



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Trabalho, questão social e serviço social

SERVIÇO SOCIAL, PROTEÇÃO SOCIAL E O ESTADO GESTOR

Valter Martins¹

Julia Pires de Andrade Oliveira²

Letícia Fonseca Piedade³

Resumo: O presente texto tem como objetivo discutir o desenvolvimento e as tendências impostas pelo neoliberalismo para a organização do Estado, da proteção social e do serviço social na conjuntura brasileira do final de século XX e início do século XXI. O texto situa o desenvolvimento do neoliberalismo e o paradigma de investimento como mecanismos que vem impondo transformações às políticas de proteção sociais.

Palavras-chave: Serviço Social, Proteção Social, Estado Gestor, Paradigma do investimento.

Abstract: The present text aims to discuss the development and trends imposed by neoliberalism for the organization of the State, social protection and social work in the Brazilian conjuncture of the late twentieth century and the beginning of the twenty-first century. The text places the development of neoliberalism and the investment paradigm as mechanisms that have been imposing transformations on social protection policies.

Keywords: Social Work, Social Protection, State Management, Investment Paradigm.

1 INTRODUÇÃO

As políticas estatais de proteção social em boa parte dos países desenvolvidos, no final do século XX, passavam por profundas transformações no grau de generosidade e proteção aos cidadãos. Ao mesmo tempo, no Brasil, na segunda metade da década de 1980 se afirmavam direitos sociais e de seguridade social com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A experiência brasileira seguia na contracorrente dos processos internacionais de valorização do mercado como provedor de seguros contra os riscos inerentes à vida e com a forte redução do tamanho dos organismos públicos de proteção social, como única via para impulsionar o crescimento econômico.

A ação do mercado na economia de bem-estar logo engrenou no Estado brasileiro com as inspirações neoliberais que foram incorporadas nos planos dos governos, principalmente a partir de 1990. Os distratos governamentais com a Constituição Federal e a

¹Professor com formação em Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, E-mail: valter.martins@gmail.com.

²Estudante de Graduação, Universidade Federal Fluminense, E-mail: valter.martins@gmail.com.

³Estudante de Graduação, Universidade Federal Fluminense, E-mail: valter.martins@gmail.com.

implementação dos direitos sociais se deu por vias tortuosas, incorporando interesses privados de grupos e/ou proporcionando a criação de amplo aparato privado para a prestação de serviços socioassistenciais, inaugurando uma mescla e sobreposição de benefícios e serviços, numa tendente precarização dos organismos públicos.

Nesse sentido, a refuncionalização do Estado deu-se inicialmente com reformas nos sistemas protetivos, mesmo nas jovens e tardias políticas protetivas de países como o Brasil e no complexo industrial do Estado. Esse fenômeno se desenvolve sob o estigma do neoliberalismo e das novas expressões impostas ao desenvolvimento econômico e social.

2 O CENÁRIO DAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS: a constituição do Estado Gestor.

As mudanças estruturais no Estado Brasileiro podem ser compreendidas em duas fases: A primeira, associa-se ao que denominamos de neoliberalismo de primeira geração, que foi responsável pelo desenvolvimento e a introdução na agenda política das necessidades de um pacote de reformas que previa a privatização do setor produtivo estatal, redução do tamanho do aparato do Estado, redesenho das políticas de proteção social, convencimento da sociedade de que as medidas propostas eram as melhores diante de um sistema estatal arcaico e falido (MARTINS, 2015). A segunda, denominada de neoliberalismo de segunda geração, por sua vez, um pouco mais complexa, pois já se havia colocado em prática as principais diretrizes, possibilitando avaliações do processo, que conduziu a ajustes na estrutura da reforma. Centrou-se especial esforço para corrigir falhas percebidas ao longo da primeira fase, que compreenderam a transferência ao setor privado dos *hard services* e do capital industrial estatal (MARTINS, 2015). Percebeu-se que o setor privado dependia fortemente da estrutura do Estado e das garantias que só ele pode proporcionar. Logo, numa simbiose entre público e privado, novos processos são instituídos, de maneira especial em processos ideopolíticos que reconfiguram a vida miúda das pessoas, das formas mais singulares de agir e pensar, além de continuar com a transferência de complexos do Estado para a iniciativa privada, agora também os *soft services*, num *mix* entre público e privado. Desse processo, incute-se na cultura urbana do trabalho categorias como ativação do indivíduo para o mercado de trabalho, como o paradigma do investimento social (ADELANTADO, 2017a) e a “performatividade” (BALL, 1999), que permeará uma nova lógica de trabalhar, de sentir a vida e posicionar-se diante dela. Sentimentos banais, sustentados em processos ideológicos sob a valorização máxima

do ter em oposição ao ser ou, ainda, no ter para ser, para existir numa fábula vazia de significados.

2.1 A SEGUNDA GERAÇÃO DO NEOLIBERALISMO: o investimento social.

A concepção de investimento social aparece nos escritos do economista Gunnar Myrdal nos anos 30 do século XX. Reaparece como discurso contra as políticas keynesianas em meados da década de 1990. Academicamente, baseia-se nas contribuições de Gary Becker (1964) sobre a teoria do capital humano, na abordagem da capacidade proposta por Amartya Senn (1985), na Terceira Via de Giddens (1998), na ideia de uma política econômica ortodoxa e políticas sociais progressistas, e no diagnóstico da necessidade de um novo Pacto Social para a proteção social (Esping-Andersen, 2002; ADELANTADO, 2017).

Para Adelantado (2017a) a principal ideia do paradigma de investimento social é que há menos ênfases na proteção social e mais em políticas residuais, seletivas e focalizadas. No que se trata a intervenção do Estado implica incrementar o investimento às crianças, em capital humano e nas pessoas que vivem sem trabalho. A ideia é orientada para o futuro para modificar a combinação entre gastos passivos e investimento preventivo. Como estratégia, propõe-se investir mais em mulheres e crianças do que em gastar com idosos, desigualdade e pobreza.

A ideia de investimento social se estendeu da segunda metade dos anos 90 aos discursos de atores internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e a União Europeia. É compartilhado pelos governos de centro-esquerda e centro-direita.

Quadro 1 – Dimensões

Dimensões	Paradigma Neoliberal (1975-1994) – Primeira Geração	Paradigma de Investimento Social (1995-2015) – Segunda Geração
-----------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

Natureza dos problemas	<ul style="list-style-type: none"> - O desemprego e a inflação se devem a rigidez do mercado de trabalho - Impostos altos sobre lucros corporativos e altas contribuições sociais prejudicam a competitividade e prejudicam o investimento - O direito laboral e o poder dos sindicatos prejudicam a criação de empregos - A democracia e a soberania nacional dificultam transformações estruturais 	<ul style="list-style-type: none"> - Desemprego é devido à falta de habilidades adequadas para preencher os postos de trabalho - As políticas de investimento em capital humano são necessárias para aumentar a produtividade e a criação de emprego (ativação, educação infantil e políticas familiares) - A política social é uma condição prévia para o crescimento econômico - Mais democracia participativa pode ser positiva
Valores e objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - A desigualdade é inerente aos mercados e é necessária para motivar os atores - Responsabilidade individual, para cada um de acordo com sua capacidade e esforço (meritocracia) - Desmantelamento da Proteção Social/Seguridade Social - Benefícios sociais atuam como desincentivos ao trabalho. A dependência do estado promoveu a passividade - Paradigma da intervenção baseada na assistência (workfare, focalização) - Luta contra a pobreza e a exclusão social - A comunidade pode servir para amortecer cortes sociais e falhas de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Equidade para alcançar oportunidades iguais - Responsabilidade individual (psicologização e abordagem de habilidades) - Reformulação da Proteção Social/Seguridade Social - Reorientação dos gastos sociais do consumo para a produção e/ou capital rentista - Paradigma de intervenção baseado na ativação e empregabilidade - Luta pela inclusão e coesão social - A comunidade é uma esfera na prestação de serviços e expressão de necessidades e solidariedades - Nenhum direito sem obrigações (contratualização)
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Mínimo - Gestão governamental através de modelos de negócios/empresariais - Políticas monetárias de combate à inflação - Desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho - Privatização, descentralização e focalização - Austeridade permanente com contenção de custos - Teste de meios (means-testing) 	<ul style="list-style-type: none"> - Empoderamento do Estado. O estado desempenha um papel econômico positivo - Gestão governamental através de redes e parcerias - Políticas monetaristas para reduzir déficits públicos - Desregulamentação e flexiseguridade do mercado de trabalho - Aumento da privatização (saúde, educação, previdência, assistência) - Austeridade permanente com recalibração e re-mercantilização - Aumento das condicionalidades

Fonte primária: Adelantado, J. DOI: <http://10.18315/argum..v9i2.16163>

2.2 O paradigma do Investimento Social: mudanças e continuidades com o neoliberalismo.

As transformações recentes da transição para sociedades pós-industriais têm sido marcadas pela fragmentação das estruturas ocupacionais e políticas. A tendência inaugurada centrada na mudança da produção para serviços enfraqueceu os sindicatos e a organização coletiva dos trabalhadores, associado às mudanças na estrutura social, temos ainda, a incidência dos velhos e dos novos riscos sociais, associados às mudanças sociodemográficas, com a explosão e mudanças na família nuclear, o envelhecimento da população; dos riscos associado ao emprego, temos o trabalho atípico, baixa qualidade de mão de obra para os novos postos de trabalho na área tecnológica.

No bojo desse cenário, temos o paradigma de investimento que supõe mover-se de uma concepção de gastos sociais como “consumo” para a “produção”, transformando o princípio de investimento em negócio. Na metamorfose imputada à proteção social, o paradigma tensiona na perspectiva de se redistribuir oportunidades, mais do que renda. A política social passa a ser orientada para a perspectiva da redistribuição para compensar (reparar) as falhas de mercado, e mediante políticas pré-distributivas (preparar) (ADELANTADO, 2017a).

A nova tendência para a política social se constitui pela ativação e a formação de políticas familiares, baseadas nas liberdades individuais, direitos humanos e não-discriminação, com baixo custo e alta legitimidade. A diversidade de gênero, sexual, étnica tem recebido maior legitimidade, porém com menor redistribuição e escassa representação.

No tocante ao mercado de trabalho, o aumento da participação das mulheres nesse mercado tem sido dado mais por objetivos econômicos do que por reais aspirações das mulheres (ADELANTADO, 2017a). Nesse viés, temos a instrumentalização das responsabilidades familiares entre homens e mulheres, a sua utilidade para uma maior flexibilidade do mercado de trabalho. Mesmo a reprodução da espécie se concentra em termos econômicos, as crianças são percebidas mais como recursos do que como futuros cidadãos-trabalhadores.

As políticas ativas de emprego têm representado mais do que a continuação da política neoliberal de "workfare" que a mudança para um maior aumento nas habilidades e no desenvolvimento de mais e melhores empregos. A ativação significou cortes em direitos como renda mínima, desemprego, baixa por doença, e doenças prolongadas (ADELANTADO, 2017a).

O novo ideal de coesão social consiste em promover o desenvolvimento de capacidades para conseguir que os cidadãos sejam autossuficientes. Assim, se modifica o princípio de justiça social rawlsiano [teoria da justiça] de beneficiar aqueles que estão em piores situações; a igualdade de resultados como princípio distributivo é substituída pela igualdade de oportunidades como valor. A solidariedade deixa de ser entendida como uma responsabilidade coletiva para o indivíduo, para se converter em uma obrigação do indivíduo com a sociedade.

Apesar do crescimento de riqueza e emprego, foi alocada uma proporção menor do PIB para os rendimentos do trabalho e mais para o capital. A reorientação do gasto social para o futuro na educação profissional, na ativação laboral e nos gastos com famílias tem sido negativa para a redução da pobreza e redistribuição de renda, especialmente em famílias de baixa renda, idosos, jovens sem formação, mulheres e imigrantes.

O crescimento do emprego tem beneficiado famílias ricas (a crise golpeia de baixo para cima e a recuperação começa de cima para baixo), mas também o velho gasto social se concentra em transferências mais redistributivas e beneficia o quintil mais baixo; o novo, se concentra em serviços mais benéficos para as classes médias, especialmente às famílias com renda e filhos; o que evidencia um efeito 'Mateo' (o rico que se faz mais rico) em uma nova orientação do gasto (ADELANTADO, 2017a).

O Estado gestor, síntese das reformas neoliberais, transforma profundamente a ideia de uma proteção social ampla, aberta às potencialidades protetivas e substantivas para além do mercado do trabalho, capaz de transformar não o sujeito, mas o cenário em que se encontra esse sujeito e assim transformar o sujeito.

Nesse cenário, a proposição da ativação para o mercado do "empreendedorismo" tem sido articulada em torno de aumentar as capacidades individuais das pessoas e ampliar a competição econômica por meio do desenvolvimento de habilidades, capacidades de disposições exigidas pelas novas formas econômicas no mundo do trabalho e da produtividade.

Por seu turno, O Estado Gestor desenvolve uma nova ética, uma nova cultura, reelaborando esferas da vida. Institui uma nova cultura com base em 'orgulhos' e crenças na qualidade de serviços, gera profissionais orientados pela racionalidade técnica. O Estado Gestor ressignifica o trabalho, produz novos perfis e garante o alinhamento dos trabalhadores, aparentemente sob aquilo que parece ser objetivo. Essa doutrina adentra nas instituições do Estado, em suas políticas, moldando os serviços e as pessoas.

A instauração do Estado Gestor, sob uma pedagogia cultural para produzir novos perfis institucionais, ao pactuar um tipo de progresso individual de competitividade, associa-se a um sistema de recompensas ou sanções baseadas na performance de cada sujeito entre as diversas profissões. A concepção atravessa o ideário da classe trabalhadora, que foi responsável pelo rápido desenvolvimento de pseudocapacidades, da multifuncionalidade, da hiperatividade laboral, da transposição do dependente para um consumidor ativo (MARTINS, 2017). Os profissionais dos serviços socioassistenciais, como os assistentes sociais, devem seguir a nova pedagogia cultural subliminar às normativas, aos fluxos de trabalho, às rotinas pré-estabelecidas que moldam o saber e o fazer das profissões. Pois agora o cidadão foi ativado pelo mercado e para o mercado.

3 As respostas profissionais dos assistentes sociais

O trabalho do assistente social é percebido como componente na relação do Estado com as políticas sociais, na atenção a determinadas demandas de ordem biológica e social, das expressões concretas do modo de viver e existir. Ainda, compreendido como produto histórico que permite desenvolver mediações dessa grandeza, compõe o cotidiano dos usuários dos serviços, constrói o cotidiano profissional dos sujeitos e redige a história da própria profissão (MARTINS, 2018).

Ao mesmo tempo em que os assistentes sociais respondem às demandas institucionais e das políticas sociais, compõem estruturas organizativas, valores, culturas e papéis bastante diversificados, também estabelecem conexões com processos mais amplos do que a particularidade inscrita no trabalho miúdo, rotineiro, contudo, o trabalho tem sido determinado pelas condições objetivas decorrentes da transformação do Estado e das políticas sociais. Os profissionais têm sido aprisionados nos meandros ideológicos que regem respostas e modos de pensar.

Os assistentes sociais rapidamente são envoltos nessa tecnologia social do Estado Gestor, ao objetivo das metas, assim, a melhoria do desempenho e a maximização dos resultados do orçamento passam a permear o ideário do trabalho. O Estado Gestor opera para incitar as instituições do setor público a uma maior convergência com o setor privado. Promove, ainda, uma mudança paradoxal ao impor mudanças de natureza simbólica às instituições públicas. Nasce nas instituições a preocupação com o seu estilo, imagem, sua semiótica, ou seja, nas representações e sistemas de significado, com a maneira como apresentam as coisas, mais do que como as fazem funcionar. Esse contexto histórico confere novos contornos ao trabalho do assistente social, assim, as diretrizes do Estado Gestor passam a compor as respostas profissionais, aglutinando múltiplas exigências e intensificando o trabalho com requisições de qualificação, competência, criatividade, dinamismo e flexibilidade para uma nova fase das relações de trabalho sob a reconfiguração do capitalismo.

No âmbito do Serviço Social, esse cenário tenso e complexo de novas determinações estruturais colide em bases teóricas e direção social com as aspirações da profissão. Temos, portanto, um choque com a construção dos marcos analíticos e teóricos subscritos, essencialmente a partir dos anos 1990, no Projeto Profissional, surgindo desse processo o substrato para empreender a análise e compreender algumas das marcas desse processo nos últimos anos. Conferidas sob as drásticas mudanças operadas no sistema de acumulação, sob o desenvolvimento de novas técnicas e doutrinas para reconfigurar o Estado, as políticas sociais, o trabalho e os profissionais, em síntese, são mecanismos inerentes aos processos de produzir e reproduzir a vida social.

O conjunto de políticas desenvolvidas sob essas novas matrizes, essencialmente indicadas e incentivadas por organismos internacionais, focam nos estratos mais empobrecidos da população, naqueles que estão à margem do processo produtivo e muito aquém de assimilarem a nova cultura, em decorrência das marcas que a miséria e a ignorância conferiram ao longo de gerações. O centro do ideário atende a família com políticas seletivas e focalizadas para garantir que os estratos miseráveis sejam atingidos. Contudo, com a clareza que algumas centenas de milhões apenas se manterão vivas, mas também proporcionarão aos seus filhos o mínimo de uma ração, acesso a alguns serviços de saúde e educação básica, substratos para que o corpo físico e mental seja ativado, para que a transformação ocorra, ou seja, constituir o cidadão consumidor, porém, mantidos os mecanismos ideológicos de controle, de persuasão e a subalternidade.

Os PTR, por exemplo, são expressão da síntese dessas novas políticas que substituem proteções sociais mais totalizantes ao conjunto da população. A tônica é que os estratos médios ou os que possuem rendimentos acima de um corte de renda, busquem os seguros privados como forma de se precaverem em períodos de crise, instabilidade, ou riscos sociais, temos as clínicas com preços populares, os planos de saúde com coberturas restritas, a transferência de fração do sistema previdenciário para o setor privado – Bancos, títulos de capitalização e mais recentemente, a reforma da previdência que tenta capitalizar o seguro social.

Essas diretrizes, dirigidas às políticas sociais e ao Estado, são instituídas sob a égide das tensões da crise que geraram o empobrecimento generalizado, a baixa produtividade nacional, a submissão do Estado brasileiro aos organismos financeiros internacionais diante da volumosidade da dívida com o capital internacional nos anos que antecedem o final do século XX e também o pós-2008.

CONCLUSÕES

A concepção de uma nova versão do Estado, transformando funções históricas, em processos gerenciados, têm implicado no surgimento de um Estado ativo ou investidor, transformando radicalmente as formas de atenção às demandas sociais e econômicas da sociedade, ao transformá-las em problemas técnicos.

O paradigma do investimento tem possibilitado a renovação do neoliberalismo, tem sido atraente aos negócios, pois oferece a possibilidade de mais trabalhadores e menor

formação. Aos governos, o paradigma é atraente ao por transferir responsabilidades à sociedade, sem necessitar indisposição política com aumento de impostos e contribuições sociais. Os eleitores paira a promessa de novos postos de trabalho, e também melhores condições de trabalho que serão recompensadas de acordo com o esforço pessoal.

Em síntese, a concepção do investimento social, num aprofundamento do neoliberalismo de segunda geração, tem sido um álibi político para desempenhar o papel que genuinamente a política social sempre teve. A acumulação: transformar a capacidade de trabalhar em trabalho por peça, auto gerenciado, PJ, empreendedor [...] e a legitimidade política através da gestão de conflitos sociais segundo a correlação de forças, além da reprodução ideológica das condições de dominação de longo prazo.

REFERÊNCIAS

ADELANTADO, J. **Estado de bem-estar**. In. III SIPINF- Seminário Internacional de Políticas Públicas, Intersetorialidade e Família: reinvenção em tempo de esgotamento e disjunção. PUCRS. Porto Alegre, 2017a. Disponível em <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/sipinf/assets/edicoes/2017/comp-lista-videos.html>

ADELANTADO, J. **Reestructuración de los Estados del Bienestar ¿Hacia un cambio de paradigma?** Argum., Vitória, v. 9, n. 2, p. 38-52, maio/ago. 2017. DOI: <http://10.18315/argum..v9i2.16163>.

BALL, S. J. **Performativities and fabrications in the education economy: towards the performative society?** Frank Tate memorial lecture and keynote address to the AARE annual conference. Meolbourne: [s.n.]. 1999.

MARTINS, V. **O trabalho do assistente social no fio da navalha: a cena das aparências e a performatividade**. 2015. 210 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

MARTINS, V. **TRABAJO SOCIAL Y EL ESTADO GESTOR: las nuevas determinaciones para los trabajadores sociales en el mundo neoliberal**. Socied. em Deb. (Pelotas), v. 24, n. 1, p. 08-21, jan./abr. 2018. ISSN: 2317-0204.

MARTINS, V. **Estado de bem-estar social ou Estado empresarial**. In. III SIPINF- Seminário Internacional de Políticas Públicas, Intersetorialidade e Família: reinvenção em tempo de esgotamento e disjunção. PUCRS. Porto Alegre, 2017. Disponível em <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/sipinf/assets/edicoes/2017/comp-lista-videos.html>