) este cel care a introdus conceptul de birocrație în „vocabularul tehnic al sociologiei“, dându-i însă numai o accepțiune restrânsă, în ciuda conotațiilor destul de variate pe care le-a primit încă de la început. De la **Alexis de Tocqueville** (1805-1859) la **Michel Crozier** (1922-) s-au făcut încercări de a găsi în experiența istorică și în tradiția culturală originea interesului unor țări pentru modelul birocratic de organizare a administrației publice și chiar a unor servicii particulare.²

Cea mai importantă concepție despre birocrație este – prin semnificație și răspândire – cea formulată de sociologul german menționat mai sus. Tipul birocratic weberian se caracterizează prin câteva elemente sistematic rânduite, care, cu timpul, s-au impus la toate nivelurile organizaționale (formale) atât ale societății, cât și ale subsistemelor componente. **Sistemul teoretic al birocrației weberiene** cuprinde, în esență, următoarele idei și exigențe:

- fiecare funcționar își exercită atribuțiile într-o „ierarhie de status“ social sau organizațional;
- coordonata activității administrative este imperativ asigurată „prin controlul pe care-l exercită asupra funcționarilor superiori lor“;
- funcționarul îndeplinește atribuții „în raport cu dubla sa competență tehnică și jurisdicțională“;³
- statutul funcționarului cuprinde „un pachet de drepturi și obligații“ (în raport cu instituția, cu societatea și cu diferitele „trepte ierarhice“ de la bază la vârf);
- recrutarea și angajarea funcționarului au loc „potrivit unor criterii universale“ (independente de „interese subiective“, de factori extra-profesionali sau extra-organizaționali etc.);
- funcționarul este selectat pe bază de „concurs sau de titluri“ (probe de examen sau dosar de concurs, diplome, referințe etc.) – condiții care trebuie făcute publice prin afișaj.⁴
- promovarea funcționarului se face potrivit unor reguli foarte precise și „constrângătoare“ care – cel puțin teoretic – trebui să excludă favoritismul;
- salariul sau venitul funcționarului nu trebuie privit ca o plată pentru munca depusă (cel puțin nu acest aspect are prioritate), ci ca un factor în măsură „să-i asigure o viață onorabilă și decentă, în acord cu exigențele rangului său“.⁵
- funcționarul devenit titular pe post nu mai poate fi înlocuit (demis, „îndepărtat“ etc.) decât „în condiții excepționale și potrivit legii sau regulamentelor“ proprii.⁶
- funcționarul se află strict sub controlul regulilor care asigură funcționarea administrației căreia îi aparține (Regulament de ordine interioară, legea specifică în baza căreia s-a constituit instituția sau organizația dată etc.).

Analizând statutul funcționarului public într-o societate „normală“ ajungem să înțelegem că beneficiile și garanțiile de care se bucură nu derivă din recunoașterea drepturilor simplului cetățean, ci din „stricta contrapartidă“ a exigențelor funcționale ale birocrației (nu din munca prestată, ci din serviciul adus statului-patron). Pentru realizarea programelor lor, guvernanții au nevoie de funcționari competenți, eficace și ascultători.

O birocrație funcțională este – în acest sens – cea care îndeplinește, următoarele două **condiții**:

- funcționarii-birocrați trebuie să știe să execute sau să realizeze toate sarcinile pentru care au fost recrutați;

- funcționarii-birocrați trebuie să se supună ordinelor și să execute chiar și sarcinile pe care nu le înțeleg sau ale căror efecte nu le acceptă.

În opoziție cu „administrația de amatori“ sau de „impostori“, birocrăția este „administrația de experți“, adică administrația dominată de tehnocrați și profesioniști.

Tipul (ideal) de administrație birocratizată de origine weberiană este pertinent și acceptabil, dar răspândirea lui în lume este destul de limitată, întrucât destul de rar întâlnești situații în care sarcinile funcționarilor sunt (absolut) specifice, universaliste și executate cu sânge rece (cu răceală, dar cu profesionalism ...)⁷. *A fortiori*, nici o instituție sau organizație nu este în mod necesar de tip birocratic, dar se manifestă o înclinație tot mai puternică spre acesta în societatea modernă și cu atât mai mult în zilele noastre. Atracția administrației birocratizate se explică prin avantajele pe care le oferă buna funcționare a acestui model de organizare eficace și disciplinat.

Să raportăm serviciile publice (mai ales cele de protecție și asistență socială din România) la exigențele tipului birocratic de funcționare. Constatăm destul de rapid că sistemul acestor servicii se află „foarte departe“ de ideal-tipul weberian și chiar față de formele mai puțin maturizate ale unei „administrații moderne“. Mai mult, se poate vorbi de o degradare funcțională a acestora (care s-a accelerat în ultimii ani, în ciuda programelor și „intervenției occidentale“), cu deosebire în cazul centrelor de plasament, (unde nu se mai respectă regulile interioare, unii copii-pensionari devenind – prin neglijența și nepăsarea personalului – copii ai străzii), azilurilor și caselor de bătrâni, școlilor speciale, penitenciarelor etc.

Destructurarea și generalizarea disfuncțională a unor servicii publice sau de asistență socială se explică mai ales prin sistemul de recrutare a diferitelor tipuri de angajați care trebuie plasați în „schema de încadrare“, pe posturi foarte specifice, potrivit obiectivelor statutare ale instituției.

În deplin dezacord cu sistemul aproape axiomatic de norme al tipului birocratic, în asemenea servicii au fost recrutați și integrați funcționari neprofesioniști, persoane incompetente pentru cea mai mare parte a posturilor-cheie (care impun activități și intervenții de mare specializare, de mare finețe social-umană, dacă putem spune astfel, pe care nu le poate realiza un amator, oricâtă bună-voință ar manifesta).

Există desigur zone sociale care nu impun aplicarea tipului birocratic de administrare, cum ar fi asociațiile, societățile culturale, fundațiile etc. și alte elemente constitutive ale societății civile, unde funcționează alte reguli de recrutare sau încadrare a personalului (funcționari aleși, mai ales liderii, exercitarea controlului de către alegători-asociați, raporturi democratice etc.). Statul se interesează și chiar controlează – din anumite puncte de vedere – aceste forme de activitate socială, pentru a nu intra în contradicție cu obiectivele publice acceptate de societate. *Tocqueville* a identificat, astfel, numeroase sectoare finanțate de stat, dar care erau deservite de funcționari aleși și supuse controlului alegătorilor.

Conceptul de **birocratizare** este strâns legat de conceptul de **centralism politic** sau de **centralizare socială** întrucât exigențele birocrăției funcționale impun practicarea acelorași reguli, principii și autoritatea aceluiași spirit în recrutarea și gestiunea personalului în toate sferile și unitățile sociale. „Numai în măsura în care este centralizată, **administrația birocratică** tinde spre codificarea riguroasă și spre coerența masei proliferante (inflaționiste) și atât de confuze de legi, decrete și reglementări. În fine,

birocrația centralizată se alimentează din același tezaur; cheltuielile sunt înscrise în diferite capitole ale aceluiași buget“.⁸

În societățile dezvoltate se constată o puternică răspândire a formei birocratice de administrație. Faptul se explică – potrivit lui **Max Weber** – prin două consecințe directe – un fel de „efecte perverse“ – ale practicării acestui tip sau model de organizare socială:

- multiplicarea puterii politice a liderilor sociali;
- eliminarea controlului public prin evitarea alegerilor.

Tipul birocratic permite liderilor politici să mobilizeze și să controleze ansamblul resurselor umane și materiale – ca „efect pervers“ putem spune – în ciuda teoretizării (de fapt a ideologizării) unei **funcții manifeste** a tipului birocratic: creșterea eficienței sau optimizarea sectoarelor administrative.

Chiar și din acest punct de vedere, birocrația se prezintă ca un **instrument în profitul puterii politice**:

- creșterea eficacității administrației servește în primul rând statul, guvernării, deci puterea politică;
- eficacitatea birocratică înseamnă, în fond, dominarea societății, de către aparatul de stat prin mijlocirea generalizării sau intensificării controlului de stat asupra societății.

Singurul factor care ar putea repune în drepturi interesul social sau care – altfel spus – ar putea socializa eficiența administrației (punând-o în slujba celor mai întinse și defavorizate grupuri și structuri sociale) îl constituie **controlul public**, în primul rând asupra celor aleși, ceea ce presupune generalizarea sancționării prin alegeri a activităților responsabililor politici și sociali. Asemenea cerințe intră însă în contradicție cu principiile birocratice funcționale pe care le-am prezentat deja.

Avantajele pe care le prezintă tipul birocratic îi determină pe liderii politici – odată ajunși „în vârf – să birocratizeze partidul politic iar – odată cu câștigarea alegerilor – să birocratizeze aparatul administrativ de stat prin renunțarea (de regulă statutară și, respectiv, constituțională) la alegerea cadrelor și practicarea cooptării și chiar a numirii acestora.“⁹

Tema sustragerii de la „sancțiunea electorală“ prin birocratizarea puterii, a fost analizată de **R. Michels**¹⁰ și dezvoltată sub numele de „legea de bronz a oligarhiei“.

Serviciile publice, inclusiv cele de asistență socială, sunt și ele vizate de fenomenul birocratizării, cu atât mai mult cu cât unele întreprinderi private, organizații sindicale și politice și alte componente ale societății civile sunt antrenate, de asemenea, în acest proces de centralizare funcțională. Această tendință se explică prin ceea ce **Max Weber** numește „neîncrederea generalizată față de arbitrar“ și prin atracția față de o „putere rațional-legală“.¹¹

Acest proces devine tot mai complex și contradictoriu întrucât exigențele și regulile pe care le impune (formalizarea riguroasă a recrutării personalului, segmentarea și stratificarea organizației, multiplicarea garanțiilor date diferitelor straturi etc.) fac, în același timp, indispensabile dar și foarte dificile conducerea, coordonarea și controlul activităților unității administrative date. Lansând noțiunea de „cerc vicios birocratic“, **Michel Crozier** arată că pe măsură ce controlurile (birocratice) se extind, acestea devin tot mai dificile și cu atât sunt mai ineficace, cu atât devin mai necesare. Acest paradox constituie unul dintre „efectele perverse“ și disfuncțiile de care vorbește **Robert Merton**.¹² În plus, se constată că executanții-funcționari etc. își pierd treptat motivația

profesională, fiind înclinați mai mult spre strategii de securitate personală decât spre strategii de inițiativă în favoarea organizației. Reducerea participării și implicării executanților constituie un alt „efect pervers” al birocratizării și, mai ales, al „excesului de birocratizare”. Pentru a se legitima, birocrăția pretinde că oferă securitate socială angajaților, în primul rând securitatea locului de muncă și că este dezinteresată în realizarea „bunurilor publice” (servicii, sprijin etc.) pe care le oferă societății. În contrast cu această „ideologizare” a funcțiilor birocrăției, *Alexis de Tocqueville* vorbește de un „imens despotism tutelar” spre care se îndreapă – prin mijlocirea birocratizării – societățile democratice (în ciuda filtrării fenomenului prin tradițiile sau prin „modelele culturale” naționale). Se vorbește, de pildă, de „răul francez” al centralismului birocratic, dar acest rău nu vizează toate sectoarele și aspectele vieții sociale. Nici o societate nu este integral birocratică și nici în întregime birocratizabilă, îndeosebi datorită diversității opțiunilor fundamentale ale oamenilor și grupurilor sociale, în condițiile unei concurențe democratice și ale „inovațiilor descentralizate” care se răspândesc tot mai mult în lumea contemporană.

2. OPERATIONALIZAREA CONCEPTULUI DE MANAGEMENT

Conceptul de management social

În 1865 apare în limba engleză verbul **to manage** (a dirija sau a conduce) și, prin derivație, noțiunea de manager: „cel care conduce o întreprindere, cel care girează interesele unui campion profesional, ale unui artist, procurându-le contracte, cel care organizează spectacole, concerte etc.” În 1921 apare tot în limba engleză termenul de **management**: „știința tehnicii de a conduce și de a gestiona întreprinderea”,¹³ de a organiza grupuri sau colectivități formale (instituții, firme, servicii sociale sau publice etc.) în vederea atingerii unor obiective. Termenul din limba engleză își are originea însă în limba latină (*maneo* = a rămâne și *manus* = mână), în limba italiană (*maneggio* = mânuire, mane) și în limba franceză (*menage* = gospodărie) și, prin extindere, „a gospodări”, „a administra”, „a conduce”.

Dezvoltarea managementului a fost impusă de necesitatea optimizării, ceea ce nu se putea obține fără impunerea unor reguli sau principii de proiectare, administrare, conducere și control, fără gestionare a tuturor activităților, în limitele aceluiași cheltuieli și investiții.

Principiile managementului economic au fost transferate sau extinse treptat în spațiul social, în instituții și servicii sociale, în ansamblul organizării societății, constituindu-se ceea ce am putea numi management social (știința gestionării „afacerilor sociale”, în primul rând a bunurilor și resurselor umane și materiale, în vederea obținerii unei eficiențe maxime).

Pentru a înțelege și pentru a investiga activitățile de management este necesar mai întâi să operaționalizăm conceptul dat, adică să-l transformăm în „operații de teren”, empirice, prin:

- analiza dimensională;
- identificarea variabilelor reprezentative (pentru fiecare dimensiune);

- construcția sau elaborarea indicatorilor-itemi (întrebări) pentru fiecare variabilă;
- stabilirea și măsurarea, dacă este cazul, a indicilor specifici (manageriali, în cazul nostru).

Principalele dimensiuni ale managementului sunt, de regulă, următoarele (ele putând fi completate, reduse, reconsiderate sau redefinite):

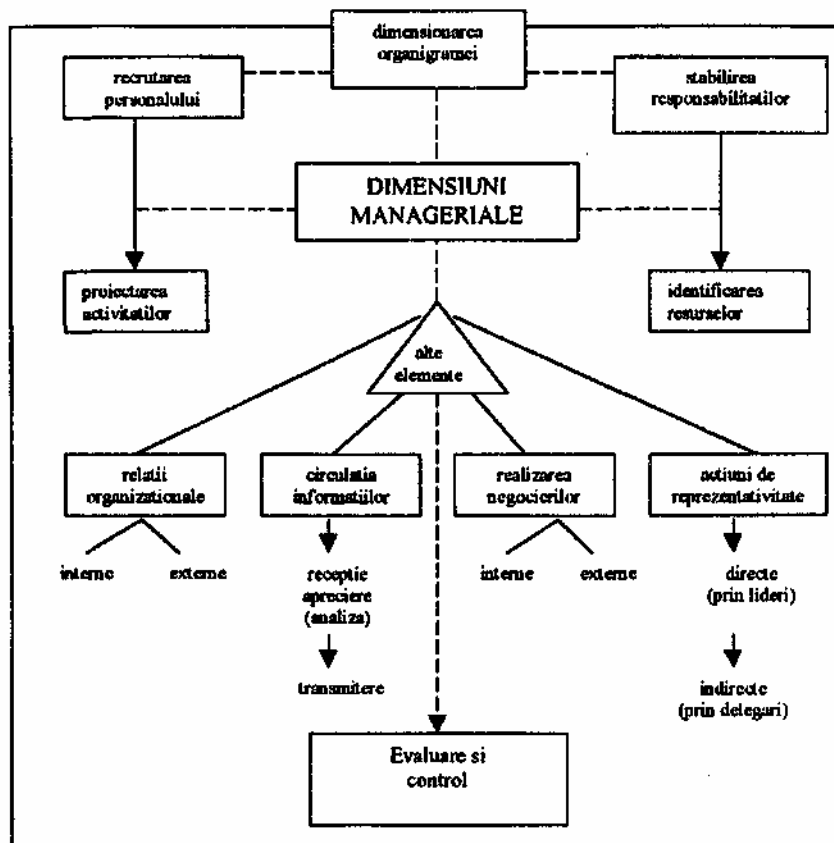


Fig. 21 Paradigma dimensiunilor manageriale

Paradigma de mai sus cuprinde atât **dimensiuni** (organigrama, personalul, activitățile, responsabilitățile, resursele și controlul), cât și elemente cu valoare de variabile (relații, informații, negocieri etc.). Nu există, desigur, o delimitare netă între dimensiuni și variabile: unele variabile stabilite într-o anumită cercetare pot fi „ridicate” la rangul de dimensiuni într-o altă cercetare, cu altă temă și, mai exact, cu un alt spațiu de atribuire sau cu un alt univers social. Într-un studiu cu tema „Eficiența muncii de protecție în casele de copii”, **circulația informațiilor** constituie o variabilă, în timp ce într-un studiu pe tema „Funcțiile mass-media în societatea actuală” același element constituie, mai curând, o dimensiune a temei studiate.

În raport cu definiția clasică a managementului, conceptul s-a îmbogățit, putem spune, cu alte **caracteristici-variabile** și, în final, cu alți itemi sau indicatori pe care i-am reprezentat parțial sub numele **alte elemente: activități de reprezentativitate** (instituția trebuie adesea să fie „reprezentată” de cineva, de regulă de lider), **acțiuni de delegare a autorității** (transfer spre altcineva a unei anumite competențe), **stabilirea relațiilor**

interne ori externe, cu clienți sau intermediari etc., **recepționarea, aprecierea și transmiterea informațiilor** în interiorul sau în afara instituției, **acțiunile de negociere** și chiar **organizare** a diferitelor activități fără o legătură directă cu obiectivul instituției respective (acțiuni culturale, turistice, sportive etc., pentru timpul liber al personalului).

Managementul poate fi definit **operațional** prin **activitățile ce se impun** obligatoriu și în manieră **empirică** prin activitățile realizate **în fapt**, prin ceea ce liderii reușesc să facă.

În fine, managementul trebuie să includă – sub formă ipotetică – **dimensiunea prospectivă** asupra domeniului, adică să ofere o imagine – prin variabile, indicatori, date etc. – a **evoluției** și îndeosebi a **consecințelor** activităților realizate, în domeniul asistenței sociale, **efectele** directe ale unei corecte activități manageriale pot fi măsurate cu exactitate:

- un număr mai mare de clienți ajutați material sau protejați social (juridic, economic, educațional etc.);
- un număr mai important de activități sau acțiuni de intervenție în ajutorul grupurilor defavorizate etc.

Practica ultimilor ani a pus deja în lumină impactul negativ și gravele consecințe ale lipsei de concepție managerială în toate domeniile vieții sociale, inclusiv în asistența și protecția individului sau a grupurilor care au nevoie de ajutor (au fost irosite fonduri și mijloace importante datorită lipsei de organizare și control și, în esență, datorită unei gestionări incompetente).

Tipuri de management și de manageri

Junior management (lower supervisor) – conducerea de la bază, inferioară, „de jos“, primară sau directă;

Middle management – conducere și supraveghere medie, la nivelul „de mijloc“ al ierarhiei (șefi de servicii etc.);

Top management – conducerea și controlul „de vârf“, adică din partea „de sus“ a ierarhiei organizaționale.

Se spune că nu există țări bogate și țări sărace, ci țări bine conduse (gestionate) și țări prost conduse (sau prost gestionate). Din această perspectivă ne putem explica de ce unele țări lipsite de importante resurse materiale (Japonia, Germania) se află în rândul celor mai bogate și mai dezvoltate țări din lume iar alte țări înzestrate de natură cu mari resurse (exemple sunt pe toate continentele ...) se află în permanentă criză economică și într-o situație de sărăcie cronică.

Conceptul de management exprimă tocmai această „diferență specifică“ între o conducere științifică, bazată pe un sistem de reguli sau principii și o conducere haotică, bazată pe arbitrar, întâmplare, incompetență și subiectivism, managementul vizează astfel „un grup de activități sistematic organizate și dirijate în vederea realizării unui obiectiv“, activități elaborate de anumite persoane legal competente (directori, șefi de servicii etc.), executate de profesioniști sau funcționari pregătiți în acest scop și controlate de agenți specializați, desemnați de organismele de stat legitime (inspectorii bancari, curtea de conturi, garda financiară, grupuri de control desemnate de una sau alta dintre puterile tradiționale ale societății etc.).

Complexitatea practicii manageriale și, îndeosebi, marea varietate a factorilor implicați face să se vorbească atât de știința managerială, cât și de artă managerială. Nu este corect, după opinia noastră, să ne întrebăm dacă managementul este știință sau artă, ci în ce măsură un anumit management concret – practicat într-o instituție, întreprindere, domeniu de activitate – **este în același timp atât știință cât și artă.**

Calitatea managementului depinde, desigur, de mulți factori, dar amprenta esențială o pune top-managerul, adică liderul sau managerul propriu-zis al organizației respective. Practica socială, mai ales economică, ne oferă cazuri de manageri cu mari performanțe în conducerea firmelor lor, fără să fi urmat cursuri speciale de management și – teoretic vorbind – fără să știe ceva despre această știință. Viitorii manageri sau persoanele înclinate spre arta conducerii se sprijină, la început, pe intuiție sau pe ceea ce am putea numi talent organizatoric. Așa se explică primele mari performanțe.

Dezvoltarea firmei sau organizației respective și, mai ales, diversitatea relațiilor intra- și inter-organizaționale impun trecerea de la **managementul-intuitiv** la conducerea și organizarea științifică a activităților, adică la **managementul modern**, supus regulilor, normelor și principiilor deja cunoscute. Chiar și „managerii înnăscuți“ trebuie să studieze metodele de organizare și conducere, adică să practice rațional-conștient și să învețe sistematic știința managerială.

Managementul cuprinde, în esență, o sumă de **cunoștințe** adecvate, un **sistem axiologic** (de valori) – **reguli de conduită** managerială, **de orientare a** relațiilor sociale etc. – o **teorie** sau o concepție fundamentală privind domeniul de activitate și o serie de **abilități practice** (sprijinit – în cazul cel mai fericit – pe talent, aptitudini și alte trăsături personale), centrate pe munca de organizare și conducere a întregii activități, spre atingerea obiectivului fundamental al organizației.

Cum trebuie să procedeze liderul unei întreprinderi pentru a-și atinge cu rezultate optime obiectivele? – Iată întrebarea principală a științei manageriale. Un bun manager trebuie să stăpânească încă de la început teoria domeniului, o teorie care – ipotetic vorbind – poate fi definită într-o **triplă ipostază**: