

## GESTÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL: DIMENSÕES E IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Idália Landim Fernandes<sup>1</sup>  
Maria Elizabeth S. Borges<sup>2</sup>

**RESUMO:** *O estudo de gestão social e das políticas sociais emerge em contextos de crise capitalista de acumulação e na onda neoliberal de crítica ao Estado de Bem-Estar Social. A progressiva reflexão advinda evidencia a estreita relação entre estas duas disciplinas, favorecendo uma atuação especializada do Serviço Social nas diferentes expressões e formas da questão social. O enfrentamento da questão social pelo Estado encerra controvérsias a partir de visões que debatem a proteção social de ângulos conflitantes, colocando-se, de um lado, o neoliberalismo que desfralda a bandeira de políticas sociais focalistas, e de outro, os defensores de um projeto democrático. A nossa perspectiva teórica nos direciona para uma análise que reconhece a interdependência dos dois pilares.*

**Palavras-chave:** Política Social, Gestão Social, Questão Social.

### INTRODUÇÃO

O significativo debate sobre gestão social e políticas sociais, em passado recente, enseja escolhas de reflexão sobre estes assuntos, representando a relação entre eles, nosso principal móvel de interesse, aqui configurado como objeto de estudo. O temário inscreve-se numa análise que reconhece a interdependência desses dois pilares, matéria prima para as perspectivas de atuação do Serviço Social. Trilhamos por via de uma abordagem crítica, que articula as dimensões econômicas, sociais, culturais e política, formadoras de um conjunto contraditório, em cujo universo, as verticalidades e transversalidades imprimem uma rica configuração ao temário em lide.

Os nossos objetivos, ao empreender este estudo, buscam responder às indagações que a matéria no currículo do Curso de Serviço Social suscita, em razão mesmo do Projeto Pedagógico, que focaliza uma formação profissional situada nos marcos do pensamento dialético, justificando a necessidade de experimentar uma produção teórica, ainda que de caráter exploratório, que contribua para alicerçar a articulação ensino/pesquisa na Escola de Serviço Social da Universidade Católica do Salvador/ ESSUCSAL.

Para fazer a leitura que nos propomos, tomamos Política Social como um mecanismo sócio-político-institucional para enfrentamento da *questão social*, determinada pelo confronto de forças presentes num cenário sócio-histórico. As políticas sociais são mediadas pelo Estado, que as concretiza através de um aparato jurídico-administrativo-político, como um lócus institucional para tratar da gestão e regulação da vida em sociedade. As políticas sociais são, pois, mecanismos de enfrentamento dessas necessidades sociais, na medida em que a sociedade se organiza para expressá-las como demandas. A gestão social assume, então, a forma pela qual o Estado, na relação com a sociedade civil, empreende ações públicas como resposta às demandas e necessidades dos cidadãos, constituindo-se no canal de possíveis propostas e realizações.

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora da disciplina Gestão Social da Escola de Serviço Social – ESSUCSAL, Mestre em Administração/UFBA.

<sup>2</sup> Assistente Social, Professora da disciplina Política Social da Escola de Serviço Social – ESSUCSAL, Mestre em Serviço Social/UFPE.

## REFERENCIAIS HISTÓRICO-CONCEITUAIS: POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Na contemporaneidade, o padrão de acumulação capitalista remarca a velha “questão social”, agravando os dilemas, propostas e meios de enfrentamento por parte do Estado na sua relação com a sociedade civil. Como está em Yamamoto (2001), a *questão social* é expressão das contradições das relações de produção e organização do trabalho: “*é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários*” crivados por interesses de classes, que marcam diferentemente as concepções e propostas que orientam as políticas econômicas e sociais. No Brasil, a *questão social* aparece com a constituição da classe operária, ao final do século XIX, em meio ao processo de industrialização, sob o controle de importadores e empresários vinculados ao capital estrangeiro. Por décadas, permaneceu na ilegalidade, formulada como desordem e enfrentada como uma questão de polícia, como analisa Wanderley Guilherme dos Santos.

Somente nos anos 30, no primeiro governo de Vargas, a “questão social” passa a ser reconhecida como questão política, sob postulados liberais-democratas que marcam a emergência de um patamar mínimo de proteção social. São criados instrumentos de controle para intervenção nas questões trabalhistas, como o Ministério do Trabalho e a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT e os Institutos de Aposentadorias e Pensões. As iniciativas dos governos posteriores dão continuidade a esse processo, consolidando a estratégia desenvolvimentista, com expansão do capital industrial/produtivo e a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e ampliação das políticas sociais.

A proteção social torna-se um importante mecanismo de reprodução da força de trabalho, “necessidade que se impõe pelas exigências estruturais do próprio sistema produtivo e pelas reivindicações dos trabalhadores, pelo crescimento dos seus sindicatos” (Mota, 1995:123-4), malgrado o período de ditadura militar, cerceando a mobilização dos trabalhadores e a organização da sociedade civil. Por exemplo, em pleno regime autoritário, é retomada a seguridade própria das empresas, concomitante à expansão do sistema público. É criado, então, o Instituto Nacional de Previdência Social/INPS (dec. 72/66), com o objetivo de racionalizar gastos e centralizar o regime previdenciário, produzindo a unificação dos diversos institutos de Previdência Social e o alinhamento de sua gestão na perspectiva da centralização do poder político e administrativo. Já nos anos 80, o projeto de Seguridade é integrado no plano das lutas pela democratização do Estado brasileiro, na perspectiva de um sistema de proteção aos “riscos sociais” e na direção da universalização dos direitos sociais, num contexto de crise econômica. Não se pode dizer que o Brasil tenha alcançado o pleno desenvolvimento de uma Política de Seguridade Social, tampouco desenvolveu o “Estado de Bem-Estar Social”, implantado na Europa.

Nos anos 90, no contexto de crise de acumulação do capital sob a égide do neoliberalismo, as políticas sociais passaram a ser referidas como “custosas”, responsáveis pelo agravamento da crise financeira do sistema previdenciário, mote para justificar a perversa compressão dessas políticas e escamotear a crise do modelo de regulação estatal, pontuado por redefinições no enfrentamento das expressões da *questão social*, tornando reduzida a participação das políticas públicas no movimento de produção e reprodução do capital. Assim, a condução do Estado tende à focalização, seletividade, concretizando uma concepção privatista das políticas sociais, distanciando-se dos fins e meios que demarcaram o projeto do *Welfare State* nas economias avançadas.

Reconhecendo os limites para se proceder a uma avaliação das políticas públicas no Governo Lula, por ser muito difícil fazer uma análise imparcial de uma história em curso,

ousamos destacar alguns pontos que certamente merecerão aprofundamentos em outros momentos, de pesquisa ou de socialização da discussão. Nossa perspectiva teórica e política impõe-nos a necessidade de decifrar a direção social deste governo, para, então, compreendermos a gestão das políticas sociais.

O presidente Luis Inácio foi eleito com alto “capital” eleitoral, numa mobilização popular, confluindo esperanças, dada sua história de homem público de vinculação com a classe trabalhadora. Tão logo se definiram as regras do jogo da governabilidade, uma pergunta emergiu, ficando suspensa no ar: qual é mesmo a direção social e política deste governo?

Para J. P. Netto (2003), um governo se avalia pela sua *direção social*, na relação com os interesses e aspirações da massa de trabalhadores e na condução das políticas sociais. A nossa perspectiva de análise leva em conta que o desvendamento desta direção só é possível se o fizermos considerando,

(...) um governo só se explica como fazendo parte de um Estado, que por sua vez tem por base o modo de produção, é preciso, então, buscar na realidade as categorias teóricas que nos permitam ir da aparência à essência para explicá-la. O Estado brasileiro é a instância do capital mundial em crise e neste Estado, o governo serve a um arco de pluralidade de capitais, lembrando que a nossa economia se situa nas franjas do imperialismo mundial. E ‘por cause’, circunstâncias conjunturais do capital exigem que o Estado brasileiro seja conduzido por um governo mantido dentro da lógica neoliberal: não é possível no atual quadro de reestruturação produtiva, um estado social-democrata como convinha ao taylorismo-fordismo (CARVALHO, 2004).

Ao entender as políticas públicas do governo brasileiro como um indicativo da sua direção social e política, tomando o Estado como o aspecto menos móvel, é possível então afirmar que o governo atual não faz um corte com o anterior em seus aspectos estruturais. Na análise de César Benjamin (2003), *a economia brasileira carrega do período anterior o peso de enormes dificuldades, dentre elas, o desmonte da capacidade de realizar, induzir e coordenar investimentos*.

Ora, de partida o governo gerou um discurso contraditório, pois, ao tempo em que cultiva e preserva seus compromissos na área da economia, garantindo a continuidade de acordos para manter a estabilização (queda do “risco Brasil”), ancorado numa composição conservadora de governo, simultaneamente faz declarações de compromisso com as forças progressistas, prometendo romper com a “herança maldita” da política brasileira. A priori, são identificadas condições antagônicas na montagem do seu projeto de governo. Para Benjamin, o governo Lula aceitou mover-se dentro dos marcos estruturais previamente fixados, dentro do ‘ambiente’ criado pelo neoliberalismo, mantendo as reformas estruturais (privatização, revisão da legislação trabalhista e reforma da Previdência) e na relação com a sociedade, exercendo um papel desmobilizador, mantendo a mesma linha de políticas assistenciais, insuficientes para enfrentar o quadro de iniquidades sociais. *O Estado brasileiro foi reduzido à vida vegetativa, na qual se limita a pagar salários, alguns gastos de custeio e, sobretudo juros*.

O neoliberalismo como uma filosofia adequada aos propósitos do capital faz a defesa da livre iniciativa, ou do mercado. É, portanto, um modelo que não é apenas de natureza econômica, “faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”, ou seja, é um modelo de acumulação capitalista, sustentado na globalização/ mundialização e ajuste estrutural e se construiu como resposta à crise global do capitalismo. Focaliza primordialmente a centralidade do mercado e busca o esvaziamento do “Estado - Providência” como instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania.

Nesse modelo de acumulação, os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe. A expressão institucional desse modelo é também um “novo Estado”. É preciso considerar, nos termos de J. Ubaldo Ribeiro, que soberania não está no governante, mas no esquema econômico e militar que lhe dá suporte e é neste sentido que os estados com superioridade econômica conseguem relativizar a soberania dos estados mais fracos.

A adoção do “credo” liberal nos EUA, centro dominante do capitalismo industrial, trouxe graves conseqüências para o resto do mundo, em particular para a América Latina, onde os efeitos devastadores da crise financeira e a explosão da crise da dívida externa nos anos 80 levaram o Banco Mundial, o FMI e o governo dos EUA ao chamado “Consenso de Washington”, propondo, então, o *ajuste estrutural*, que vem a ser uma proposta de diminuir o déficit fiscal, reduzindo os gastos públicos, aplicando uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros positiva. Os objetivos do ajuste seriam: transformar as exportações no motor do crescimento, liberalizar o comércio exterior, atenuar as regulações estatais, maximizando o uso do mercado, concentrar o investimento no setor privado, comprimindo o estatal (SOARES, 1998).

A América Latina passou a ser encarada como um mercado dos EUA, com abertura comercial incondicional. No Brasil, a reestruturação da economia produtiva, acoplada a plena aceitação do neoliberalismo, produz crise do trabalho social, que se manifesta na informalidade ou precariedade do trabalho e no desemprego. Na realidade, verificaram-se dois fatos: o agravamento das condições anteriores de desigualdade social e o surgimento de novas formas de pobreza e exclusão social. O ajuste veio se implementar nos anos 90, a meio caminho da tentativa de montar um possível *Estado de Bem-Estar social*. A crise brasileira se dá no chamado esgotamento do *Estado desenvolvimentista*, ao final dos anos 80, decorrente do processo crescente do endividamento externo e interno. Nessa década, deu-se o processo de transição democrática, ainda sob hegemonia conservadora, mas onde também encontramos movimentos sociais ativos e propostas alternativas inovadoras de gestão pública.

Na análise de Benjamin (2003), nas áreas de investimento previsto pelo orçamento do governo, há cortes consideráveis na assistência, transporte, reforma agrária; outras áreas são de investimento zero, como habitação e saneamento e outras de investimento pífio como saúde e habitação, levando-nos à conclusão de que “o Estado brasileiro existe no mundo do espetáculo midiático das declarações e entrevistas e não no mundo real”.

É no quadro econômico que haveremos de compreender o panorama das políticas públicas e sua gestão, especialmente as da Seguridade Social, por ser nossa área de interesse. Entendemos que as políticas sociais são implementadas para responder às demandas por proteção social, espaço onde se consolida o campo de intervenção profissional, com vistas à efetivação de direitos e acesso aos serviços públicos. O padrão de acumulação capitalista vigente, remarcando a *questão social*, agrava os dilemas, propostas e meios de enfrentamento por parte do Estado na sua relação com a sociedade civil. Nas últimas décadas, tem se intensificado o debate sobre as questões implicadas na gestão social, as quais podem ser apreendidas/ analisadas sob diversos ângulos, mas certamente todas as análises convergem para explicá-las à luz das profundas transformações que estão se processando aceleradamente na sociedade contemporânea. Um universo expressivo de intelectuais, pesquisadores, gestores, governantes, enfim, um conjunto de sujeitos com algum grau de responsabilidade pública, atribuem importância ao tema e estão interessados em dar uma adequada interpretação ao assunto (MOTA e RAICHELIS, 1999).

A história nos ensina que, na Grécia Antiga, a prática de democracia direta trazia para a esfera pública, localizada na Polis, as decisões coletivas de interesse comum pelos que eram considerados cidadãos; a concepção de cidadania, na França do século XVIII, sob a constelação de valores democráticos, vocalizados na obra de Rousseau, já preconizava a cidadania ativa, exprimindo-se na participação do povo em tudo aquilo que lhe dizia respeito, sob a forma plena

da soberania popular. Na vigência da doutrina liberal legitimadora da industrialização capitalista, emerge um processo de desconstrução de ideário igualitário, no qual o mercado estaria destinado a cumprir um papel central no equilíbrio das forças econômicas e sociais da sociedade, enquanto é negado ao Estado a vocação para a proteção social.

Na atualidade, a discussão sobre gestão social emerge em contextos de reformas liberais do Estado e seu desenvolvimento, na América Latina, ocupa um espaço contraditório, estando, hoje, associada ao debate quanto ao enfrentamento da questão social, tanto nos marcos do neoliberalismo como de um projeto democrático, delimitando concepções distintas quanto ao papel do Estado, das políticas sociais e da sociedade civil. A gestão das políticas sociais públicas se manifesta, marcada pela contradição de um Estado que prima pela razão burguesa e uma sociedade aviltada em seus direitos e expectativas, mas que se movimenta pressionada pelas carências econômico-sociais, face ao posicionamento de um Estado que se desresponsabiliza no desempenho de funções fundamentais. Dessa forma, a gestão social vai se configurando como desafio, no esforço pela cidadania, por realizações democráticas e pelo alcance de objetivos e metas políticas e socialmente legítimas.

Ora, o estudo da gestão social no âmbito da formulação e implementação das políticas sociais inscreve-se num novo quadro de conhecimento e de prática, com muitas contradições e impasses, tecendo laços interativos entre vários atores coletivos, que vão escrevendo capítulos sócio-políticos de uma nova realidade, abrangedora das esferas estatal, privada e não-governamental.

As alterações constitucionais nos paradigmas tradicionais de gestão das políticas sociais públicas no Brasil e a reforma oficial do Estado dimensionam o planejamento, organização, execução e avaliação de ações de promoção e desenvolvimento social em sistemas descentralizados, alcançando decisões dos municípios, na medida em que estratégias descentralizadoras no nível local representam meios de viabilização de objetivos econômicos e financeiros, processo denominado “municipalização”.

Novos pressupostos e valores buscam ocupar um espaço de maior riqueza conceitual e metodológica em substituição aos formatos teórico-metodológicos de caráter tradicional, que tinham no modelo tecnocrático sua base de sustentação. Assim, a especificidade da gestão social pública assumirá características que a diferenciam de outros modelos de gestão, com ênfase na necessária democratização das relações de poder, na orientação para a participação e controle de políticas e programas sociais pela população beneficiária e nas complexas relações intersetoriais. A sociedade civil vem se configurando como uma instância de poder, em razão do crescente e contínuo processo de conscientização da problemática econômica e social e de sua dinâmica na mobilização e acumulação de forças, pela via dos movimentos sociais e dos diferentes grupos de interesse. Aqui, nossa pergunta: Como implementar um modelo de gestão social, abrigado em concepção inovadora, participativa, democrática e soberana?

Hoje, fruto de uma nova relação Estado-sociedade, há requisição de profissionais em serviço social que podem lidar com as mudanças apontadas na estrutura institucional pública, recolocando-se como uma demanda de contingentes populacionais mais amplos. O quadro da realidade atual exigirá no exercício profissional, o posicionamento que expresse um

“trato crítico e qualificado, pautado em princípios éticos, o que significa desenvolver a capacidade de formar opinião e tomar posição sobre o que ocorre na realidade social; significa apreender os processos societários em curso e os modos e meios através dos quais eles afetam o conjunto da vida social, em cada realidade, ou seja, na realidade está a chave para desvendar os processos sociais sobre os quais a profissão intervém” (MOTA, 2000).

Diante disso nos perguntamos: quais as nossas tarefas profissionais?

Assim, nosso estudo vem-se esboçando como uma exigência profissional na condução das disciplinas que têm esta matéria como conteúdo e parte das nossas preocupações no exercício da docência, que nos leva a perguntar: para que estamos formando assistentes sociais?

A metodologia que estamos propondo para início do estudo apontado considera a incursão bibliográfica para revisão da literatura, rastreada a partir da perspectiva teórico-analítica adotada, ao tempo em que abre outras possibilidades no caminho da produção teórico-prática. A estratégia está articulada a outras tarefas e espaços de trabalho acadêmico, quais sejam:

- Participação no Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Exclusão Social, Políticas Sociais e Direitos Humanos.
- Desenvolvimento de projeto de pesquisa articulado aos projetos de doutoramento, individualizados.
- Produção de textos para fundamentação da matéria em sala de aula e envolvimento de estudantes no processo de iniciação científica.
- Participação em eventos, debates, sessões científicas que articulem as temáticas transversais e verticais relacionadas ao nosso foco de estudo.

## CONCLUSÃO

Assim, ainda não podemos falar em resultados imediatos para o processo de estudo-pesquisa sobre a matéria em lide, mas levantamos como expectativa a condição de aprimoramento do nosso trabalho na ESSUCSal e, num médio prazo, a possibilidade de uma relativa produção teórica, ainda que de caráter exploratório, que nos permita assumir o posicionamento no campo das controvérsias no debate da proteção social no Brasil. De partida, colocamo-nos entre os defensores de um projeto democrático que propugna pela universalização e garantia de direitos, em igualdade de condições para toda a sociedade, mediadas pelo Estado, na forma de gestão pública, com democratização do poder e participação política da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perdas de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENJAMIN, César. Economia brasileira e política econômica. In: **Universidade e Sociedade** (31). Brasília: Andes, 2003 (Debates Contemporâneos).

CARVALHO, Edmilson. Textos para debate sobre política social. Salvador: UCSal, 2004 (mimeo)

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO e RAICHELIS (org). **Gestão Social, uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/ IEE, 1999.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**, São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, A.E. **Cultura da crise e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 1995.



NETTO, J.P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: **O desmonte da Nação**. Ivo Lebauspín (Org.). 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil. In: **Gestão Social, uma questão em debate**. RICO e RAICHELIS (org). São Paulo: EDUC; IEE , 1999

SOARES, Laura. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000 (Coleção Questões de Nossa Época, v. 78)