

A CONTRA-REFORMA DO ESTADO E O REORDENAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

2.1.

Definindo conceitos sobre o Estado e dialogando sobre o seu papel a partir dos anos 90

Para emprendermos uma análise sobre o novo Estado que ora se configura no mundo capitalista é, antes de tudo, necessário definirmos que Estado é esse, e onde se inserem os diferentes projetos sociais. Para isso, resgatamos as idéias de Marx, recuperando dentro do pensamento Marxista o conceito de Estado: “... não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda classe burguesa.” (MARX e ENGELS, 1998: 7)

Nesse sentido, segundo Marx, o Estado assumia uma função precisa no que diz respeito à garantia da propriedade privada, assegurando de certo modo a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não proprietários, ou seja, os trabalhadores diretos, podendo ser considerado como:

... uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral defende os interesses comuns de uma classe particular. (COUTINHO,1996: 19)

Esta conceituação de Estado vigorou por muito tempo, ganhando força a partir da criação do Manifesto Comunista onde Marx e Engels reforçaram este conceito do Estado e o classificaram como sendo mais um instrumento para facilitar os negócios da classe dominante. Neste caminho, COUTINHO (1996) comenta que:

... O Estado deixa então de lhe parecer apenas como a encarnação formal e alienada do suposto interesse universal, passando a ser visto como um organismo que exerce uma função precisa: garantindo a propriedade privada, O Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade de classes (ou seja, conserva a sociedade civil) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não proprietários, sobre os trabalhadores diretos. O Estado, assim, é um Estado de classe: não é a

encarnação da Razão Universal [como pretendia Hegel], mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral defende os interesses comuns de uma classe particular. (p. 19)

Esta compreensão sobre a função do Estado permaneceu inalterada por algum tempo no pensamento marxista, sendo o mesmo concebido como um mero aparelho a serviço da burguesia. Contudo, é somente após a morte de Marx que Engels em 1895 começou a vislumbrar uma ampliação do conceito de Estado, em decorrência da complexificação crescente da sociedade de sua época.

De fato, a visão ampliada de Estado elaborada por Engels não se reduzia simplesmente ao pensamento contratualista, mas o autor tentou mostrar a dimensão consensual do papel do Estado, que, embora em última análise estivesse atrelado aos interesses das classes dominantes, não se resumia mais a apenas um comitê executivo da burguesia. (ORENHA, 2001: 22)

Tal perspectiva de análise demonstrava claramente uma ampliação na concepção marxista de Estado. Contudo, foi sem dúvida em GRAMSCI que se encontrou a essência de Estado Ampliado.

Gramsci, ao contrário de Marx, Engels e Lenin, operou numa época histórica e num âmbito geográfico no qual já se efetivou uma maior concretização (ou ampliação) do fenômeno estatal. Ele se empenhou por dar teoricamente conta de uma intensa socialização da política, que resultou, entre outras coisas, da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe[...] A luta política então já não mais se travava entre, por um lado, burocracias administrativas e policial-militares que monopolizavam o aparelho de Estado e, por outro, exíguas seitas conspirativas que falavam em nome das classes subalternas: nem tem como cenário principal os parlamentos representativos apenas de uma escassa minoria de eleitores proprietários. A esfera política restrita que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ampliada, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista ampliada do Estado. Mas, cabe lembrar que se tratou de uma ampliação dialética: os novos elementos aduzidos por Gramsci, não eliminaram o núcleo fundamental da teoria restrita de Marx, Engels e Lênin (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder do Estado), mas repõem e transfiguraram ao desenvolve-lo através do acréscimo de novas determinações. (COUTINHO, op. cit.,p. 52/53)

Seguindo tais concepções, Gramsci criou precedentes para se repensar as relações de poder entre Estado e Sociedade, podendo assim a partir de um novo conceito de Estado perceber que o mesmo ao longo dessa história de ampliação se fez presente através das lutas das classes subalternas, em contraposição a todo esforço dos dominantes em manterem-se no poder.

Gramsci, ao contrário dos que o consideram como o analista da crise do Estado, foi o autor que melhor apreendeu a nova relação entre o Estado e a sociedade na modernidade do século XX. Para ele, o Estado propriamente dito, e a sociedade civil são dois momentos distintos, que não se identificam, mas estão em uma relação dialética nesta construção do Estado Ampliado. (COUTINHO e TEIXEIRA, 2003: 183)

Neste rumo, a Sociedade Civil para Gramsci é o conjunto das associações sindicais, políticas, culturais, geralmente designadas como privadas, enquanto o Estado é o instrumento de uma classe e, ao mesmo tempo lugar de luta (pela hegemonia) e processo de unificação das classes dirigentes. Com tais concepções, Gramsci ampliou o conceito de Estado até então construído, reformulando seu papel e o distanciando da visão onde o mesmo era concebido apenas como um instrumento externo às relações sociais. De acordo com GLUCKSMANN (1980):

O sentido de Estado Ampliado de Gramsci abrange tanto a sociedade política, com o “aparelho de ditadura de classe” (burocracia e forças armadas), na medida que ele possui funções coercitivas e econômicas como a sociedade civil, compreendendo o conjunto de organizações públicas e privadas responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias. [...] O Estado integral de Gramsci inclui o conjunto dos meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, através da realização de sua hegemonia, visando salvaguardar o equilíbrio político.

Essas diferentes definições de Estado aqui apresentadas, a partir de agora se tornarão pano de fundo para darmos seqüência a nosso estudo, onde estaremos empreendendo uma análise da particularidade do Estado no contexto brasileiro, enquanto subsídios para entendermos alguns fenômenos que se mostram explicitamente hoje em nossa sociedade no que diz respeito ao papel do Estado.

Como bem sabemos, nos encontramos em um momento de muitas mudanças que não só atingem, o mundo do trabalho, o perfil de atuação do Estado como também afetam as sociedades como um todo. Na realidade, desenvolvemos o entendimento de que presenciamos um momento que trata-se de um processo contínuo e de mudanças visíveis, que vem afetando as sociedades no mundo todo.

Estamos em meio a um período em que a globalização é usada e incorporada junto a uma teoria de mudança mundial; em suma, uma época que segundo BORÓN (1999), pode ser considerada como: “... uma das mais dinâmicas e revolucionárias jamais conhecidas pela história universal”. (p. 7)

É justamente neste cenário de transnacionalização / mundialização do capital que podemos enquadrar o Estado como um agente que vem substancialmente se modificando, perdendo gradativamente seu poder de controle, assumindo um perfil diferenciado e um “novo” tratamento. Tal modificação assumida pelo Estado não pode ser considerada como inovadora ou inteiramente original, já que Marx e Engels sinalizavam no seu tempo um Estado servidor dos interesses dos burgueses, o que nos conduz a compartilhar da mesma posição que OLIVEIRA (1999) assume, quando afirma sobre a atualidade e o vigor da obra marxiana, que já o Manifesto permite decifrar o momento que estamos presenciando:

A reforma do Estado brasileiro na era da globalização, quase sem exagerar (...), parece um esforço das classes dominantes em fazerem cumprir um dos mais sombrios anátemas de Marx e Engels no manifesto. Aquele dizia que os governos não passam de comitês executivos da burguesia. O governo brasileiro, os governos latino-americanos em geral, se esforçam para estar entre os primeiros e mais fiéis a homenageá-los, fazendo valer seus mais sombrios anátemas. (p. 68)

As mudanças que vinham acontecendo em relação ao papel do Estado num nível internacional, foram disseminadas tardiamente para o Brasil. Tais alterações que lentamente tiveram início na década de 70, e que se desenvolvem até hoje, estão causando mutações profundas em nossa nação, refletindo diretamente no papel do Estado que no cenário atual, devido à “nova” postura adotada, tem se tornado alvo de discussões e debates. De acordo com CAMARGO (1999):

Ao lado desta nova visão, a questão da permanência, dissolução ou reestruturação do Estado nacional ocupa, como contraponto, um lugar, também crescente, no discurso e no debate acadêmico das relações internacionais. (p.3)

Presenciamos um momento novo para a sociedade brasileira, onde há o predomínio da lógica da exclusão e a previsão de um futuro sombrio e nebuloso para os que vivem da venda de sua força de trabalho. Enfim, vivenciamos um momento caótico em todos os níveis (econômico, social e político), onde as antigas instituições totalizadoras da política de bem-estar social (LBA, CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência) extintas pelo Governo FHC, não foram substituídas, de modo que esse vazio institucional dificulta o encaminhamento público dos problemas, sendo os mesmos agora, responsabilidade dos indivíduos, que sem poder contar com o apoio integral do Estado, se aliam a outras organizações e passam a reivindicar seus direitos e resolução das dificuldades.

É interessante observar que quando chegamos a este ponto que centraliza a discussão na questão do papel do Estado a partir dos anos 90, a grande maioria dos autores (OLIVEIRA/1998; MOTA/2000; BEHRING/2003) assume a mesma posição, explicitando que o Estado hoje vem perdendo seu poder regulador, conforme nos apresenta SANTOS (1999) em seu discurso: “... as funções reguladoras do Estado são vistas mais como incapacidades do que como capacidades do Estado” (p.47), presenciando o enfraquecimento de sua soberania e assumindo um outro papel.

... os Estados, especialmente na periferia capitalista, foram conscientemente enfraquecidos, quando não selvagememente sangrados, pelas políticas neoliberais a fim de favorecer o predomínio sem contrapesos dos interesses das grandes empresas. (BORÓN, 1999: 48)

O Estado brasileiro, como afirma THERBORN (2000) perde um pouco a dimensão do controle e da ordem, assumindo um posicionamento diferenciado mais visível no Brasil, a partir dos anos 90, com a eleição do ex-presidente COLLOR e que acabou por se traduzir no caos que hoje presenciamos e que BEHRING (2003) sintetiza muito bem: “... o dilúvio neoliberal com suas graves seqüelas-, que deixa de herança um país privatizado, profundamente endividado, ainda mais desigual e violento.” (p. 23)

No entanto, antes de continuarmos a discussão sobre o Estado no cenário atual, precisamos compreender como tal modificação foi construída e delineada, assim como as novas determinações que motivaram e levaram a tal mudança do Estado e seus por quês, tentando assim, fazer um retrospecto em relação ao Estado e suas funções.

2.2.

A Contra- Reforma do Estado

Delineando o percurso trilhado pelo Estado brasileiro, podemos vislumbrar que o mesmo durante algumas décadas (50/60) desenvolveu importante papel na sociedade sendo considerado um ator essencial; como aquele que colaborava com o funcionamento da economia de mercado, estabilizando e aumentando a sua produtividade.

No entanto, mesmo sendo ator essencial neste período, começou a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, a apresentar sinais de enfraquecimento no que dizia respeito às suas forças enquanto regulador e, seu papel começou a ser repensado no sentido de restaurar as condições para a liberdade do mercado.

O Estado que até então desempenhava papel fundamental na regulação social através das políticas sociais, propiciando a aceleração da acumulação do capital, passou a perceber que na década de 70 tal regulação se fazia desnecessária frente à nova lógica de reestruturação produtiva.

Ao adentrar nos anos 80, o Estado vivenciava uma conjuntura marcada pela manifestação de sinais de falência no que concernia ao seu padrão intervencionista, passando a viver uma profunda recessão. Os governantes nesta época se esforçaram para declarar fidelidade aos preceitos e a feitiçaria neoliberal, que vinha se inserindo no país de forma lenta, porém, progressiva.

Este período se caracterizou por uma atuação tímida do Estado no campo das políticas sociais, pautadas somente na implantação de programas emergenciais e assistencialistas, implementados apenas com fins eleitoreiros e clientelísticos.

O país vivenciava os maiores impasses com o descrédito da sociedade, em suma, experimentava um momento marcado pela deterioração das condições de vida do povo, agravada pela crise do padrão intervencionista do Estado e sua conseqüente incapacidade de investimento nas políticas sociais.

Destaca-se nesse cenário, uma profunda crise econômica, notadamente expressa pela ascensão crescente da inflação, pela volumosa dívida externa... (SILVA e SILVA, 1995: 58)

Frente a estes problemas, o que se colocava era a busca de uma via de saída, travestida do neoliberalismo, como o movimento de redução do setor público, via privatização e o estreitamento das intenções e possibilidades de investimento social por parte do Estado.

Considerando esses problemas, não restaram dúvidas de que o padrão intervencionista do estado brasileiro entrava em falência, dando margem a que se procure adotar o modelo neoliberal que preconiza um Estado mínimo, alterando profundamente portanto, a relação Estado-Sociedade, com imposição da primazia do mercado. (Idem. p.54)

Trilhando este ideário, assumiu em 1989 a direção do país o presidente COLLOR, que aderiu explicitamente em seu governo ao neoliberalismo como alternativa de desenvolvimento. A investida modernizante deste governo, instituiu, cada vez mais, uma barreira entre Estado e Sociedade Civil, estreitando os poderes do Estado e tornando-o cada vez mais mínimo. Neste sentido concordamos com FACEIRA (2001) quando expressa que:

O governo Collor desencadeou dois movimentos principais, o primeiro de consolidar a idéia de ineficiência do Estado e, conseqüentemente, a medida que o papel do Estado e a noção de público tornam-se desqualificadas, justificando a redução de sua intervenção na área social e, conseqüentemente, do chamado Estado Mínimo. O segundo seria o desenvolvimento de mundo globalizado e da necessidade do Brasil abandonar a idéia de nacionalismo e globalizar-se a qualquer preço. (p 30)

Tinha início no governo de Fernando Collor uma contra-reforma do Estado, que viria se consolidar no governo de FHC.

Como já assinalamos, foi com Fernando Collor que esse processo de desmantelamento do Estado brasileiro teve início, mas é no governo de Fernando Henrique Cardoso que esse processo se consolida principalmente com relação às imposições de ajuste macro-econômico pelo FMI e Banco Mundial. (ORENHA, 2001:33)

Pautando-se na conjuntura econômica da década de 90, o governo de Fernando Henrique Cardoso, empossado em janeiro de 1995, adotou como perspectiva fazer o país “avançar” no sentido de sua integração ao contexto internacional de globalização. O eixo do governo de FHC centrava-se no ajuste estrutural, a partir de uma lógica que era a mesma adotada para o Terceiro Mundo, lógica esta que era ditada pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Foi nesta década, a partir do Consenso de Washington ⁴ que iniciou-se um processo de reflexão sobre a redefinição do papel do Estado. De acordo com SILVA e SILVA (1995), o Consenso de Washington tinha:

... como fundamentação a ideologia neoliberal, que destaca o primado do mercado livre e aberto, em convivência com um Estado mínimo e preconiza: estabilização econômica(combate à inflação); realização das reformas estruturais (privatização, desregulamentação de mercados, liberação financeira e comercial); retomada dos investimentos estrangeiros para incrementar o desenvolvimento. (p. 59)

Neste período, o Estado, perdendo suas forças, não era mais considerado aquele agente de vital importância no que concernia a sua função de regulação, já que tal momento foi marcado por uma sucessão de mudanças principalmente no que diziam respeito aos direitos. Testemunhava-se o emergir de uma época onde intensificava-se a discussão em torno da flexibilização e fragilização das condições de trabalho, com redução dos direitos, incentivo à terceirização e ataques permanentes à ação sindical. (DIAS, 1997: 6)

A conclusão a que se chegava neste momento era mais mercado livre e menos Estado social, ou seja, tinha-se neste período a:

⁴ Com o intuito de orientar as reformas econômicas nos países latino-americanos, foi firmado em 1989 o Consenso de Washington, resultado de uma reunião entre os organismos de financiamento internacional criados a partir de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos.

... retirada do Estado como agente econômico, dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento dos direitos históricos dos trabalhadores; estes são os componentes regressivos das posições neoliberais no campo social, que alguns se atrevem a propugnar como traços da pós-modernidade. (MONTES,apud.1996: 38)

O Estado, que a partir das décadas de 70/80 vinha paulatinamente perdendo forças, adentrou nos anos 90 mais enfraquecido, minimizado em suas ações, assumindo uma posição contraditória que é sinalizada por FARIAS (2000) quando o mesmo afirma que:

Percebe-se que, de acordo com o mito do mercado livre e eternizado, o Estado pós-moderno passa a ser um simples ator das atividades mercantis, encarregado das funções de repressão e controle. Por um lado, coloca-se em ação no mercado para enfraquecer as políticas públicas industriais, tecnológicas e sociais; por outro lado situa-se em ação sobre o mercado para a regulamentação da ordem, dos incentivos e da informação. (p. 51)

Tem início neste período uma contra-reforma do Estado se assim podemos dizer, já que há uma forte evocação do passado no que concerne as idéias neoliberais, pois as mesmas podem ser consideradas como regressivas na medida em que são observadas as condições de vida e de trabalho das maiorias.⁵ De acordo com BORÓN (1999):

... as sociedades que o neoliberalismo construiu ao longo destes anos são piores que as que as precederam: mais divididas e mais injustas, e os homens e as mulheres vivem sob renovadas ameaças econômicas, trabalhistas, sociais e ecológicas. (p. 58)

Esta década ficou, então, marcada por um movimento de modificação da postura adotada pelo Estado em função das propostas de ajuste econômico e reformas institucionais, tendo como objetivo maior à inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. De acordo com RODRIGUES (1999) o objetivo desta contra-reforma era:

⁵ Assumimos em nosso trabalho a posição defendida por BEHRING (2003) no que diz respeito ao Estado, já que partilhamos juntamente com esta autora da idéia de que há uma contra-reforma do Estado, devido ao fato de estarmos retornando a uma posição já assumida pelo mesmo em períodos anteriores. Seguindo esta linha de raciocínio, concordamos com RAMONET (1998) quando ele explicita que: *“as pessoas já não querem saber disso. E não aceitam que seja dado o nome de reforma ao que, em sentido próprio, não passa de uma contra-reforma, um retorno à antiga ordem social, ao mundo abominável descrito por Dickens e Zola.”*(p.77)

... a superação dos problemas causados pela crise ao desenvolvimento econômico, voltando-se para a recuperação da capacidade competitiva da economia mundial. (p.42)

Tal posicionamento adotado pelo Estado baseava-se no ideal da modernização neoliberal que se expressava no Brasil através da fragilização das condições de trabalho e da vida das maiorias, da recusa de direitos que nem sequer chegaram a se efetivar e também da erosão das mediações políticas do mundo social e do desgaste do espaço público como espaço de negociação e representação. Segundo MONTAÑO (2002) a chamada Contra-reforma do Estado:

... estava articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação do capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da “lógica democrática” e passando para a “lógica da concorrência” do mercado. (p.29)

Neste contexto, o Estado se via cada vez mais voltado para subsidiar o capital, estando mais distante da promoção da justiça social, reduzido a uma espécie de pronto –socorro social.

No âmbito da ofensiva neoliberal e do corte nos gastos sociais, os serviços públicos passaram a ser mais reduzidos e insatisfatórios, e os direitos sociais foram objeto de mutilação e redução. (FACEIRA, 2001: 31)

Essa proposta de reforma neoliberal comportava algumas orientações/ condições que se combinavam e que tinham como objetivo: “... a inserção do país na dinâmica do capitalismo contemporâneo” (BEHRING, 2003: 59), preconizando assim, a transferência estrutural de responsabilidades por parte do Estado em face à questão social, sem que sequer, em contrapartida, assegurasse o repasse dos recursos financeiros essenciais para custear os programas que até então eram desenvolvidos pelo mesmo.

De agente fundamental para a regulação da reprodução social, o Estado assumia mais uma vez uma posição contraditória. Por um lado, se configurava um mero prestador de serviços dos interesses dos grandes oligopólios, nos projetos que visavam restaurar as taxas de lucro abaladas com a crise, ocupando:

... uma posição mais distante do mediador civilizador vislumbrado pelos clássicos da política e de certa forma reeditado pela orientação Keynesiana, datada e geopoliticamente situada, passando a cuidar prioritariamente das condições gerais da reprodução do capital e dos excessos cometidos, no cenário de barbárie que se instaura com o comando do mercado livre, a exemplo da violência endêmica de que somos testemunhas ou vítimas. (BEHRING, 2003: 23)”.

Do outro lado, o Estado não abandonava suas funções coercitivas no que dizia respeito à ordem, mantendo, um sistema precário, estabelecido sob o desenvolvimento de políticas sociais fragmentadas e focalizadas. Segundo FARIAS (2000):

... o Estado social não será demolido, mas transformado e tornado mais flexível e mais robusto de sorte que preserve a sua função principal, que é a de apoiar e ajudar os mais fracos. (p.58)

Contudo, mesmo sendo considerado um todo complexo e contraditório, o Estado cedeu à pressão do comando do grande capital, assumindo uma posição mínima, transferindo suas responsabilidades para outros, ficando somente a mercê do comandante, ou melhor, do capital, convertendo-se em ponto de apoio das empresas. Segundo BEHRING (2003):

... os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infra-estruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade. Nesse sentido último, são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho – diminuição da parte dos salários, segmentação do mercado do trabalho... (p.59)

Esta postura assumida pelo Estado consubstanciou para o Brasil um sistema residual seletivo de proteção pública, conferindo-lhe função compensatória e marginal, obstaculizando então, o modelo universal redistributivo que embora não tenha sido implantado no país, foi um movimento marcante na década anterior, nos anos 80.

O Estado que até então era o principal ator responsável pelo provimento das políticas sociais brasileiras, reduzia a sua atuação neste campo e a transferia para organismos da sociedade civil, o que acabava por ocasionar uma

mudança de direção daquela assumida na década de 80 (universalista) e por acarretar cortes públicos e redução das políticas sociais. A esse respeito IAMAMOTO (2001) complementa que:

... o governo considera que o Estado deve deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado. (p. 120)

O padrão de proteção social implementado neste contexto, que pode ser identificado como residual, baseou-se numa segmentação dos programas[...] legitimando-se a operação de programas sociais estatais de má qualidade, levados a cabo sob forma assistencialista, pontual, clientelista, sem qualquer referência a direitos sociais de cidadania, destinados a um segmento específico da população, que são os excluídos do mercado de trabalho e das condições de sobrevivência. (RODRIGUES, 1999: 45)

O que se visualizava na realidade, no início dos anos 2000, era a retirada do Estado no que concernia ao provimento de políticas sociais e a transferência de desenvolvimento destes serviços para outros órgãos não estatais, formando assim, uma rede de parcerias entre público e privado, onde: “... as transferências de recursos tendem a ser fracas e insuficientes e finalmente, são focalizados, ainda que variem muito, os critérios de focalização.” (DRAIBE, 1997: 241)

A retração do Estado em suas responsabilidades e ações no campo social manifesta-se na compressão das verbas orçamentárias e no deterioramento da prestação de serviços sociais públicos. Vem implicando uma transferência para a sociedade civil, de parcela das iniciativas para o atendimento das seqüelas da questão social... (IAMAMOTO, 2001 43).

Seguindo esta perspectiva de contra-reforma que iniciava-se maciçamente nos anos 90 e se acentuava no início do século XXI, novas formas de gestão dos programas sociais emergiram, apresentando como características principais a focalização e terceirização como forma de contratação, a descentralização do atendimento pela transferência direta, ou através de parceiras,

nos serviços para a comunidade, ou para organizações filantrópicas particulares, confirmando assim, o que ORENHA (2001) nos apresenta:

... as crescentes propostas de desresponsabilização por parte do Estado que, em nome da descentralização dos serviços promovem a privatização através das chamadas “parcerias”, na verdade terceirizações, sem contudo haver o devido repasse e formas de efetivo controle social e gestão de caráter público sobre esses serviços. (p.32)

O conceito de espaço público perde força, dando lugar a outras organizações da sociedade, se traduzindo em espaço de organização comunitária. O espaço público não estatal passa a ser conhecido como mais eficaz que o espaço estatal, descaracterizando ainda mais a assistência social como um direito. O Estado deixa de ser o grande patrocinador do bem-estar social, cabendo a sociedade e a iniciativa privada a responsabilidade de participação no processo de provisão social.

Este processo amplia o espaço das grandes corporações empresariais e das Organizações Não- Governamentais – ONGs – na gestão e execução de políticas sociais com amplas repercussões nas condições de trabalho e no mercado de trabalho especializado. (IAMAMOTO, 2001: 123)

Abre-se, neste momento, um amplo campo para que as ONGs, entidades filantrópicas e outras iniciativas entrem em cena e assumam a co-responsabilidade por desenvolver ações que são de interesse público. Como pode ser percebido:

... na nova modalidade imprimida na relação entre Estado e sociedade, é que se constroem as particularidades das novas formas de gestão dos programas assistenciais. Com a resignificação do conceito de público, que ocorre em decorrência da privatização que ocorre na esfera estatal, esta torna-se cada vez menos capaz de representar o interesse público. (RODRIGUES, 1999: 51)

Diante deste quadro, o Estado tende a uma minimização de seu poder, se afastando de suas tarefas principais, assumindo cada vez mais uma postura de facilitador para as imposições do capital, sendo colocado como alvo dos neoliberais que querem transformá-lo em um anão raquítico e disforme, ainda mais grotescamente pequeno. (BORÓN, 1999:52)

Sendo assim, a retirada parcial do Estado pelo provimento das políticas sociais, as novas articulações que se colocam com o terceiro setor e a resignificação da solidariedade (RODRIGUES, 1999), impõem novos determinantes para a atuação profissional do serviço social, que MONTANO (2002) expressa muito bem:

Desta forma, ao constatar a atual retraída do Estado nas suas responsabilidades de responder às seqüelas da questão social, diminuindo e precarizando as políticas sociais estatais, as avaliações sobre as repercussões e rebatimentos disto na profissão são diversas e contraditórias... (p. 245)

É justamente a partir destas novas determinações colocadas para os profissionais que trabalham na área de atuação das políticas sociais que estaremos analisando, no tópico seguinte, tais políticas no atual contexto brasileiro. Compreendendo a partir do reordenamento das funções do Estado que aqui apresentamos, que as políticas sociais passam a ser geridas sob uma nova perspectiva que vem afetando diretamente as condições e relações de trabalho dos profissionais de serviço social, assim como ocasionando mudanças profundas em termos de mercado de trabalho e contratação.

2.3.

A configuração das políticas sociais brasileiras a partir dos anos 90

Com a adoção de um novo posicionamento por parte do Estado, a partir dos anos 80, ou melhor, seguindo a perspectiva de pensamento de que houve apenas a retomada de uma postura que já se fez presente no passado da sociedade brasileira, o mesmo deixa de se responsabilizar pelo desenvolvimento das políticas sociais, deslocando-se para uma postura mínima e contraditória.

No presente cruel que nos é apresentado, o Estado encolhe-se, afastando-se parcialmente do trato à questão social, não por motivo de falta de eficiência, mas por ter que se adequar à nova lógica neoliberal que o pressiona e o faz retomar um nível de atuação que Marx já sinalizava em uma época distante da

que estamos vivenciando, quando para ele o Estado era visto como um instrumento a serviço do capital.

O Estado que outrora era o principal responsável pelo provimento das políticas sociais, transferiu, da década de 90 para os dias atuais, suas responsabilidades para organismos da sociedade civil, nos levando a visualizar que retrocedemos àquela concepção de que o bem-estar pertence ao âmbito do privado, como bem explicita MONTAÑO (2002):

... o bem-estar pertence ao âmbito do privado, ou seja, as famílias, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas, devem responsabilizar-se por ele, numa rede de solidariedade que possa proteger os mais pobres. (p.12)

Emergindo nos anos 90, esta contra-reforma do Estado consubstanciou para o Brasil a retomada a um sistema residual seletivo já vivenciado na sociedade brasileira, conferindo às políticas sociais apenas a função compensatória e paliativa, revertendo então todas as conquistas adquiridas na década de 80.

Iniciava-se então, um novo período que resgatava marcas visíveis do passado, já que o objetivo geral de toda esta lógica cruel era:

... retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão [...], criar uma autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para o seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades... (MONTANO, 2002: 23)

Desenvolveu-se neste tempo no Brasil, sistemas de seguridade de qualidade para aqueles trabalhadores que permanecem no emprego formal e programas de qualidade desenvolvidos pelo setor privado para aqueles que têm melhor poder aquisitivo, enquanto que para a grande massa da população, desenvolveram-se, como afirma RODRIGUES (1999):

... programas sociais de má qualidade, levados a cabo sob forma assistencialista, pontual, clientelista, sem qualquer referência a direitos sociais de cidadania, destinados a um segmento específico da população, que são os excluídos do mercado de trabalho e das condições de sobrevivência. (p.45)

No interior deste contexto estavam as políticas sociais que vão sofrer, a partir destes anos, profundas e acirradas modificações. Alterações estas que caminhavam em sentido contrário a forma universalista proposta na década de 80. Cabe salientar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou consideravelmente os direitos sociais e políticos, estabelecendo novas bases nas relações trabalhistas, como também no que se referia ao maior comprometimento do Estado e da Sociedade civil no financiamento dos gastos sociais. (RODRIGUES: 1999)

Contudo, os resultados conquistados na década de 80, a partir da Constituição, não puderam ser considerados significativos, já que a efetivação do conteúdo institucional não fora concretizado nos anos 90. As políticas sociais neste momento não atingiram o patamar redistributivo tão almejado pela Constituição. De acordo com BEHRING (2003):

Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente, nessa perspectiva deixam de ser um direito social. (p. 64)

O corte nos gastos sociais atingia de forma maciça todas as políticas sociais, o que acabou por se desdobrar em uma debilitação generalizada dos serviços sociais básicos, comprometendo assim a marcha da universalização da cobertura e da qualidade de oferta, que até então constituíam a bandeira da luta dos anos 80.

A avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares nos anos 80 foram convertidos na década de 90 em bens ou serviços adquiríveis no mercado, ou seja, a saúde, a educação e a seguridade social deixaram de ser componentes inalienáveis dos direitos do cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiadas entre fornecedores e compradores. (BORÓN, 1999: 9)

Assim, as políticas sociais adentraram o século XXI no centro da crise como afirma BEHRING (2000): “... La onda larga con tendencia a la estagnación coloca la política social en el centro de la crisis. (p. 183)” e passaram a ser concebidas como políticas residuais e focalizadas, sendo alteradas e muito no que diz respeito aos seus objetivos e orientações. Neste sentido, BEHRING (2003)

explicita que: “... as políticas sociais, no atual contexto neoliberal, global e produtivo, são substantivamente alteradas em suas orientações e em sua funcionalidade. (p. 244)”.

Portanto, tais políticas além de assumirem um novo caráter, que se assim podemos dizer, fogem bastante aos seus princípios: “... la política social en el capitalismo no se fundó em una verdadera redistribución de la riqueza. (BEHRING, 2000: 1987), deixaram também de ser desenvolvidas pelo Estado, passando da égide do Estado para serem desenvolvidas a partir da lógica da sociedade civil, conforme explicitado em outros momentos de nosso trabalho.

... o Estado deixa de intervir diretamente na questão social, passando a financiar, por meio de convênios, inúmeros programas assistenciais desenvolvidos por organizações não-governamentais, reduzindo assim gastos com a área social e transferindo as responsabilidades para o âmbito do privado. (FACEIRA, 2001: 29-30)

Esta transferência de responsabilidades acabou por fazer com que estas políticas passassem a ter formas de gestão descentralizadas, que se traduzem na focalização do atendimento e na terceirização como forma de contratação, na transferência direta ou através das parcerias dos serviços para a comunidade ou para organizações filantrópicas, mobilizando a ação pública não – estatal numa perspectiva de refilantropização da assistência. (RODRIGUES, 1999: 47).

O conceito de espaço público cede lugar aos interesses de grupos coletivos e a ação pública não-estatal passa a ser vista como mais eficaz, devido ao fato de que:

O Estado deixa de se responsabilizar como principal instância de garantia dos direitos sociais, consolidando um Estado mínimo para a população e os trabalhadores; e um Estado máximo para o capital, tendo como produto dessa sociedade o “cidadão- consumidor” e não o cidadão de direitos sociais e políticos. (FACEIRA, 2001: 33)

As parcerias tornam-se mais freqüentes, configurando a nova forma de gestão das políticas sociais brasileiras, que a partir de todas estas alterações passam a ser geridas por ONGs, entidades filantrópicas ou iniciativas derivadas das microsolidariedades (originárias na família, nas igrejas, ou nas diferentes localidades) que vão assumindo gradativamente a responsabilidade pelo provimento de tais políticas, contribuindo assim, para a diminuição das ações do

Estado, que vão passo a passo se tornando pontuais e seletivas. Segundo TELLES (1998) esta redefinição das relações entre Estado e sociedade:

... elide a questão dos direitos por via da transferência das responsabilidades públicas na prestação dos serviços sociais para a assim chamada comunidade, seja a família, sejam as organizações não-governamentais, sejam as organizações filantrópicas e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial. (p. 21)

Desta forma, ao trilharmos este caminho de análise sobre as alterações na postura do Estado, constatamos que tais modificações implicaram em mudanças significativas no que concerne ao desenvolvimento das políticas sociais, o que nos leva a constatar que a precarização e os cortes dos gastos em relação ao social se desdobraram em mutações radicais no trato da questão social, afetando significativamente a profissão de serviço social.

Assim, olhando a partir deste prisma, concordamos com MONTANO (2002) quando o mesmo afirma que:

... as políticas sociais constituem base de sustentação funcional-ocupacional do Serviço Social, caracterizando sua funcionalidade, sua legitimidade, criando o espaço de inserção ocupacional, e se elas foram e estão sendo significativamente alteradas no atual contexto sócio-econômico e político, podemos então afirmar que a profissão de serviço social tende a sofrer transformações relevantes na sua demanda e no seu campo de atuação, na sua modalidade de intervenção e no seu vínculo empregatício. (p. 244)

Em decorrência, vislumbramos em nosso país, mudanças expressivas no que se refere ao campo de atuação dos assistentes sociais que tendo nas políticas sociais a base de sua funcionalidade e legitimidade, passam a vivenciar alterações que rebatem diretamente na coluna vertebral da profissão e se desdobram em novas condições de trabalho.

Os assistentes sociais, totalmente inseridos neste processo de mutações expressivas, vêm perdendo espaço no âmbito estatal: “... o que se parece processar, na verdade, é uma tendencial perda paulatina de espaço profissional-ocupacional dos assistentes sociais (fundamentalmente no âmbito estatal)” (MONTANO, 2002:248), estando estes profissionais sujeitos às novas formas e condições de trabalho que lhe são apresentados.

Os assistentes sociais encontram-se entre estes agentes, portanto, estão entre os custos que particularmente podem ser recortados como forma de diminuição das despesas estatais gerais com a área social. Esta afirmação remete, tendencialmente, no contexto da focalização, descentralização e precarização das políticas sociais, à clara precarização das condições de trabalho do assistente social, sua terceirização ... (Ibid., p. 249)

Sem dúvida, as novas condições que são apresentadas hoje para a profissão causam impasses para a atuação do profissional e geram desafios a serem enfrentados pelo serviço social. Neste rumo, procuraremos no capítulo seguinte aprofundar nossa análise sobre as novas condições de trabalho do assistente social, tomando como ponto central de nossa discussão a temática da terceirização, já que tal fenômeno se configura como eixo de nosso trabalho pela sua presença crescente no novo mercado de trabalho dos assistentes sociais.