

## 2 A Gestão das Políticas Públicas Brasileiras

### 2.1. Anos 80: mudanças na forma de gerir a coisa pública

A trajetória histórica da gestão das políticas públicas no Brasil, até o início da década de 80, se caracterizava de forma centralizadora, fragmentada, setorial e pela exclusão da sociedade civil nos processos decisórios das políticas e da política governamental.

As decisões, o financiamento e a formulação das políticas ficavam a cargo do governo federal, cabendo aos Estados e aos municípios o papel de executores das propostas provenientes do governo central. Este *modelo centralizador de gestão pública*<sup>8</sup> propiciou a construção de relações clientelistas entre as esferas de poder no processo de implementação de uma dada política.

A falta de articulação ou fragmentação institucional – ausência de coordenação das ações dos órgãos estatais - entre as esferas governamentais e na relação no mesmo nível de governo dificultava o êxito na tarefa de coordenar, assim como, rebatia na conquista de eficiência e efetividade das políticas públicas.

E ainda, a setorialização da política social – educação, saúde, habitação, acabou por evitar uma integração das ações entre diferentes áreas. Ao mesmo tempo em que se reconhece que requer respostas especializadas à complexidade da questão social, se constrói cada política social e cada setor de serviço público de forma autônoma, criando uma independência processo de concepção dos mesmos. E conseqüentemente não havia uma relação de complementariedade entre as áreas sociais<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Os mecanismos de articulação da gestão centralizadora iniciaram na Nova República, perdurado até o regime autoritário, nos anos 70.

<sup>9</sup> Ler artigo de FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. O autor trata sobre o caráter setorial das políticas públicas.

Entretanto, outra característica central da gestão pública, não pode deixar de ser pontuada, era que a sociedade civil não intervinha na formulação e implementação das políticas e nem, muito menos no controle da ação governamental. Mas, apesar desta ausência de interação, havia entre Estado e Sociedade uma articulação embasada por uma relação de mando e obediência, pelo controle, por parte do Estado, das massas e da elite burguesa; assim como, evitar que a população democraticamente intervenha nas atividades do Estado.

Esta relação de Estado e Sociedade era estruturada pelas *quatro gramáticas da política*<sup>10</sup> e sob a constituição de “*anéis burocráticos*”<sup>11</sup> que impactava no processo decisório e sobre a implementação das políticas. Ou seja, a implementação das políticas sociais era influenciada pelas relações políticas de cunho clientelista e corporativista. Desta forma, a política se constituía de caráter excludente e seletivo, pois atendia alguns segmentos dos trabalhadores e outros segmentos do capital, tanto nacional e internacional.

Ao se destacar a exclusão da sociedade civil dos processos envolvidos na formulação, implementação e controle das políticas públicas, procura-se, portanto, chamar a atenção para um padrão não-democrático de articulação Estado-Sociedade, que só veio reforçar um dos elementos constitutivos do modelo de proteção social instaurado durante os anos 60 – a exclusão de amplos segmentos da sociedade do acesso a bens e serviços públicos. (Farah, apud Diniz, 1996, Diniz, 1999)

Com isso cresce uma dívida por parte de Estado com a sociedade. Pois há ausência do exercício da transparência da prestação de contas como também, ausência de responsabilidade pública na condução e provisão dos bens e serviços que deveriam ser realizados pelo Estado. Reforçando então, a principal característica do Estado Centralizador – não democrático que promovia articulação entre sociedade e Estado por em um único sentido: de cima para baixo, constituindo um padrão de gestão hierarquizado que acabava por contribuir na perda de efetividade.

Cabe assinalar, apesar de não ser tema para aprofundamento, que este padrão de condução dos bens e serviços públicos sofre influência do modelo de

---

<sup>10</sup> Padrões que institucionalizam as relações entre a sociedade e Estado no Brasil: clientelismo, corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Ler NUNES, (2005) para aprofundamento sobre as quatro gramáticas.

<sup>11</sup> Se constitui de negociações entre Estado e alguns grupos da sociedade civil para atender interesses diversos. Ler FRIZZARINI, 2008 – análise do pensamento de político de Fernando Henrique Cardoso, abordando o conceito de anéis burocráticos utilizado por CARDOSO, 1975.

burocracia weberiana que tinha como princípio a racionalização dos procedimentos com vista a obter a eficiência num trabalho organizacional. Sendo que a utilização desse modelo nas relações estabelecidas entre os agentes da máquina estatal e os usuários provocava ainda mais, um *distanciamento e perda de eficácia e qualidade*<sup>12</sup> na oferta dos serviços públicos.

Farah, (2000) pontua que mesmo que grande parte da população brasileira tenha ficado à margem dos programas sociais estatais, o modelo de proteção social vigente inspirava-se no Estado de Bem Estar Social – modelo implantado nos países centrais no pós-guerra, que tinha o Estado como provedor de bens e serviços públicos, já que o mercado não dava conta de absorver as diversas demandas postas pela sociedade civil. Esta, por sua vez, se tornava frágil diante dos desafios provenientes do modelo de reprodução social desigual. E que este é um modelo de Estado provedor que nos países capitalistas ocidentais tornou-se hegemônico; cabendo a sociedade civil e o mercado iniciativas de proteção social e só, então quando estes não conseguissem dar conta, que o Estado iria intervir.

O referido modelo em que a sociedade civil era vista como apta a solucionar os problemas sociais tornou-se uma estratégia de enfrentamento da escassez de recursos nas nações do Terceiro Mundo, “servindo então como paradigma de condução das políticas públicas no Brasil até a década de 80”. (Farah, 2000, p.09)

No início dos anos 80, no Brasil, ganha impulso no debate sobre reforma da ação do Estado na área social tendo como princípios a democratização dos processos decisórios e a equidade nos resultados das políticas públicas. Cabe a *ressalva que a democratização, se consubstanciava com premissa da equidade em todas as ações estatais*. A perspectiva desse momento emergia no Brasil, era para além de mudar o regime política, fomentar mudanças no padrão de proteção social vigente.

A descentralização e a participação dos cidadãos eram eixos fundantes nas propostas de formulação e implementação das políticas sociais que se voltavam para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal. (Farah, 2000, p.11). Desta forma a partir da reorientação das políticas sociais criava-se a possibilidade de grande parcela da população em situação de exclusão, ter acesso à cidadania social.

---

<sup>12</sup> Ibid., 2000, p.9.

Então esse processo de reorientação das políticas sociais ou construção da agenda de reforma das políticas sociais teve a participação dos movimentos sociais, diversas categorias profissionais que atuavam diretamente com os segmentos excluídos do atendimento estatal e com a respectiva realidade.

A falta de recursos, sob o discurso da crise fiscal, entre final dos anos 80 e início dos anos 90, tornou-se uma questão central, pois, já denotava redução na capacidade do Estado a dar respostas às questões sociais. Este quadro de limitação da capacidade do Estado é proveniente do ideário neoliberal - já tratado ao longo deste trabalho, que propõe reforma devido às excessivas intervenções do Estado que o torna provedor de serviços públicos de baixa qualidade, assim como, ineficiente e ineficaz. Este quadro de propostas neoliberais, de perspectiva mundial, sobrepõe as recentes conquistas, no Brasil, no plano legal dos anos 80, tornando-se desafios. Ou seja, em paralelo a efetivação da agenda democrática de reforma, inicia-se uma reformulação da agenda de políticas sociais a partir dos desafios provenientes da crise econômica capitalista mundial, conduzidos pela globalização e a reestruturação produtiva.

Segundo Farah, (2000:13)

“diferentemente da abordagem neoliberal, esta agenda não pretende, no entanto, o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma da ação estatal, que venha adequá-la aos novos desafios que se apresentam a uma nação em desenvolvimento neste final de século. No início da década de 90, procurava-se, portanto, integrar à agenda “democrática” dos anos 80 a novos ingredientes, voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na ação estatal.”

A autora pontua que o Estado deixa de ser o único provedor de serviços públicos e passa ter o papel de coordenador e fiscalizador dos serviços públicos prestados pela sociedade e pelo mercado, ou ainda, em parceria entre eles. Assim o Estado não tem mais exclusividade na oferta dos serviços públicos, é compartilhado com a sociedade e o mercado.

Farah, ainda sinaliza que a privatização, descentralização e a focalização - componente das propostas de corte neoliberal - são incorporadas na reformulação da agenda democrática com um novo significado. Por exemplo, a privatização se expressa como nova forma de articulação entre a sociedade civil e mercado no intuito de garantia de provir os serviços públicos. Tendo a descentralização como redistribuição do poder, favorecendo a democratização do acesso aos serviços públicos e nas relações entre Estado e Sociedade. Já a focalização se estabelece

pelo reconhecimento de necessidades de alguns segmentos da população, em extrema carência, que requerem ações prioritárias.

Todavia, a autora considera que a reformulação da gestão estatal não é monopólio do neoliberalismo, que se incorpora à agenda de reforma por atores defensores da democratização das políticas sociais e pela equidade das políticas sociais. Esta agenda teve como inspiração a proposta da CEPAL<sup>13</sup>, nos anos 90 que estabeleceu elementos norteadores para reforma das políticas sociais à época, como por exemplo: a) definição de metas coordenadas entre política econômica e política social; b) política social que possibilite a integração da população aos benefícios do desenvolvimento; c) articulação e programas sociais universais e programas seletivos; d) integração da política social ao projeto de desenvolvimento; e) articulação entre programas sociais, de forma a consolidar um sistema de proteção social; f) racionalização do gasto social, de modo a se obter maior eficiência e maior efetividade.

No que tange a gestão estatal foi contemplado na agenda algumas diretrizes: a) democratização interna da máquina pública; b) estímulo à inovação; c) aproximação entre as entidades prestadoras de serviços e os cidadãos-usuários; d) estabelecimento de uma política de valorização de recursos humanos; e) descentralização da máquina pública, buscando responder as demandas regionais.

Todavia a redefinição de reforma da política na área social e na gestão estatal, entre os anos 80 e 90, emerge o envolvimento de novos atores na condução e prestação dos serviços, refletindo também na forma de garantir os direitos. Desta forma, ocorre o estabelecimento da relação entre sociedade civil, mercado e Estado sob nova forma de articulação para provisão dos serviços públicos Tendo como eixo na formulação e implementação da política social a descentralização e a participação. E ainda novas formas de gestão das organizações estatais com vistas a atingir a presteza, eficiência e efetividade nos processos decisórios.

Com isso, a incorporação dos elementos postos na reconstrução da agenda possibilita que as políticas sociais ganhem centralidade, a ação estatal readquirir legitimidade, consubstanciando um novo paradigma de gerir os bens e os serviços públicos.

---

<sup>13</sup> Resumo da proposta da CEPAL encontra-se em Farah, apud Arretche, 1993.

## 2.2.

### A tentativa de reforma do Estado

As respostas às crises do capital interferem diretamente na condução da “*coisa pública*”<sup>14</sup>, na gestão do serviço público realizada pelo Estado. Este se configura como regulador e interventor na produção e reprodução das relações econômicas e sociais. O Estado no contexto internacional, após a segunda guerra mundial, tinha como padrão de acumulação capitalista o modelo de regulação social o Welfare State<sup>15</sup> - que se caracterizava pelo equilíbrio na reprodução social da classe trabalhadora e a manutenção do capitalismo em pleno vapor.

Em cada crise do capital, o Estado apresenta mudanças que acabam por fortalecer o acúmulo do capital e reduzir a respectiva responsabilidade com a classe trabalhadora que precisa e requisita seriedade na gestão da coisa pública. A natureza da crise caracteriza-se como uma busca de superprodução, determinada pelo processo incessante de busca de superlucros e superacumulação (BOSCHETTI, 2010, p.66).

A crise de 1929 foi contida pelo sistema de produção fordista e pelo modelo keynesiano de regulação econômica e social. O sistema de produção fordista embasava-se por produção de mercadorias em massa (padronização das mercadorias: da cor ao modelo). Houve grande produção, mas não houve absorção por parte da classe trabalhadora, pois o salário era suficiente apenas para sua sobrevivência. A estratégia fordista de produção e reprodução das mercadorias consistia em produção de larga escala e o respectivo barateamento das mercadorias para facilitar o acesso pela classe trabalhadora. Mas mesmo assim, não deu conta das dificuldades postas pela exploração do capital não conseguiu conter a crise. Como uma medida de contenção da crise de 1929, se estabeleceu o

---

<sup>14</sup> “Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade.(...) É em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.” (PEREIRA, 2008).

<sup>15</sup> Segundo MOTA, *apud* MOTA, 2006 foi inexistente a experiência Welfareana no Brasil apesar da criação de algumas políticas de proteção social, instituídas a partir dos anos 40, mas somente redefinidas nos anos 80, quando se instituem as bases formais e legais do que poderia ser um Estado de Bem Estar Social na Constituição de 1988.

padrão keynesiano. Ambos o sistema fordista e o padrão keynesiano tornaram-se respostas para controlar a grande depressão econômica.

O modelo de regulação keynesiano - contribuiu para o consumo de massa quando possibilitou a ampliação de emprego, aumentos de salários, aumento de rendimentos e a participação do Estado na oferta de políticas sociais. Através das políticas sociais, o trabalhador de forma indireta obtinha aumento nos rendimentos. E com o salário “livre”, havia capacidade para consumo das mercadorias, respectivamente tornam-se um consumidor de massa.

Quando o Estado oferece as políticas básicas no que tange a educação, saúde, habitação, geração de emprego, previdência social, de forma universal, possibilita à classe trabalhadora ter nova expectativa de vida. Com acesso as estas políticas básicas o trabalhador utiliza o salário para investir para além do necessário, (sobrevivência) gastando em supérfluos. Na realidade atual, o supérfluo acaba por fazer parte do essencial para viver.

Nesse período de recuperação da crise houve uma ampliação do papel do Estado: implementando políticas sociais para atender as demandas da classe trabalhadora, contribuindo para que a mesma, de forma indireta, tivesse aumento nos rendimentos. Desta forma facilitava o consumo de massa. A oferta de políticas sociais tomada numa perspectiva complementar relacionando-lhe à conquista dos direitos trabalhistas; traduzida em emprego estável e abrindo possibilidade para uma educação de qualidade para as famílias populares.

Enfim, reforçando o keynesianismo foi uma das medidas que contribuiu para contenção da crise de 1929 e a expansão dos direitos sociais, civis, (Plano Marshall). Vale acrescentar, a ampliação dos direitos apesar de ser uma excelente iniciativa não interferiu na ampliação do capital, ou seja, não diminuiu a acumulação capitalista e contribuiu para reprodução do capital.

Sem dúvida a constituição do Estado Social no capitalismo foi uma *medida anticíclica da crise do capital* (Boschetti, 2010). Sua expansão se deu principalmente pelas lutas sociais, pela pressão da classe trabalhadora, pela sua organização.

A ampliação dos direitos manteve o ciclo econômico que alimenta e retroalimenta a acumulação capitalista. O ciclo constitui-se de dimensões que expressam através do processo de produção, superlucros e superprodução ( Balanco, Pinto, & Milani; Boschetti, 2010).

Nos anos 70, esse padrão de acumulação capitalista inicia uma nova queda vertiginosa. Esta crise ocorre principalmente quando há desencadeamento das dimensões que compõe o ciclo econômico de exploração e acumulação capitalista. Isto expressa que a forma fordista e keynesiana, já não davam conta de manter as conquistas da classe trabalhadora e o capitalismo em plena expansão.

Na crise do final dos anos 1960 a 1973 as medidas para sua contenção foram diferentes daquelas tomadas anteriormente. Enquanto que os anos entre 1930 a 1960 houve ações de expansão do papel do Estado – Estado intervencionista, garantindo direitos mínimos da classe trabalhadora - esta crise minimizou o papel do Estado favorecendo um retrocesso nas conquistas da classe trabalhadora.

Na crise estrutural (SETT, 2004; Boschetti, 2010) dos anos 1969/73 a política neoliberal é aplicada como solução na Europa ganhando hegemonia em todo mundo capitalista. O principal argumento de sua adoção era que o Estado tinha muitos gastos com a classe trabalhadora. Por isso aplicou medidas que destruíram os direitos conquistados, reduzindo o papel interventor do Estado na realização de políticas sociais. O neoliberalismo é uma nova roupagem do liberalismo que apregoa o individualismo em detrimento do coletivo, que conduz as políticas sociais como ferramentas de forma focal e seletiva em detrimento aos aspectos universais e redistributivos; que transfere as ações nacionais às ações globais; que exerce dominação em detrimento a participação da população em busca de seus direitos.

A autora Boschetti, (2010) analisa a nova crise capitalista de 2008 e as crises ocorridas em períodos anteriores, assim como as respectivas medidas adotadas para sua superação, remetendo a certeza das crises cíclicas do processo avassalador do sistema de acumulação capitalista. As respostas às crises, dadas tanto pelo Estado e pelo próprio sistema, Boschetti denomina de medidas anticíclicas, que favorecem o desenvolvimento do capitalismo.

É pertinente desenhar o panorama das principais crises que mundialmente trouxeram reviravoltas, não somente nos aspectos econômicos e sociais – apesar de serem os maiores alvos – mas ocorreu inserção de novos hábitos culturais, educacionais, novas interações geopolíticas inovações e perdas nas relações de trabalho; assim como, fortes intervenções nos aspectos ambientais mundialmente. Assim como o Capitalismo sofre mudanças estruturais, os países sofrem, respectivamente, mudanças em suas conjunturas políticas e na forma de estruturar

o pensamento e agir diante da vida – diante da forma de produzir e reproduzir as relações sociais.

Contudo o presente estudo não tem interesse em aprofundar discricionariamente as crises postas ao longo do século passado, mas há pretensão em situar o leitor as características e questões que influenciaram a pretensa reforma do Estado brasileiro do Governo FHC nos anos de 1990 embasado pela doutrina neoliberal, que, acaba por ser uma resposta oriunda de uma das crises do capital. E tentar entender como esta proposta de Reforma, apreendida como contrareforma vem se traduzindo nos governos subsequentes.

O Neoliberalismo, como já dito, apresenta-se como nova forma de expansão do capitalismo e tem embutido nessa política a globalização como ferramenta de difusão mundial de reorganização do sistema de acumulação capitalista. O processo de globalização contribuiu e contribui para disseminação/propagação do ideário neoliberal, que se motiva por uma lógica de valorização de livre mercado. A globalização foca ações de cunho mundial favorecendo a perda de iniciativas locais para se ater a novas características sociais, culturais, educacionais, ambientais para atender novos padrões de consumo - conseqüentemente estimular o acúmulo do capital. Esta propensão do crescimento do capital mundial cria uma interdependência entre os países que acabam por criar/fortalecer blocos econômicos.

Segundo Setti, (2004, p. 02)

As idéias neoliberais encontram no processo denominado globalização terreno fértil para proliferarem e se expandirem aos quatro cantos do mundo. A globalização é tida e havida como um processo contemporâneo ancorado nas novas formas de tecnologia, na rapidez do trânsito de informações técnicas, produtos, padrões, estilos de vida e ideologias.

A globalização é o veículo necessário para o crescimento do capital mundial. Acaba de certa forma, por criar uma uniformização no agir e pensar das pessoas, criando um padrão cultural que interfere no estilo de vida de uma dada territorialidade para aderir a um padrão global. Isto é consequência, anteriormente, das mudanças ocorridas nos aspetos econômicos globais que se configuram como uma reconfiguração do domínio dos capitais na ordem mundial contemporânea conforme sinaliza Setti (2004).

Para além do sentido de modernidade que está ancorado no conceito de mundo globalizado, contraditoriamente, resultam em efeitos perversos para a

sociedade (desemprego, estagnação do salário, retração na execução de políticas sociais, maior privatização da riqueza), principalmente, observa-se que os trabalhadores tem os seus direitos e sua condição de vida afetadas de forma negativa. E fortalecida a lógica de sobreposição de poder dos países do capitalismo central nos países de capitalismo periférico conforme (Boschetti, 2010).

A globalização é a força motriz de exploração do capitalismo que favorece os países ricos (que exploram o capital dos países periféricos) em detrimento dos países pobres (explorados pelos países de capitalismo central) assegurando rentabilidade do capital. Este processo engendra a mundialização da economia nos anos 80 e 90 entendida como reação burguesa (Behring, 2003). Essa nova forma de gerir a economia mundial é definida pela autora como uma

Reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais que implica uma divisão do trabalho e uma relação centro/periferia diferenciados do período anterior, combinada ao processo de financeirização. (Behring, 2003, p.34)

A globalização, conforme a contribuição de Chesnais<sup>16</sup> (1996 e 1997), pode ser apontada como processo de mundialização da economia, de constituição de um regime de acumulação mundial predominante financeiro (...).Assim, para além de otimizar a circulação das mercadorias no tempo e no espaço, paralelamente influencia de forma direta a relação capital e trabalho, na regionalização da economia, na mobilidade do capital através de altas tecnologias, se constituindo uma relação de simbiose entre acúmulo do capital e exploração de mão de obra para o crescimento financeiro.

Este processo de integração do mundo desponta novo paradigma denominado de Globalização e, conhecido também, como Mundialização, Reestruturação Produtiva e ou Revolução Industrial e Tecnológica<sup>17</sup>. Esse novo paradigma trouxe desenvolvimento da produção industrial e conseqüentemente ocasionou transformações no mundo do trabalho. Até então, os modelos de produção vigentes (Taylorista/Fordismo) tinham um processo produtivo de forma

---

<sup>16</sup> Behring, 2003, 41 *apud* Chesnais, 1996 e 1997.

<sup>17</sup> Nos países de capitalismo avançado a Revolução Tecnológica ocorreu logo após a crise dos anos 70, com o esgotamento do modelo taylorista/fordista de produção do capital. Ver ANTUNES, (1999, p.29-69).

fragmentada e em grandes quantidades. Tais modelos proporcionavam o pleno emprego<sup>18</sup>, favorecendo o pacto social entre Estado e a Classe Trabalhadora – conhecido como Welfare State<sup>19</sup> que também desmoronou no ciclo de crises do capitalismo.

O modelo fordista/ taylorista é substituído pelo modelo Toyotista ou Toyotismo proveniente da Toyota – Japão. A palavra de ordem deste novo modelo é a “flexibilidade” que significa uma gestão organizacional com perfil tecnológico avançado, com foco na eficiência, pontualidade, qualidade, conseqüentemente, exigindo trabalhadores mais qualificados, polivalentes, ou seja, com habilidades para lidarem com o processo de automação da produção de bens e serviços. É relevante sinalizar que essas mudanças no âmbito do trabalho, a partir da globalização da economia, se interagem mundialmente através de uma rede de informações.

Este é o cenário dos anos de 1980 e 1990 que está embebido pela reestruturação produtiva que perpassa pela revolução tecnológica à nova organização no processo de produção para obtenção de superlucros que se destaca em busca de diferencial produtivo. (Behring, 2003, p.34 *apud* Mandel, 1982).

Trazendo essas reflexões para o contexto local, no início do século XXI, no Brasil, apesar de ter-se um presidente que alega ter um perfil democrático, preocupado com a massa dos excluídos, ainda vigora um modelo político, hegemônico e universal - denominado neoliberalismo<sup>20</sup>. Os ideais neoliberais ocuparam espaço no final dos anos 80 e início dos anos 90, com o Governo Collor e permaneceram com seus sucessores. Este modelo ideológico tendo como marco o ano de 1995 foi absorvido rapidamente pelos representantes do capital, ocasionando uma reviravolta na política.

---

<sup>18</sup> É o nome que se dá a um tipo de contrato ou vínculo que a empresa e o trabalhador estabelecem entre si – nesse contrato o trabalhador entra com o seu trabalho e a empresa lhe oferece em troca salário/benefícios

<sup>19</sup> O Welfare State surgiu para intervir na questão social, devido às lutas dos movimentos sociais e reivindicações das classes trabalhadoras, que pressionavam o Estado para garantia dos direitos sociais. Porém, nas estruturas econômicas, sociais e políticas, ele se deu de diferentes formas. Para melhor entendimento do caso Brasil, consultar Sônia Draibe, *As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas*. In: *Para a década de 90: prioridades de políticas públicas*. IPLAN, 1989.

<sup>20</sup> É o novo liberalismo que reforça competitividade do mercado de trabalho, insita o individualismo, diminuição dos gastos sociais e desmonta o Estado de direito.

A prática deste projeto ideológico<sup>21</sup> tem como princípio a liberdade de mercado, que facilita que o capitalismo se monopolize sem nenhum precedente. Assim, o primeiro feito do neoliberalismo foi despolitizar os movimentos sociais, fazendo que as questões emanadas do desajuste social, fossem tidas como problemas individuais e não da coletividade. A questão social torna-se individual, o Estado não se responsabiliza pela contenção de suas expressões, pois taxa o indivíduo de incapaz para acompanhar o desenvolvimento.

No contexto acima delineado, especificamente nos meados dos anos 90 no governo FHC (Fernando Henrique Cardoso), sob a égide do Neoliberalismo e do Brasil se reerguendo democraticamente, depois de 20 anos de um regime totalitário, é apresentado um projeto de Reforma do Estado anunciando um novo modelo de gestão da coisa pública.

A idéia de “gestão da coisa pública” numa perspectiva gerencialista é recente. Esta forma de gestão, no Brasil, é embrionária no início dos anos 90 do governo do Fernando Henrique Cardoso que através de um discurso crítico de incapacidade administrativa do Estado, ou seja, de ingovernabilidade cria o Ministério da Reforma do Estado - MARE - idealizado pelo então Ministro Bresser Pereira. O MARE foi concebido a partir de instrumentos e técnicas empresariais na busca de melhoria no planejamento institucional, assim como orientação para alcançar produtividade.

A proposta do Governo FHC era tornar o Brasil um país moderno através da diminuição das atribuições do Estado, ou seja, do seu papel, principalmente, no que tange a execução das políticas públicas de corte social. Para legitimar este discurso, de redução do papel do Estado, enxugamento da máquina estatal, realizou-se uma forte campanha mediática onde difundia o Estado como inoperante, ineficiente e inchado. Behring (2003) entende que esta proposta de reforma se caracteriza numa “contra reforma do Brasil”. Todavia a proposta de Reforma se traduz em privatização de empresas estatais, a publicização de serviços públicos que tenham valor no mercado, a regulamentação de ONGs como executoras das políticas sociais. Diante deste contexto, as políticas sociais são privatizadas, tornando-se focalizadas, seletivas, descontínuas e descentralizadas.

---

<sup>21</sup> Para ter-se um estudo mais apurado sobre os princípios econômicos e ideais político do Projeto Neoliberal consultar Perry Anderson em Balanço do Neoliberalismo, 1996, p. 9-38.

Esta tentativa de reforma do estado brasileiro nos anos 90 é imbuída de uma proposta de cunho economicista, influenciado pelas propostas dos países europeus como Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia. É de se notar que as reformas na América Latina, inclusive no Brasil, se preocuparam em ajustes macroeconômicos, ou seja, a procura da estabilização econômica em detrimento à reconstrução das instituições públicas.

Behring (2003) faz um apanhado da forma de pensar do Bresser Pereira quanto à necessidade/defesa de Reforma do Estado e aponta alguns elementos para o entendimento da configuração do Plano Diretor de Reforma do Estado. Então, passa-se a destacar os fundamentos do “raciocínio” de um dos mentores do referido Plano:

a) Utilização do modelo social-liberal para reconstrução do Estado e caso necessário, a proposta neoliberal;

b) Superação da crise através da disciplina fiscal, da privatização e a liberalização comercial;

(c) O Estado desenvolvimentista, o Estado comunista e o Welfare State são modelos causadores da crise econômica, porque não reconhecem a capacidade alocativa do mercado;

d) Tem o Estado como coordenador suplementar;

e) Incentivo a terceirização dos serviços básicos;

f) Defende-se o Estado social-liberal, pois o tem como comprometido com a implementação dos direitos sociais e investe competitivamente no mercado;

g) Ter a democracia como instrumento e meio de acesso ao poder, conceitualmente contraditório. Este viés democrático é referência de condução da pretensa reforma;

h) Enfrentamento da crise fiscal através do paradigma social-liberal.

i) Paradigma social-liberal projeta um Estado forte e pequeno que garante a propriedade, contratos que promove o bem-estar e os direitos sociais proporcionando a realização de uma política industrial e de promoção das exportações (p.175);

(j) Reforma orientada para o mercado e para disciplina fiscal;

(l) Constituição de um Estado intermediário: nem liberal, nem intervencionista, caracterizando-se como investidor em processos de privatização e incentivo a liberalização comercial.

m) Pacto de modernização: concebe um Estado que promova privatizações, programa de estabilização monetária e a reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado (p. 176).

A Emenda 19, de 19/06/98 é o documento que traça a reforma da administração pública apresentado pelo então, Fernando Henrique Cardoso que reforça a justificativa de necessidade da reforma por entender que o Estado brasileiro é *rápido, lento, ineficiente e sem memória administrativa*. (Behring, 2003, p.177). Portanto requer redesenhar o Estado que tenha o enfoque em resultados, obtenção de qualidade na oferta dos serviços e respectivamente, ganhos na produtividade – configurando-se assim, uma proposta de reforma de cunho gerencial. Então, a constituição do Plano justificava-se em ter um Estado que se empenha mais na esfera produtiva. A partir desta condução do Estado se estabelece um caminho adequado para superação da crise e propiciar ao Estado brasileiro uma prática administrativa eficiente. Pode-se ler nesse documento que: “neste projeto tem-se a resposta “consistente” à crise do Estado, que resgata sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (Behring, 2003, p.177; 178).”

A reforma do Estado trouxe uma redefinição do papel do Estado que compreende algumas atividades, até então de responsabilidade do poder público, devam ser executadas pelo mercado – setor privado- e a descentralização de serviços (educação, saúde, cultura e pesquisa científica) que devem ser subsidiados pelo Estado, porém ofertados no “setor público de caráter não estatal.” Prossegue: “Trata-se da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução (Behring, 178).”

Na verdade essa redefinição do papel do Estado é a redução de responsabilidade do mesmo com execução e prestação de serviços básicos para sociedade, transferindo estas tarefas para o poder privado embasado pelo discurso da importância de estabelecer parcerias para o financiamento, assim como, de fortalecer a participação da sociedade no controle da respectiva execução sem perder o caráter regulador e provedor dos serviços. *Reforça-se a governança por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para a administração gerencial, flexível e eficiente (Behring, 2003, p.179).*

A proposta de reforma é formulada a partir da crítica de ineficiência do Estado e para tanto, acredita-se que se deva reconstruir o Estado com uma perspectiva gerencialista. Esta tem o enfoque nos resultados com determinação de prazo, constante busca da eficiência, precisão nos objetivos, profissionalização do funcionalismo, o cultivo da qualidade, conforme a prática empresarial, como princípio, diretriz na administração pública. Em busca de estimular a competição administrativa favorece a *autonomia dos recursos materiais, financeiros e humanos* (Behring, 2003: 179) segundo a perspectiva adotada.

Nos argumentos do Plano traz uma crítica a Constituição Federal de 1988 por entender que ela empresta um “momento de retrocesso” para a administração do Estado, pois o mantém numa perspectiva centralizadora, possibilitando o aumento do custo da máquina e tirando a capacidade operacional do governo. Isto, segundo Behring é um diagnóstico realizado através das dimensões condutoras do Plano de Reforma que são dimensão institucional-legal e a cultural.

Na dimensão institucional-legal destacam-se alguns aspectos que o Plano argumenta que a Constituição fortalece o “modelo burocrático tradicional, formalista e rígido”.

A autora sinaliza que no Plano há um consenso de que a democracia no Brasil está consolidada, portanto é defendido a idéia de que o Patrimonialismo, portanto é algo superado. Para Behring é um contra-senso pois o Estado de Direito, na prática é constantemente desrespeitado.

Na dimensão cultural é que se introduz um novo modelo de gestão flexível com vistas valorizar os funcionários através da promoção por mérito e profissionalização dos funcionários com intuito de reduzir a prática de demissão por insuficiência de desempenho.

Para condução das atividades do aparelho do Estado a proposta de Reforma estabelece quatro setores no interior do Estado definidos como: a)Setor de atividades Exclusivas; b)Setor de Serviços Não-Exclusivos(não Estatal);c)Setor de Bens e Serviços para o Mercado(não estatal com regulamentação e fiscalização rígida); e o Núcleo Estratégico.

O Plano concebe importância à prática de controle social na condução dos serviços exclusivos do Estado, mas não explicita o processo, a forma que se dará o controle ao transformar, por exemplo, as autarquias em agências autônomas.

O controle social é requerido, mas não é descrito a forma que será conduzido e nem há pretensão explicitada de fazê-lo sem seguir diretrizes constitucionais que estabelece a constituição de “conselhos paritários na política pública de Seguridade Social.

Conforme Behring, oportunamente, sinaliza que o “conceito de Seguridade Social é ignorado e tornado irrelevante pelo Plano, que vê as políticas públicas de Previdência, Saúde e Assistência Social de forma totalmente desarticulada. Este ponto é fundamental, *já que assinala o espírito (e a letra) anticonstitucional (p.182) vigente*”.

O Poder Executivo, a partir de celebração de contrato de gestão, destina dotação orçamentária para Execução dos serviços ditos não exclusivos do Estado por organizações públicas não estatais denominadas de organizações sociais. Além desta ação de transferir a execução de serviços sociais para terceiros, há proposta de privatização do setor de produção de bens para o mercado.

Os governos do FHC, (em dois períodos), segundo Berhing (2003) de orientação neoliberal, foram conduzidos em desrespeito à democracia: as reformas constitucionais ocorreram, em sua maioria, através de decretos e de medidas provisórias, desta forma não travando os debates e as negociações com grupos políticos (Congresso, Poder Legislativo) que constituíam o governo.

É fundamental que no processo de reforma do Estado se tenha como base o controle social, o foco no interesse público, buscando a consolidação democrática, atentando-se para o provimento econômico, político e social de todos os segmentos da população (Diniz apud Behring, 2003, p.210).

A principal fundamentação para reforma do aparelho do estado é a ingovernabilidade. Argumenta-se que o estado não tem capacidade de gerenciar as decisões governamentais, “por deficiência organizativa e funcional” (LIMANA, 1999). Portanto, é preciso ampliar a governabilidade e tornar o Estado eficiente e eficaz no processo de implementação de políticas públicas, conforme o setor privado que utiliza de forma eficiente e racional os recursos mantendo-se competitivo.

Com o intuito de agilizar a administração, o governo propõe mudanças governamentais: no que se refere à questão jurídico legal quanto as relações de propriedades no interior do Estado. Isto se expressa através do aumento da descentralização e da autonomia de órgãos e instâncias da administração

(LIMANA,1999).Há uma pretensão de criar novos parâmetros administrativos e fiscais com a perspectiva de superar as crises econômicas e sociais estabelecida no final do século 20.

Atualmente, a reforma da administração pública não está em evidência. Depois da tentativa de Reforma do Aparelho de Estado no governo FHC nos anos 90, não se investiu mais nessa perspectiva. Mas continuaram no Governo Lula, segundo Arguciou, Pedroti e Pó (2010:68), algumas iniciativas de modernização do Estado. Afirmam os autores que a presidência de Lula não conseguiu “*estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública mesmo com inovações administrativas em várias políticas públicas como na área social e educacional utilizando-se instrumentos de monitoramento e avaliação avançados.*” Outro avanço identificado foi investimento na democracia participativa, ampliando a discussão com a sociedade nos diversos cantos do Brasil.

No entanto, ressaltam os autores, que reconhecem os avanços no Governo. Porém registrariam maior sucesso do referido governo, se houvesse investimento para modernização do Estado tendo como prioridade a efetividade na gestão pública, eficiência estatal, profissionalização da burocracia e fortalecimento permanente da democratização do Estado brasileiro. Assim, realizar-se-á uma reforma/modernização da administração pública superando a prática patrimonialista e clientelistas presentes no sistema político.

### **2.3. As políticas sociais brasileiras nos anos 90**

As políticas sociais brasileiras se configuram, mesmo com o advento da Constituição Cidadã, contraditoriamente, como uma política pública que restringe e reduz direito, conseqüentemente, não atendem as reais demandas dos usuários. (BERHING & BOSCHETTI, 2007)

A Constituição Federal de 1988 possibilitou à população brasileira a instituição do *Sistema de Seguridade Social*<sup>22</sup> (políticas de proteção social

---

<sup>22</sup> Ler MOTA, 2006 realiza uma análise da política pública de Seguridade Social

composta pela saúde, assistência social e previdência social) conduzindo o sistema da proteção social e a política social para além dos muros da benemerência, do clientelismo e do favoritismo – que caracterizou a cultura política brasileira<sup>23</sup>. A partir desta nova concepção, a assistência social torna-se política pública do sistema de proteção social brasileiro, tendo o grande feito à possibilidade de assegurar (pelo menos na letra fria da lei) os direitos sociais de *caráter universal, irredutível, equânime, democrático e descentralizado*.<sup>24</sup>

É sempre relevante enfatizar que a sociedade civil organizada, os movimentos sociais e a distensão política emergiram no cenário político brasileiro, na década de 80, conseguindo que fosse legitimada a Política de Seguridade Social no contexto da Constituição Federal de 1988 e posteriormente, no início dos anos 90 a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993. Então, a década de oitenta, sem dúvida, no Brasil, representou o grande marco na tentativa de retorno à democracia.

Esta década foi de contestação e de crescimento dos movimentos sociais e de mudanças nas leis. SANTOS (1999), compreende, também, a década de 80 como um período de efervescência dos movimentos sociais, da luta pela democracia, queda do comunismo autoritário e fim do apartheid. Todavia, este contexto social e político, de caráter mundial, proporcionou um repensar as formas de atenção social dada a população brasileira, consubstanciando uma organização do Estado, no que tange aos direitos sociais.

“As políticas de proteção social, nas quais se incluem a saúde, a previdência e a assistência social, são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato. Quaisquer que sejam seus objetos específicos de intervenção, saúde, previdência ou assistência social, o escopo da seguridade depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho.”(MOTA, 2006, p.1)

Até então, no Brasil, originariamente, as ações assistenciais do Estado eram predominantemente, direcionadas para aqueles que estavam inseridos no mercado

<sup>23</sup> SILVA, 2009. Apresenta uma análise da influência cultura política do favor, da dádiva que fragiliza a implementação assistência social como política pública

<sup>24</sup>Artigo nº 194 e seus incisos da Constituição de 1988 caracteriza os direitos sociais com este perfil.

de trabalho. E os demais vistos como fora do mercado de trabalho eram casos de assistência por entidades filantrópicas.

A idéia que o trabalho dignifica o homem incutiu, culturalmente, na prática da assistência social de tal forma, que, no geral, a orientação, dada pelos profissionais aos usuários para emancipação como sujeito, perpassa pela lógica de inserção no mercado de trabalho. Assim como, esta perspectiva, também, é absorvida pela sociedade como um todo, que é através do trabalho que conseguirá tudo que precisa. Contraditoriamente, a esta acepção, o trabalho se tornou, muito mais um caminho para subsistência do que mesmo a possibilidade de acesso a bens e serviços para além da alimentação. O sujeito vende a força de trabalho, vislumbra ilusoriamente melhoria das condições de vida, mas não consegue obter outros ganhos para além de sustentar-se e/ou a família. Sem dúvida que o êxito do cidadão na inserção do processo produtivo vincula-se ao modelo de Estado como se relaciona com “*o processo de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas.*” (SPOSATI, 2007, p.438).

Ainda está presente no senso comum e até em procedimentos técnicos de profissionais da assistência social que para o acesso aos bens sociais há a necessidade de está inserido formalmente no mercado de trabalho. O trabalho, transmutado para o mercado, é visto, como um espaço que possivelmente, trará mudanças para o indivíduo, não só, de ordem econômica, mas no que tange ao social e até mesmo, fortalecimento do grupo familiar. O “trabalho assume uma centralidade na vida do homem, pois, é por meio dele que o sujeito se humaniza, socializa e se reconhece como um “ser social”.” (BARROCO apud NETO e BARROS, 2001, p. 41). Portanto, a condição de exercer a cidadania imbrica-se a filiação ao contrato social do trabalho. E este por sua vez, constituiu-se no atendimento das necessidades do capital à revelia às demandas de sobrevivência dos cidadãos e dos respectivos direitos. Pois a relação do livre mercado não se propõe resolver as desigualdades sociais emanadas da relação capital-trabalho e, sim acabam por acirrá-las. Então, no processo contraditório das mudanças econômicas, sociais e políticas do desenvolvimento capitalista no Brasil emerge a política social para atender a emergente *questão social*.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> “ A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento

Devido à consolidação do *capitalismo monopolista*<sup>26</sup>, conseqüentemente “o contraste entre riqueza e miséria” principalmente das classes trabalhadoras, o Estado teve que recompor sua ação política. Não só para atender o poder burguês que se instalava em toda sociedade nos anos 30, como também, para atenuar os conflitos gerados pela insatisfação das condições de exploração da força de trabalho. Assim a intervenção estatal, constitui-se em uma ação multifacetada que ao mesmo tempo acelera o acúmulo do capital e se propõe a reduzir as desigualdades sociais e paralelamente, através de uma ação política, procura garantir alta produtividade do trabalho – produção de excedentes para o capital. Todavia o Estado atua como absoluto, regulando as relações sociais e gerando a economia de dominação.

(...) “o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e nesse sentido, as emergentes Políticas Sociais no país, deve ser apreendido no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado. Nesta perspectiva, o que pode ser constatado é que a Política Social estatal surge a partir de relações sociais, que peculiarizaram a sociedade brasileira nos anos 30 do século passado, representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho.” (Yasbek, 2009, p. 2)

A política social é percebida então, como um instrumento de dominação ideológica do intervencionismo estatal, caracterizando-se como imediatista dependente dos interesses ideológicos, servindo aparentemente para defrontar a desigualdade social.

E ainda na emergência das Políticas Sociais, o Estado brasileiro tinha como pano de fundo a pressão do poder político organizacional dos trabalhadores e parte da população em escala crescente de pobreza. Diante disso, instaurou programas assistenciais para não afetar a estabilidade social. Ou seja, a preocupação com a questão social, se dava não para combater o estado de miserabilidade do povo brasileiro, mas para favorecer e oferecer as bases necessárias para concentração do capital privado, que exige uma estrutura de política econômica de acúmulo de riquezas e investimentos em modernas tecnologias,

---

como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.”(Pastorini, 2004:105 apud Yamamoto, in Yamamoto e Carvalho,1991:77).

<sup>26</sup> Para se aprofundar sobre a temática ler Behring, 2002.

“As políticas sociais brasileiras, e, nelas, as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste tipo de efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras tem conformado a prática questionária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorece ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social.<sup>27</sup>”

A aplicabilidade das políticas sociais, especificamente a de Assistência Social, foi permeada por um discurso de favoritismo, no qual encobre o direito da cidadania. Em outras palavras, o processo de prestação de serviços sociais públicos configura-se numa situação de dominância na relação entre o Estado e as *classes subalternas*.<sup>28</sup>

As desigualdades sociais emanadas dessa prática capitalista acabam sendo institucionalizadas, burocratizadas, estruturadas e geridas através do poder estatal, estrategicamente como política pública no campo social, para sustentar os objetivos da política estatal. Esse modo de fazer política social se caracteriza por um processo de exclusão dos cidadãos em ter acesso a bens e serviços providos pelo Estado.

O Estado brasileiro resguardou em sua política o princípio liberal, buscando uma constante valorização do crescimento econômico competitivo, impondo uma política econômica desenfreada através de uma tentativa do Estado Bem Estar Social. Após desta tentativa desse processo de regulação social, a sociedade brasileira, a partir dos anos 70 (num cenário mais internacional) e nos anos 90, sofreu transformações como um todo, desde a reorganização do aparato estatal a reestruturação do modo de produzir os bens materiais (que refletem na produção dos bens imateriais) influenciando diretamente as condições sociais, políticas e econômicas de toda a população. Ressalta-se que no Brasil, nos anos 90 teve grande fomentação de mudanças na ordem econômica, social e política sob a efervescência de grupos sociais organizados.

A partir disso, neste texto pretende-se realizar, mais precisamente, uma análise sobre as mudanças, *transformações societárias*<sup>29</sup> nos anos 90; aonde o

<sup>27</sup> SPOSATI, Aldaíza, 1988 *apud* YAZBEK, Maria Carmelita, 2003.

<sup>28</sup> Denominação utilizada por Yazbek (2003) quanto aos demandantes da assistência social.

<sup>29</sup> NETTO (1996) realiza uma análise da profissão de Serviço Social nos anos 90 a partir das transformações econômicas, políticas e sociais na sociedade brasileira no marco do novo modelo de acumulação capitalista.

Brasil, sob a orientação neoliberal teve rebatimentos na forma de gerir o sistema de proteção social. A ofensiva liberal contribuiu para desarticulação dos movimentos sociais, para fragmentação dos movimentos dos trabalhadores, assim como a flexibilização e precarização das relações de trabalho; ocasionando perdas de direitos, até então, conquistados e legitimados na recente década anterior. Com isso ocorre um retrocesso, num cenário de recente conquista de cidadania, na condução da Política de Seguridade Social, formando um panorama de desregulamentação dos direitos sociais instituídos na Constituição de 1988. Ou seja, com panorama de mercantilização dos serviços de saúde, a focalização da assistência social e as reformas contributivas da previdência que oneram mais os trabalhadores (MOTA, 2006). O status de política pública não libertou a saúde e a assistência de continuar com um viés tutelador e assistencialista. Pois se a legislação possibilitou o avanço, na prática houve um reforço da forma conservadora de compreender a questão social como um problema de solução filantrópica. A literatura estudada MOTA, 2006; BERHING & BOSCHETTI, 2007; YASBEK, 2006 apontam que a Seguridade Social, no Brasil, foi instituída como política pública na emersão da sociedade democrática e que no processo de consolidação da mesma, inicia-se o desmonte desse direito conquistado.

Então, o ideário neoliberal transforma a política social em ações pontuais e de caráter compensatório e com isso, propõe um modelo de Estado Liberal para conduzir a coisa pública. No geral, a intervenção do Estado Liberal é mínima, pois requer que indivíduos participem na construção da economia da sociedade. Assim, dá-se ênfase no funcionamento livre e ilimitado do mercado para atingir o bem-estar social; tornando preponderante o fator econômico nas relações sociais, conseqüentemente nas lutas de melhoria das condições de vida e no processo de aquisição dos bens materiais. Desta forma o Estado teria certa autonomia sobre a sociedade, pois ele seria o executor da vontade geral – progresso social, tendo a capacidade de gerenciar todos os indivíduos.

O Brasil apesar de, constitucionalmente, ser um Estado Democrático de Direito, também recebe influência dos princípios liberais, que acabam por conduzir os governos para ações públicas e/ou privatistas que refletem em insegurança e incerteza na efetivação dos direitos sociais. Com isso ocorre retrocesso, num cenário de recente conquista da cidadania, tem-se na condução da Política de Seguridade Social, um panorama de desregulamentação dos direitos

sociais que foram instituídos na Constituição de 1988. Ou seja, com panorama de mercantilização dos serviços de saúde, a focalização da assistência social e as reformas contributivas da previdência que oneram mais os trabalhadores (MOTA, 2006). O status de política pública não libertou a saúde e a assistência de continuar com um viés tutelador e assistencialista. Pois se a legislação possibilitou o avanço jurídico, na prática, houve um reforço da forma conservadora de compreender a questão social como um problema de solução filantrópica. Essa tendência de mudanças decorreu pela condução de reformas sob a égide do discurso da impossibilidade, incapacidade administrativa do Estado.

O novo padrão de acumulação do capital influenciou diretamente a reprodução das forças de trabalho, assim como, estabelece nova configuração na gestão das políticas sociais. O caráter emergencial de enfrentamento da pobreza materializados em programas sociais de perspectiva seletiva representa a expressão dos processos de privatização, focalização e descentralização das políticas sociais. Este novo direcionamento das políticas sociais estão sob a condução dos princípios do ajuste neoliberal que se traduzem em relação de livre mercado imbuídos de competição e valoração individualista nas relações sociais.

Então, a Seguridade Social, nos anos 90, torna-se um campo livre para atuação do mercado, pois os princípios de competição e individualismo se sobrepõem aos espaços de negociações dos interesses coletivos, mercantilizando os serviços para os segmentos de maior poder aquisitivo. Com isso, o sistema de proteção social, compreendidos pelos organismos nacionais e internacionais, como um espaço que deva ser privilegiado aos desprotegidos, destinado a população que está abaixo da linha da pobreza e o restante da população, é vista como aquela parcela que consegue suprir suas necessidades inserindo-se no livre mercado.

Este cenário que se desenha das políticas sociais brasileiras confronta com as recentes (menos de uma década) conquistas de caráter universal postas na CF de 1988, onde PEREIRA, SILVA & PATRIOTA pontuam “*que mesmo antes de ser implementada já sofreu um desmonte, através das reformas da previdência, onerando cada vez mais o trabalhador, a focalização da assistência social e a universalização excludente na saúde.*” (2006, p.10).

Apesar da institucionalização dos direitos sociais há o incentivo a focalização das ações, motivadas pelos organismos internacionais, para que as

*novas expressões da questão social*<sup>30</sup>, posta pela crise do capital, seja resolvida pelas instituições filantrópicas e organizações não governamentais por meio do pressuposto da solidariedade e voluntarismo. Consequentemente o Estado se desresponsabiliza do financiamento das políticas sociais, ficando a cabo, apenas de fundos sociais de emergência.

A forma focalizada de conceber o indivíduo, tornando-o centro de uma atenção pública e principalmente, transformando o problema social como uma necessidade individual deve-se à mercantilização do direito, que é parte integrante do projeto Neoliberal. O indivíduo torna-se um consumidor, ou seja, para adquirir seus direitos precisa pagá-los. Isto ocorre, principalmente, pelos processos de privatização dos serviços públicos. Portanto, a política social que deveria ser destinada ao coletivo numa perspectiva de direito, denomina-se como uma atenção assistencialista para os mais necessitados.

E apesar da Assistência torna-se uma Política de Estado, como já mencionado anteriormente, ter status de política pública, ainda se refugia em ações patrimoniais e filantrópicas que favorece relações de subordinação entre quem doa e recebe. Observa-se, então, que estas são formas de condução da assistência que a reconhece como prática essencial (culturalmente consolidada) para atender as necessidades da população, nos dando a **“falsa compreensão”** (*grifo meu*) que é um lugar que jamais deva sair. A Sposati (2007) pontua que a Assistência se mantém no campo do favor, de ações clientelista por entender que são

“Séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras que foram sendo designadas como de assistência social geram grande confusão no senso comum entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de assistência social presente na CF-88. Por decorrência, as práticas públicas ou privadas, que têm sido apresentadas como de assistência social não coincidem com as referências a uma política de direitos de cidadania. De fato reside razão, em parte, a essa crítica por decorrência da presença persistente de costumes conservadores nas relações sociais no Brasil.” (p. 436)

Como ainda está arraigada na concepção de assistência social uma prática vinculada à religiosidade de proteção aos indivíduos miseráveis, dificulta o rompimento com a tradição conservadora de cunho liberal que impede de consolidá-la, realmente, na condição de política pública. Então, o que se percebe

<sup>30</sup> Ler Pastorini (2004). A autora realiza análise crítica sobre o uso da categoria questão social tendo como marco as transformações ocorridas na sociedade capitalista nos anos 70.

que na prática da política pública de assistência social, nos governos brasileiros, está impregnada por ações populistas que reforçam o conservadorismo na condução da coisa pública, negando o cumprimento dos direitos sociais.

Contudo, assistência social, mesmo inserida na política de Seguridade Social se mantém no “rol” da ajuda aos pobres, de ação de cunho moralista e caráter emergencial, se consubstanciando, ainda, em prática conservadora, que foi culturalmente instituída no Brasil. Desta forma, a assistência social não garante direitos (ao sujeito como cidadão) e sim, ação assistencialista e imediatista as necessidades dos pobres. Assim é possível afirmar, “a condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania.” (SPOSATI, 2007, p. 441)

Para tanto, requer a desconstrução da identidade que vincula a assistência social somente, ao campo da pobreza e salvaguarda dos miseráveis, distanciando da solidificação como Política de Estado que defende os direitos do sujeito enquanto cidadão conforme disposto na Constituição Federal de 1988 e referendado na LOAS/93. Contudo, requer que a Proteção Social de Estado seja planejada meticulosamente, monitorada, avaliada e estrategicamente tenha-se foco em resultados que se desdobre, realmente, em ações efetivas que transmutem o favor, o clientelismo na garantia dos direitos aos cidadãos.

#### **2.4.**

#### **Trabalho socioeducativo na política de assistência social**

A socioeducação ou educação social, na Educação, desde o seu limiar se destina a assistência educativa para crianças e adolescentes que precisavam se adaptar a situação de perda das famílias na II Guerra Mundial na Europa. Posterior a esse período de Guerra, já nos anos 90, especificamente na França e Espanha, a atenção volta-se para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social. Ainda, cabe-nos assinalar, assim, como a assistência social, a educação social originou-se no marco da sociedade capitalista – que de forma avassaladora

aumentou a miséria nos quatro cantos do mundo - com a intensão do controle social e de ações repressivas para aqueles que precisavam da proteção do Estado.

No Brasil, a educação social se constituiu como um meio de possibilitar a população menos favorecida acesso a educação e aos direitos humanos. Esta iniciativa de trabalho educativo, datado entre anos 60 e 70, era realizada por instituições sociais e movimentos organizados da sociedade civil. Contudo, somente, anos 80 e 90 que a educação torna-se uma iniciativa de Estado, como direito conquistado através das lutas populares, e ao mesmo tempo, uma onda de mudanças ocorrem devido à crise do processo de acumulação do capital sob a hegemonia da ideologia neoliberal. Este quadro favorece ao desemprego estrutural e tecnológico que conseqüentemente, rebate em precariedade das condições econômicas e sociais das classes populares. Ou seja, um maior empobrecimento, como também, uma reação conflitiva com o Estado, para este, assumir a responsabilidade de promotor de políticas públicas. E ainda, conforme pontuado por Carvalho & Carvalho, 2006 a educação do lugar de direito é transmutado para ação voluntária da sociedade civil e dever unilateral da família, reservando ao Estado o papel de controle das insatisfações manifestadas pela população que clamava justiça social.

Então, ressalta-se que historicamente, o caminho trilhado pelo Estado sempre foi o de controle das camadas populares. Nesta perspectiva a Educação Social foi prismada como uma forma de amenizar conflitos conforme ocorreu com a profissão de Serviço Social em seus primórdios que antecede o surgimento do papel e função da Educação Social na área de conhecimento da Educação. Todavia, para além de uma educação formal, cunhou-se, como alternativa para atenuar as tensões sociais, reconhecendo a educação social como outro espaço educacional que se caracteriza por um viés mais prático. Para tanto,

“a Educação Social parte de uma política compensatória de formação para a infância e a juventude oriundas das classes populares em situação de risco, cujo objetivo é o de possibilitar a reinserção ou inclusão dessa parcela de indivíduos na sociedade, minimizando, desta maneira, as tensões e a crescente desigualdade social” (CARVALHO & CARVALHO *apud* RIBEIRO, 2004).

Com esta perspectiva a educação social volta-se para formação humana e proteção dos indivíduos que estão sem possibilidade, temporariamente, de provir o sustento, sem apoio familiar e a ausência do próprio Estado para garantir

direitos. Não há dúvidas que a educação social de cunho humanístico, com a idéia do despertar para projetos pessoais futuros, a busca de ressignificar a vida, integração com grupos sociais e a emancipação dos sujeitos proporcionam impacto nas relações familiares e comunitárias. Entretanto, não supera o papel de redutora das mazelas postas pelo Capital sem questionar e eliminar as reais causas das desigualdades sociais. Acaba por se constituir numa ação que contribui para satisfação do que está posto. Quanto a isso, Carvalho & Carvalho, (2006), traz uma reflexão caracterizando duas funções da educação social ao se materializar em ações que ora podem focar a atenção nas questões sociais sem o cunho educativo e outrora, empenha o papel de reprodução ideológica levando o sujeito a se adequar a realidade social. Com isso, o sujeito fica embebido por um conformismo social e mantém-se como receptor de práticas políticas assistencialistas.

A sociedade brasileira constituiu um arcabouço legislativo que tem como premissa a defesa dos direitos fundamentais do homem pelo signo de materialização dos direitos sociais por meio da realização de políticas públicas. O que se percebe é que por mais que avancemos na concretização do Estado de Direito, com a perspectiva de emancipação dos sujeitos, ainda encontra-se muito presente nas iniciativas governamentais a cultura da tutela, de viés reparador, corretor e controlador que se expressão no cotidiano em “*pedagogia da exclusão*”<sup>31</sup>, traduzidas em ações pontuais e tipicamente assistencialistas sob as amarras do neoliberalismo. A emancipação do sujeito tem que se dá pela via do conhecimento, do acesso aos reais direitos, pela valorização da autoestima, pelo reconhecimento das contradições econômicas, políticas e sociais possibilitando participação crítica na vida pública; assim como, ter a compreensão de pertencimento a comunidade local como elemento motivador para o pertencimento de novos espaços que possibilitem a construção e reconstrução de projetos de vida. É com esta finalidade que

“A socioeducação como práxis pedagógica propõe objetivos e critérios metodológicos próprios de um trabalho social reflexivo, crítico e construtivo, mediante processos educativos orientados à transformação das circunstâncias que limitam a integração social, a

---

<sup>31</sup> Parafrazeando Pablo Gentili (1997) que analisa a educação sob a égide do neoliberalismo que acaba por proporcionar exclusão social.

uma condição diferenciada de relações interpessoais, e, por extensão, à aspiração por uma maior qualidade de convívio social.” (CADERNOS DO IASP, 2007, p.27).

Esta definição da socioeducação traz uma superação (pelos menos conceitualmente) da marca do trabalho social - tinha como pano de fundo a educação- que se destinava a disciplinar, controlar, moralizar, inculcar o respeito aos desígnios divinos e, principalmente, preparar as famílias das camadas populares para o trabalho com o intuito que os próprios trabalhadores, através de ações individuais, solucionassem a situação de pobreza. Esta premissa foi abordada e elucidada num caderno técnico do MDS, conforme prossegue citação:

“As discussões teóricas no campo da Assistência Social vieram propondo – formatando, conceituando e ensinando – práticas socioeducativas voltadas à promoção de mudanças de comportamento do trabalhador e de sua família no sentido de adequá-las aos novos padrões de produção e de relações sociais requeridas pela emergente sociedade urbano-industrial. A tentativa era a de incentivar – e mesmo exigir – mudanças de hábitos, atitudes e comportamentos do trabalhador, em atenção às necessidades da política de dominação e controle das classes subalternas, sob a égide do Estado” (MDS, 2009).

A perspectiva educativa do trabalho social, sempre, se fez presente na execução do da Assistência Social com a lógica de adequar o trabalhador as novas demandas da expansão do capitalismo urbano-industrial que provocavam múltiplas expressões da questão social nos marcos entre anos 30 e 40. Para tanto, a concepção educativa do trabalho social era tornar o trabalhador culpado pela situação de pobreza que se encontrava e, portanto, fundamental que o mesmo, através do esforço individual obtesse a superação dos problemas postos pela condição de pobreza. Dentre estes é possível considerar os assistentes sociais neste processo. Através de práticas educativas, com a perspectiva de controle das classes subalternas conforme interesses da classe dominante de manter a exploração econômica e como também, manter a condução política e ideológica da classe que vive do e para o trabalho. É válido ressaltar que a condução do trabalho social da Assistência Social, desde a sua origem, teve função pedagógica, seja para uma prática educativa subalterna ou emancipatória.

A socioeducação atrelada a Assistência Social, na atualidade, tem uma pretensão humanizadora e emancipadora dos sujeitos que reivindicam pelos direitos conquistados ao longo do processo histórico da sociedade brasileira. Nesta perspectiva diante do atendimento socioeducativo atrelado ao atendimento dos jovens e adolescentes

“(…) assume, conceitualmente, uma nova dimensão, pautada no planejamento e desenvolvimento de atividades que sejam libertadoras dos potenciais criativos da adolescência, incentivando a independência, recuperando a autoestima, a capacidade transformadora, a discussão das possibilidades de inserção no mundo do trabalho, que tem o conhecimento produzido pela humanidade como mediação fundamental, articulado à riqueza dos saberes advindo da experiência individual e coletiva” (MDS, 2009).

Desta forma as práticas educativas na Assistência Social que tem como base o respeito às diferenças, a valorização da experiência de vida, coletiva ou individual, estímulo a liberdade de expressão, valorização da cultura local, o incentivo a criatividade, se estabelece como um campo de aprendizagem que compreende convivência social como um meio que possibilite a absorção de valores éticos, estéticos, sociais, políticos para formação integral não só dos adolescentes e jovens, mas como também de qualquer cidadão que esteja sob assistência da proteção social que se entrelaça com práticas educacionais e culturais. Segundo ABREU e CARDOSO (2009), a sociabilidade construída através da intervenção dos assistentes sociais se deve porque a prática profissional insere-se no campo das atividades educativas formadoras da cultura.