



A GESTÃO DO SOCIAL NOS MARCOS DO NEOLIBERALISMO: O governo Lula e os mecanismos de institucionalização da pobreza

Livia Pinto de Oliveira¹

Resumo: O texto apresenta uma breve análise da formação da Política Social brasileira nos últimos anos, em especial no decorrer da gestão do governo Lula. Sendo está marcada pela busca de legitimidade a partir do desenvolvimento de programas de caráter assistencial e compensatório. Mas o que fica posto é que a lógica de expandir os investimentos em uma política social direcionada à pobreza escamoteia, de fato, a engrenagem do capital privado em encontrar novos e lucrativos campos de investimento, em detrimento do serviço público. De modo que o discurso político atual de centrar forças em propostas de enfrentamento da pobreza, via a eficiência da gestão social, servem de legitimação para o avanço do capital e o andamento das reformas neoliberais.

Palavras-chave: Gestão, institucionalização, pobreza.

Abstract: This paper presents a brief analysis of the shape of Brazilian social policy in recent years, especially during the administration of the Lula government. Is being marked by the pursuit of legitimacy from the development of character and compensatory care. But what is made is that the logic of expanding investment in social policies towards poverty over, in fact, the machinery of private capital to find new and profitable fields of investment, rather than public service. So that the current political discourse forces to focus on proposals for coping with poverty, via the efficiency of social management, serve to advance the legitimacy of capital and the progress of neoliberal. reforms.

Keywords: Management, institutionalization, poverty.

¹ Assistente social. Universidade Federal da Paraíba. E-mail: lipioli@yahoo.com.br



I. INTRODUÇÃO

Como menciona Carvalho (1999, p.19), ao se falar em gestão social, refere-se “à gestão das ações sociais públicas”. De modo a expressar a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos incorporadas pelo Estado e materializadas como resposta em forma de políticas sociais garantidoras de direito.

Embora a perspectiva da conquista civilizatória tenha sido o palco central da pauta governamental no processo de reabertura democrática do Brasil, o que se vigora até os dias atuais é a permanente concentração da renda, da riqueza e do poder, mantendo o traço de desigualdade imanente da lógica de acumulação do capital.

No bojo das transformações societárias em curso, o agudizamento da questão social e os novos contornos que lhe são conferidos exigem um urgente enfrentamento em nível global.

Sendo os países de capitalismo periféricos amplamente atingidos pelo processo de reestruturação econômica e política², se estabelecem em seus territórios estruturas ainda mais deficitárias na relação Estado/sociedade, perseguidos por altos índices de desemprego, precarização das relações de trabalho, vulnerabilidade social em uma manifestação da pobreza estrutural e conjuntural, sendo, portanto, alguns dos “fatores que engendram demandas e limites e pressionam por novos arrojados de gestão da política social” (CARVALHO, 1999, p.20).

Diante do expressivo contexto de mudanças que se configura nos Estados-nacionais não se pode perder de vista as implicações contidas na reforma do Estado e, portanto, na gestão do social.

Se durante as três décadas que se sucederam à Segunda Guerra Mundial foi possível o investimento em projetos universalistas de atenção às necessidades dos cidadãos, garantidas pelo Estado enquanto direitos sociais, o que se processa na atual conjuntura é o desmonte do pacto interclasses mediador dos conflitos entre capital/trabalho, que culminou com a implantação do *Welfare State*.

² Os processos de globalização econômica e o acirramento de competitividade introduzem novas compressões para as Nações (quedas nas taxas de crescimento, desemprego, déficit público, pressões internacionais por ajustes fiscais, liberalização dos mercados, desregulamentação estatal...), alterando os padrões na oferta de bens e serviços assegurados nas chamadas décadas gloriosas do pós-guerra. (CARVALHO, 1999, p.23)



Atualmente, visando garantir a plena maximização do lucro, o sistema capitalista engendra estratégias inovadoras para superação da crise deflagrada no processo produtivo, em meados da década de 70, e desde então procura redesenhar “novas formas” de gerir as questões sociais. Sendo assim, em substituição ao Welfare State tenta a consolidação do Estado mínimo, no que compete ao atendimento das demandas sociais; promove-se a descentralização das ações governamentais e ocorrem privatizações tanto em âmbito econômico como em atividades sociais exercidas pelo Estado.

Tais medidas encontradas pelo Grande Capital como receita para enfrentar a crise tem gerado a fragilização do Estado-nação, “tornando quase compulsório e consensual um movimento externo, em direção a formação e integração em blocos econômicos, e um movimento interno, de descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil para compor um novo pacto e condições de governabilidade” (CARVALHO, 1999, p.23).

De fato, a década de 90 representa para o Brasil, a forte presença do poder local na definição da agenda pública, fazendo com que as experiências de descentralização política na gestão municipal sejam mais difundidas nacionalmente.

A esfera local, evidentemente, foi fortalecida pela redemocratização do país na medida da reconquista de sua autonomia política, mas em contrapartida passou a ter encargos maiores no atendimento das demandas sociais, enfrentando o pesado ônus da crise fiscal do Estado brasileiro. (LEAL, 2003, p.58)

De qualquer forma nas várias realidades de Estados-nacionais, o campo da governabilidade no espaço local revela o equacionamento de organizações e redes representativas (ONU, Banco Mundial, ONGs) na disputa da definição da agenda política social, principalmente em países como o Brasil, sem que haja um verdadeiro esforço para promoção de um planejamento de gestão ambicioso que verdadeiramente contemple as necessidades sociais.

II. A Assistência Social e o combate à pobreza no governo Lula: o Fome Zero, o Bolsa Família e o SUAS

Sem dúvida a década de 90 representa para o Brasil a engrenagem de um novo Estado, ou segundo Bresser – Pereira (1998, p. 36) [...] “– a reforma do aparelho do Estado -, uma reforma que propiciará que se estabeleça, no setor público, uma administração



pública gerencial”. As reformas implementadas desde então no cenário brasileiro visam cumprir as diretrizes desta lógica da política econômica neoliberal.

O próprio governo Fernando Henrique Cardoso (1995/1999) representa a consolidação do Estado neoliberal em nosso país, efetivado pelo desmonte das frágeis políticas sociais brasileiras mediante a adoção da gestão compartilhada, pela qual o Estado transfere sua responsabilidade no tocante à promoção dos serviços sociais para a esfera da sociedade civil.

De acordo com Werneck (2008, p. 19) a idéia do “empreendedorismo e assistencialismo condicionado constituem os alicerces da nova concepção de política social” [...]. Delegar ao Estado e a própria sociedade civil a tarefa de fazer enfrentamento a questão social e manter no âmbito estatal a falácia do discurso de inclusão dos segmentos que estão social e economicamente a margem do processo e/ou acesso das condições básicas da sua reprodução, via programas pontuais de alívio à pobreza e fomento a autopromoção, revelam a inoperância de tais medidas em alterar as estruturas que reproduzem as desigualdades.

A feitura da política social assumida por FHC, embora ganhe nova roupagem com o governo Lula permanece o traço de oposição aos princípios universalistas. Neste caso, evidencia-se o modelo assistencialista focalizado, onde novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo.

Em torno da Política da Assistência Social e do combate à pobreza, destaca-se o Programa Fome Zero³, implantado como carro-chefe da política social do governo Lula, em seu primeiro mandato. Tal programa fora apontado pelo mesmo em seu primeiro pronunciamento como presidente da República em Outubro de 2002 – “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia terei cumprido a missão de minha vida” – mas foi lançado oficialmente no dia 30 de Janeiro de 2003 sob responsabilidade do

² O Programa Fome Zero encontra suas origens em 2001, em projeto coordenado pelo do próprio Graziano com a ambiciosa meta de “suprir a fome e as causas mais profundas que geram a exclusão”. O Programa Fome Zero , segundo seu texto original, é

Uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos [...] Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

A iniciativa envolve todos os ministérios, as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade; propõe que a Política de Segurança Alimentar para o Brasil seja executada, de forma conjunta, por três grupos de políticas: as políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; as políticas específicas, voltadas para atender as famílias sem segurança alimentar; e as políticas locais que podem ser implantadas imediatamente, através da ação das prefeituras e da sociedade civil. (FREITAS, 2007, p. 70)



então criado Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA), coordenado pelo ministro José Graziano.

Posteriormente, em Dezembro de 2003 ocorre a extinção do MESA devido à criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que incorporou o Fome Zero por meio da Lei nº 10.836 de Janeiro de 2004, colocando em pleno vigor os programas de transferência de renda criados durante o governo FHC, tal como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, cartão alimentação e auxílio gás, unificados em um único programa, o Bolsa Família⁴.

O Programa Bolsa Família beneficia famílias pobres com renda mensal per capita de até R\$ 137 e extremamente pobres com crianças de zero a 15 anos ou gestantes, com renda mensal até R\$ 69.

Inegavelmente a iniciativa da gestão Lula em aposta no Programa Bolsa Família tem proporcionado sua legitimidade principalmente junto a população por ele beneficiada, o que explica sua alta popularidade em várias regiões do país.

As avaliações e/ou críticas destinadas ao PBF geralmente se assentam entre as considerações que o caráter emergencial infere sobre as condições mínimas de acesso a renda das famílias beneficiadas e a provisoriedade do Programa, visto que não se trata de uma ação de governo na qual as prestações pecuniárias não constituem um direito e podem sofrer alterações conforme as mudanças políticas.

Em termos de alocação orçamentária o Bolsa Família representa menos da metade das verbas assistenciais, que não passam de 0,72% do PIB (PATU, 2006). O Programa também atende as prescrições dos economistas de pensamento liberal, por ser focalizado e vinculado a contrapartidas como frequência escolar. Os limites do Programa são muitos: os valores são pequenos, os critérios de acesso são rigorosos e excludentes e a sua implementação não se faz acompanhada, ainda, do necessário aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural. (FREITAS, 2007, p. 72)

3. O Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

1 promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;

2 reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

3 coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos. (FREITAS, 2007, p. 71)



Mesmo em face às inúmeras debilidades do Programa no que tange ao enfrentamento à pobreza, o Presidente Lula, em seu plano de governo 2007-2010, entre outras medidas, garante manter o Bolsa Família como principal frente de combate à fome, pobreza e superação da desigualdade social, bem como consolidar o Sistema único da Assistência Social (SUAS), “expandindo territorialmente a presença do Estado junto às famílias em situação vulnerável, por meio da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), articulada aos outros sistemas públicos” (FREITAS, 2007, p. 72)

A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao inserir a Assistência Social como Política que compõem o Sistema de Seguridade Social, estabeleceu como parâmetro de sua organização a descentralização político-administrativa e a possibilidade da participação popular por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e no controle de suas ações, em todos os níveis. Isto implica em uma autogestão local tendo como principal vetor o princípio da cidadania.

A gestão da assistência social enquanto política pública volta-se ao engendramento de programas, projetos e ações de enfrentamento da pobreza, visando produzir alterações na qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade social, pobres e excluídos.

Nesse sentido, de acordo com o SUAS, a Política da Assistência Social deve mobilizar e propor medidas de combate à pobreza, construindo mecanismos de acesso aos mínimos sociais, a inserção da população atendida a programas de geração de renda, a melhoria das condições habitacionais, o fortalecimento das organizações populares, dentre outras ações a serem desenvolvidas em conjunto com as demais políticas sociais para efetivamente constituir um sistema público.

No entanto, como reflete Mota, à medida que se avança a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência social, dá-se ênfase a assistência social, “[...] transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2008, p. 134)

Historicamente, comprova-se que na realidade brasileira as medidas de proteção social se estabeleceram sempre em conformidade com os interesses



governamentais, no intuito de legitimar-se, disto, são emblemáticas as iniciativas da Era Vargas, as políticas implementadas pela Ditadura Militar e, mais recentemente, as ações dos governos FHC e Lula.

III. CONSIDERAÇÕES

Embora não se possa negar que a manutenção dos programas de transferência de renda beneficie parcela significativa da população brasileira, seus valores são inexpressivos e demonstram não significar nenhuma ameaça a continuidade das demais propostas do governo Lula, pelo contrário o caráter assistencial e compensatório de tais programas faz parte de qualquer agenda neoliberal.

No caso específico da Política Social implementada na gestão Lula percebe-se que as ações de enfrentamento a pobreza servem para estabelecer padrões de institucionalização, abandonando os princípios conquistados com a Constituição de 1988, visto que em nome da estabilidade econômica, do crescimento e do cumprimento como os interesses internacionais e nacionais, afasta-se da idéia de universalização das políticas sociais, adotando as antigas formas assistencialistas para os pobres, acompanhado com a implantação do Estado mínimo nos outros ramos da proteção social.

Até o momento, nenhum governo havia tido a coragem de cogitar uma proposta como essa: institucionalizar completamente, promovendo mudança na Constituição, que o pagamento do serviço da dívida preceda a preocupação de realizar os atuais níveis de gastos sociais, quanto mais de ampliá-los. Essa proposta, no campo da proteção social, somente adquire “consistência” quando associada à preocupação de dirigir o social apenas para a população mais carente. No caso da saúde, isso significaria direcionar o gasto para algo do tipo cesta básica, ao estilo do que é proposto pelo Banco Mundial. Na educação, já a proposta da reforma universitária trabalha nessa direção. Além de outras implicações, considera como certo que novos investimentos não serão realizados junto às universidades públicas e que novas vagas serão abertas, com financiamento do Estado, nas universidades e faculdades privadas. (MARQUES, 2006, p. 73)

O aspecto da institucionalização da pobreza configura-se como uma forma de controle social, nela os beneficiados perdem sua condição de cidadãos de direito para



assumir a figura do necessitado, alvo da ação de benesse do governo, nisto fica posto que ao se estabelecer um enfrentamento pontual as dimensões de destituição material, desproteção social e fragilização dos vínculos de pertencimento, via acesso a programas governamentais inócuos na ausência de projetos de desenvolvimento que gerem empregos sustentáveis e de fato altere as estruturas que reproduzem as desigualdades sociais, é investir apenas na manutenção de vínculos institucionais no trato da questão social.

Sendo assim, não é difícil afirmar que os programas sociais se tornam artimanhas governamentais que não alteram de forma substancial a qualidade de vida das pessoas, de modo, que o Estado não faz enfrentamento a pobreza, apenas lhe confere um status institucional. Então, longe da condição de direito social, a perversa lógica dos mínimos sociais subsiste no modelo de proteção social do país.

Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: IEE/PUC-SP e Educ, 1999.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli, **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Katálises. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 Jan/Jun, 2007

LEAL, Suely. Descentralização e Governança Local: aportes teóricos conceituais. In: **Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife, Brasil**. Recife: UNESCO, 2003

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal**. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 1 (101), pp. 58-74 janeiro-março/2006

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social**. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.



WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A Nova Política Social no Brasil: Uma prática acima de qualquer suspeita teórica?**