

GESTÃO SOCIAL E REFORMA DO ESTADO

Mariza Cardozo OLIVEIRA¹

Juliane Aglio OLIVEIRA²

RESUMO: Através do presente artigo, pretende-se mostrar o debate sobre a Reforma do Estado e a gestão social, que apresenta aspectos fundamentais de serem discutidos para além da imediatividade cotidiana. Será feita a partir de pesquisa bibliográfica por meio de sumidades no assunto: Carvalho, Simionatto, Costa, Nogueira e Dowbor. A gestão social será apresentada como correspondente à gestão das ações sociais públicas e às prioridades contempladas pelas políticas públicas, que ocorrem porque a sociedade civil pressiona o Estado para que aconteçam, no entanto, as respostas vêm do Estado. Verificar-se-á como onda neoliberal dos anos 1980 e 1990 traçam mudanças substantivas nos padrões de governança e governabilidade. Frente ao contexto delineado, nota-se a urgência de enfrentamento do agravamento da questão social. A sociedade civil é desarticulada da esfera estatal, transpassada pela racionalidade do mercado. Dentre a um mosaico de questões, uma das faces das da Reforma do Estado, será apresentada com o empobrecimento da questão do Estado, em uma conversão economicista do Estado que não emerge da casualidade, muito menos é tolo artifício praticado pelo discurso dominante da atual cena política. Ao final do artigo, a indagação que ficará posta para a reflexão, versará sobre a dimensão social do desenvolvimento, como um dos componentes essenciais da transformação social.

Palavras chave: Gestão social; Sociedade Civil; Estado; Reforma do Estado.

1 GESTÃO SOCIAL – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O debate sobre gestão social atualmente tem ganhado novos contornos e está cada vez mais associado a Reforma do Estado, pois tem relação com a forma que as políticas públicas são formuladas, e o modo como os contextos sociais se apresentam, devido a onda neoliberal dos décadas 1980 e 1990 que trouxe mudanças significativas nos padrões de governança e governabilidade.

Para Carvalho (1997) as prioridades contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil. Desses

¹ Discente do 4º termo do curso de Serviço Social das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente - SP

² Docente e coordenadora do curso de Serviço Social das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente - SP

embates com o Estado, a sociedade civil força e o pressionam, colocando essas questões na arena política. O contexto travado pelo agravamento da questão social³ determina a urgência e o enfrentamento das compressões políticas e econômicas globais, os déficits públicos crônicos, transformação produtiva, aumento das desigualdades nas relações de trabalho e expansão da pobreza. Essas questões estão na ordem do dia, atreladas ao debate sobre a reforma do Estado, e nela, a gestão social.

A gestão social corresponde à gestão das ações sociais públicas e à gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. As demandas constituem-se como direito dos indivíduos que é igual ao fundamento da política pública. A desigualdade é a destituição de direitos. Já a cidadania é a conquista do processo civilizatório. (CARVALHO, 1997, p.19)

A mesma autora afirma que a onda neoliberal dos anos 1980 e 1990 fazia crer nas vantagens de um mercado livre e sem controles. A idéia de um Estado mínimo e a primazia do mercado se impunham como receita mágica para enfrentar a crise, mudanças acentuadas nos padrões de governança e governabilidade e pressões para garantias de direitos e novos paradigmas a seguir.

Para Carvalho(1997), há uma nova interdependência que fragiliza o mundo institucional que é o Estado-Nação, no campo da política econômica. O campo da governabilidade fica assim tomado por um questionamento e disputa na definição da agenda política social, sem que verifiquem um efeito protagonista e projetos políticos claros e ambiciosos no campo da política social.

A partir daqui novas indagações e inquietações são o cerne das preocupações da sociedade civil que percebem a forma como as políticas públicas são realizadas pelo Estado e o impacto que trouxe para essa mesma sociedade, que vive angustiada em busca de novas respostas políticas que enfrentem os problemas socioeconômicos postos pelo novo contexto social traçado, que é de conflito, ou crise, devido ao modo como o Estado prioriza e focaliza suas ações e fortalece a concepção individualista do indivíduo perante a sociedade. Diante de uma sociedade em conflitos, o Estado propõe mudanças e Reformas, mas não é qualquer “reforma”, é a Reforma do aparelho do Estado.

2 A REFORMA DO ESTADO

³ Questão Social para Pereira(2001) é relação entre o conflito do capital e trabalho, historicamente problematizada.

A partir do Plano Diretor, de Bresser Pereira⁴, a Reforma do Estado será apresentada, a partir da indicação de quatro núcleos básicos: a) A delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, que envolve a criação das organizações sociais; b) A redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) Aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) O aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Segundo Costa (1998) a justificativa do ideário da Reforma, proposto por Fernando Henrique Cardoso é percebido na apresentação da tese central do Plano Diretor: crise do Estado. Um Estado em crise requer Reformas. O documento mostra a argumentação que coloca a hipótese que o Estado deve estar fora do setor produtivo, para justificar a deterioração dos serviços públicos.

Em Costa (1998), o Estado como uma esfera “supra” econômica, neutra por natureza e voltada para o interesse comum. O documento explicita a base da análise que “desconsidera” a sociedade dividida em classes e a íntima ligação com o capital. O objetivo da Reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. No Plano Diretor é apresentado a relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

A tese que defende a Reforma é apresentada em Costa (1998), a partir de um documento que afirma ser contra a tese do Estado mínimo, diz que o esforço é no sentido do fortalecimento do Estado. O discurso de neutralidade coloca que o objetivo da Reforma do Estado é a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.

A Reforma do Estado é compreendida: “como um dos mecanismos institucionais de controle das ações governamentais cuja interlocução não ocorrerá

⁴ Cujas diretrizes aparecem detalhadas no Caderno nº 1(1997:7) editado pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, de autoria do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. (SIMIONATTO, 1997, p.4)

mais com o Estado, mas com as próprias instituições, estando aquele isento das pressões sociais. (SIMIONATTO, 1997,p.8)

A mesma autora afirma que são fortalecidas por estas perspectivas as estratégias de desmonte das organizações coletivas, enfaixadas no discurso enganoso sobre a sociedade civil, remetendo-se a esta responsabilidade no encaminhamento de projetos que dêem conta dos complicadores das novas expressões da questão social. (p.8)

Simionatto(1997), afirma que a sociedade civil é deslocada da esfera estatal e atravessada pela racionalidade do mercado. As tendências neoliberais utilizam hoje o termo “Reforma estrutural” que significa a transferência da propriedade pública para as empresas privadas. A concepção de participação presente na Reforma do Estado está associada a uma condição individual do que coletiva, centrada no “cidadão-cliente”, na mais evidente concepção do termo e numa “gramática do poder”, de caráter prescritivo destituído do ético. (p.10)

Para a mesma autora, tais mudanças atingem desde a esfera econômica até a política e a ideologia, uma vez que o sistema de “valores universais abstratos” cria uma “nova fábrica de consensos” ativos e passivos o que, atuando no âmbito da subjetividade, busca o consentimento e a adesão das classes à nova ideologia. “A Reforma do Estado deveria ser um processo verdadeiramente público, intelectual e moral com intensa participação da sociedade civil, aglutinada em torno dos segmentos de classe que ainda sonham com uma sociedade melhor”(SIMIONATTO, 1997, p.11)

Se o texto do governo sobre a Reforma do Estado for analisado, será constatado que o problema do Estado está longe de centrar-se na relação capital versus trabalho, é concebido como expressão de padrões sócio-culturais e comportamentais. Há uma desfocalização da problemática do Estado, com um argumento que mais oculta do que esclarece as determinações do patrimonialismo, clientelismo e todos os outros “vícios” do setor público.

Ainda sob os argumentos encontrados em Costa (1998), sobre a Reforma do Estado, entende-se que esses argumentos são para justificar tudo o que foi desmontado. O Estado precisa de espaço para gerenciar, combatendo a tese do

Estado mínimo e acompanhar os setores da economia e sociedade, por isso era necessária a Reforma.

A Reforma do Aparelho de Estado é orientada para o mercado, é pensada mais em termos de diminuição de gastos e custos, uma visão economicista e não na melhoria do padrão da qualidade dos serviços públicos.

3 A OUTRA FACE DA REFORMA DO ESTADO

A Reforma do Aparelho de Estado vista anteriormente prioriza as políticas compensatórias, e focalistas. No entanto, deveria ser repensada por toda sociedade civil, de modo que trouxesse transformação social, onde as ideologias dominantes fossem quebradas e um novo discurso sobre o papel do Estado fosse recriado, mostrando possibilidades de gestão social mais adequadas a uma Reforma que fosse mais humanitária e menos economicista.

A outra face da Reforma do Estado, é apresentada e discutida por Nogueira(2000, p. 1) a partir da afirmativa, de que tal Reforma não se registram avanços substantivos, devido ao convite feito a nós pela ideologia imposta pelo discurso dominante, a nos embriagar com a visão de um Estado externo à sociedade ou um simples “agente de controle, proteção e regulação do mercado.” Converter o Estado como agente que deve gastar menos, o empobrece, mas este artifício posto em prática, é um produto histórico, fruto da imposição daqueles que dominam as arenas políticas atualmente e anteriormente. Este produto foi se ampliando, deixando cada vez mais turva as relações entre o público e o privado.

Nogueira(2000) coloca que a visão reducionista que cerca o debate sobre o Estado trava e inviabiliza a Reforma, na medida mesma em que tende apresentá-la como uma questão de custos e dimensões. A opinião de um Estado mínimo e quanto menos investido de poderes e atribuições estiver ele, melhor para a sociedade. “Estamos em meio a uma batalha pelo Estado que tem a ver não tanto com o custo do Estado, mas da sociedade: dos interesses que nela prevalecerão, da

organização institucional e da cidadania que deverão nela vigorar, do padrão de desenvolvimento, justiça social e distribuição de renda.” (NOGUEIRA,2000, p. 10)

Por isso qualquer Reforma “digna do nome” não pode ser pensada em função dos recursos que os governos deixarão de gastar, mas da capacidade que tiver de conceber uma nova sociedade se vincular aos destinos da população, a defesa de seus direitos, a promoção de seu bem estar. Isso quer dizer que a Reforma do Estado é o prolongamento de uma Reforma democrática e social, pois se destina a reformular as relações entre o Estado e a sociedade civil.(NOGUEIRA, 2000, p. 13)

Nogueira(2000) justifica os argumentos apresentados ao longo do texto, que a outra face da Reforma, só pode dar frutos se conseguir realizar a combinação com uma iniciativa voltada para repor o sentido da política e repor os vínculos entre as instituições, os indivíduos e os grupos. O referido tema deveria estar no ápice das preocupações nacionais, não pode ser visto como pueril item de fluxograma de governo, mas como algo autêntico de interesse público.

O debate sobre a outra face da Reforma do Aparelho de Estado tem relação entre gestão social e a transformação da sociedade, é apresentada a partir de Dowbor (1999) como um processo que envolve todos os setores da sociedade, as alternativas nascem da multiplicidade de alianças sociais. Inicialmente explica um pouco do comportamento do modo de produção capitalista, como: “um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, joga milhões no desemprego, dilapida o meio ambiente, remunera mais os especuladores do que os produtores”.(DOWBOR, 1999, p.1)

Enquanto as áreas produtivas dispõem de um sólido acúmulo teórico sobre a sua gestão, a área social não dispõe dos paradigmas de gestão correspondentes e fica oscilando entre burocratismos estatais ultrapassados e privatizações desastrosas. Os serviços sociais são diferentes e necessitam de respostas específicas. A questão da gestão social tornou-se central. (DOWBOR, 1999, p. 1)

Na área produtiva, Dowbor (1999) afirma que se não houver investimentos no ser humano, na sua formação na saúde, na cultura, no seu lazer, na sua informação, a dimensão social do desenvolvimento continuará a ser um “complemento”, e jamais se tornará uma dimensão humanitária externa aos

processos econômicos centrais para se tornar um componente essencial do conjunto de reprodução social.

Segundo Dowbor (1999), a área social hoje é o negócio. A opção liberal centrada no lucro imediato da unidade empresarial, é socialmente injusta, as sociedades tornam-se perplexas devido o ritmo das mudanças, que é pautada no assustador desemprego e na violência exacerbada, buscam soluções simples.

O mesmo autor enfatiza que a saúde já não é mais um complemento com preocupações sociais vêm “colocar um bandaid” nas feridas das vítimas do progresso, como a cultura já não é “o verniz chique” de uma pessoa com dinheiro. O social constitui, portanto uma dimensão de todas as outras atividades, uma forma de fazer indústria, de pensar o desenvolvimento urbano, de tratar os rios, enfim, de se organizar.

Em termos práticos, Dowbor (1999) explica que devemos nos empenhar na construção de uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. E temos de fazê-lo articulando o Estado e empresa no quadro de uma sociedade civil organizada. A palavra chave é a articulação do conjunto.

Segundo Dowbor (1999) o desafio em termos de gestão social, é a construção de uma transição ordenada, minimamente viável em termos políticos, sociais e econômicos, “para o admirável mundo novo que se delinea no horizonte” Articular o social, com realismo, flexibilidade e eficiência, e não mais com ideologias do século passado, tornou-se um imperativo central para as nossas sociedades.

De acordo com Dowbor (1999, p. 9) verifica-se que a gestão social busca novos ambientes em termos políticos, econômicos e administrativos. Não é mais apenas um setor, é uma dimensão que envolve tanto o empresário como o pesquisador, ou o ativista dos Movimentos dos Sem Terra.

Dowbor (1999) resume seu pensamento a respeito das tendências recentes da gestão social, de modo que nos obrigam a repensar nas formas de organização social, redefinirmos a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolvermos pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutarmos de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Conclui dizendo: “Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.”

Ambos autores compactuam da mesma visão, que precisa haver transformação na sociedade, essa ótica da questão da Reforma do Estado, é percebida no questionamento que fazem com os pilares de sustentação da Reforma do Aparelho de Estado, apresentada no Plano Diretor de Bresser Pereira, tanto Nogueira(2000), quanto Dowbor(1999), pensam em alternativas socialmente justas, para que Reforma seja digna e menos exclusivista, para que as bases sociais sejam melhoradas.

Com o destaque que Dowbor(1999) deu a multiplicidade de alianças entre todos os setores da sociedade e o modo como Nogueira (2000) mostrou o intuito de desvelar uma nova realidade de pensamento, quebrando o padrão de pensamento criado pelo discurso dominante, que tenta destruir a capacidade da sociedade civil pensar, foi com a intencionalidade de que todos os seres humanos envolvidos nesse processo tivessem a oportunidade de se recriarem como elementos pensantes no contexto do modo de produção capitalista, que valoriza as relações de exploração e dominação social e cultural.

Que sintamos convidados a (re)pensar o nosso papel enquanto participantes de uma sociedade em constante mutação em que novos paradigmas são criados e precisam ser vencidos, através da luta intelectual, cultural, moral e política. Enfim, através da reconstrução do pensamento, só assim teremos orgulho de ver o nosso reflexo na outra face da Reforma.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante as informações postas, destaca-se que a gestão social é um desafio repleto de paradigmas constantes, diante de um horizonte que traz uma política socioeconômica: com compressões políticas e econômicas globais, déficits públicos crônicos, transformação produtiva, aumento das desigualdades nas relações de trabalho e expansão da pobreza, como coloca Carvalho.

Tais entraves derivam da onda neoliberal e a idéia de um Estado mínimo e a primazia do mercado, desmonte das organizações coletivas, a concepção de participação presente na Reforma do Estado está associada a uma

condição individual do que coletiva centrada no “cidadão-cliente”, explicado por Simionatto.

Costa questiona o Plano Diretor de Bresser Pereira, nas seguintes questões, Estado mínimo que deriva de concepções neoliberais que fortalecem o individualismo, e justifica os serviços que foram desmontados, com o objetivo de enfraquecer as ações reivindicatórias da sociedade civil.

A versão economicista do Estado estabelece como prioridade os gastos e custos e não a melhoria das condições sociais e ainda contribui para o agravamento da questão social, a focalização das políticas públicas e aquelas que são compensatórias, ou paliativas, apenas atenuam os problemas sociais, mas não resolvem o cerne das questões. Ainda em seu arcabouço teórico, aponta a concordância que um Estado em crise precisa de Reformas, mas não da forma como é colocado no Plano Diretor.

A Reforma do Estado apresenta aspectos contraditórios, que dependem de interpretação correta, para que seja construída em meio aos vários entraves que delimitam que a essência da “verdadeira Reforma”, tão bem explicada por Nogueira. Tal Reforma deveria ser um processo verdadeiramente público, intelectual e moral com intensa participação da sociedade civil, aglutinada em torno dos segmentos de classe que ainda sonham com uma sociedade melhor.

Na visão de Dowbor, temos de aprender a construir uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. E para fazê-lo, requer que se articule o Estado e empresa no quadro de uma sociedade civil organizada. A palavra de ordem aqui, não é a opção entre um ou outro, é a articulação do conjunto.

Sonhos a parte, portanto, o desafio que temos pela frente, em termos de gestão social, é a construção de uma transição ordenada, minimamente viável em termos políticos, sociais e econômicos, para o “admirável mundo novo” que se delinea no horizonte.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **GESTÃO SOCIAL:** alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (org). Gestão Social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

COSTA, Lucia Cortes da. **O ESTADO BRASILEIRO EM DISCUSSÃO:** análise do plano diretor da reforma do aparelho do Estado – Governo FHC/1996. In: Revista de História Regional 3(1): 167-208. Verão, 1998

DOWBOR, Ladislau. **GESTÃO SOCIAL E TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE.** Portal Setor3. Disponível em: <<http://www.setor3.com.br>>. Acesso em: 01 ago. 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O OUTRO LADO DA REFORMA DO ESTADO.** Debates Reflexões: São Paulo, n.7, p.59-66, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **QUESTÃO SOCIAL,** Serviço Social e Direitos de Cidadania. Temporalis. Brasília: ABEPSS, Graflin, Ano 2, n. 3, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. **A REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLICAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL E PARA A PROFISSÃO.** Portal Google. Disponível em: <http://www.portalsocial.ufsc/crise_estado.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2009.