



# Gestão social no Brasil de 1988 a 2021<sup>1</sup>

## Social Management in Brazil from 1988 to 2021

Maria Suelen Santos\*  

Mariana de Ávila Santos\*\*  

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo promover uma breve reflexão teórico-histórica acerca dos antagonismos que constituem a Gestão Social no Brasil no período de 1988 a 2021, a partir de produções acadêmicas no âmbito do Serviço Social. O materialismo histórico dialético corresponde ao método utilizado para esta análise e apreensão da temática através do movimento categorial. Os resultados apontam para a reconfiguração de traços históricos e políticos que reforçam o resgate de práticas conservadoras e antidemocráticas que envolvem a Gestão Social no Brasil após a condução do Estado neoliberal, sobretudo, após o golpe parlamentar em 2016, em uma recorrente tentativa de descaracterizar e fragilizar os processos que englobam a materialização da gestão democrática e participativa.

**Abstract:** This article aims to promote a brief theoretical-historical reflection on the antagonisms that constitute Social Management in Brazil from 1988 to 2021, based on academic productions in the field of Social Work. Dialectical historical materialism corresponds to the method used for this analysis and understanding of the theme through the categorical movement. The results point to the reconfiguration of historical and political traits that reinforce the rescue of conservative and antidemocratic practices that involve Social Management in Brazil after the leadership of the neoliberal State, especially after the parliamentary coup in 2016, in a recurring attempt to decharacterize and weaken the processes that encompass the materialization of democratic and participatory management.

**Palavras-chaves:** Gestão social; Democracia; Neoliberalismo.

**Keywords:** Social management; Democracy; Neoliberalism.

## Introdução

Para compreendermos a estruturação da Gestão das políticas sociais no Brasil pós Constituição Federal de 1988, consideramos fundamental apreendê-la a partir da dinâmica histórica, econômica, política e social, como aspectos determinantes do processo de transição

<sup>1</sup> Esta produção constitui-se como parte da pesquisa decorrente do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado *Gestão Social no Brasil: contradições para sua consolidação após a Constituição Federal de 1988*.

\* Universidade Federal de Sergipe. E-mail: maria.suellem@gmail.com

\*\* Universidade Federal de Sergipe. E-mail: avilamaris3@gmail.com

democrática e seus desdobramentos na trajetória de conquistas que se regulamentaram na Constituição de 1988.

Esse processo se deu sob o protagonismo da classe trabalhadora, do movimento popular e social<sup>2</sup> e dos vários segmentos sociais na luta por direitos e pela participação da sociedade civil no planejamento e gestão das políticas sociais de forma participativa, descentralizada e municipalizada, conforme regulamentação legal. Entretanto, como veremos depois, o redirecionamento econômico e político do país, a partir de 1990, avançará contrariamente à maioria dos avanços democráticos constitucionais, através das transformações decorrentes da reestruturação produtiva, financeirização e condução do Estado sob o direcionamento neoliberal (Netto; Braz, 2012).

O Estado neoliberal se constitui no Brasil com Collor, em 1990, agudiza-se no governo FHC, posteriormente, no governo Lula e Dilma e, sobretudo, após o golpe de 2016 e o governo Bolsonaro, tendo em vista garantir as condições gerais para a restauração dos lucros do capitalismo. Para isso, colocará à disposição do grande capital o orçamento e recursos públicos, sob discursos vazios de responsabilidade corporativa baseados em estratégias de *marketing* social, conforme sinaliza Silva (2013).

É possível compreender que a Gestão Social foi/é e será impactada de maneira direta com a subordinação da política social à política econômica, e no contexto do neoliberalismo, terá grande limitação com a intensificação da desobrigação Estatal. “As propostas de focalização e privatização alimentaram a pobreza, fenômeno estrutural, sócio histórico e não conjuntural, e acirram as desigualdades sociais” (Wanderley, 2013, p. 21).

Importante ressaltar que os espaços democráticos se constituem como locais de conquista, em que o maior objetivo é a participação dos diversos setores da sociedade junto ao Estado para elaboração, definição e controle das políticas sociais. Porém, talvez o maior obstáculo seja vencer as antigas práticas de gestão participativa e descentralizada, devido à “[...] tradição centralizadora e autoritária que sempre marcou o Estado brasileiro impingiu, nas agências governamentais, um padrão de gestão completamente independente da sociedade e atrelado ora aos ditames da burocracia, ora aos interesses dos detentores do poder” (Rocha, 2009, p. 54).

---

<sup>2</sup> Os movimentos sociais, camponeses e operários se constituem nas raízes da Gestão Social, com objetivos de democratização das relações sociais e cidadania através da busca do “[...] desenvolvimento de processos decisórios, auto e congestionados, participativos e coletivizados” (Wanderley, 2013, p. 19).

## Gestão social no Brasil de 1988 a 2004

A entrada da década de 1980 no Brasil contextualiza a conjuntura socioeconômica daquele momento a partir de vários aspectos. Um destes pode ser destacado a partir do que Behring (2003, p. 131) traz em sua obra, isto é, “[...] tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina, bem como são encontrados elementos para pensar a condição da democracia no continente”.

Outro aspecto trata-se da dívida externa, que mesmo tendo sido contraída pelo setor privado, por pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI), acabou sendo socializada com o setor público (Behring, 2003). Como consequência, a referida autora aponta o aprofundamento das consequências regionais provenientes da crise da dívida na década de 1980: “[...] o empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; a crise dos serviços sociais públicos; o desemprego; a informalização da economia; o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas” (Behring, 2003, p. 133).

Importante falar também das contratações de créditos que antes possuíam juros fixos e passaram a ter juros flutuantes (Behring, 2003). Behring (2003, p. 136) afirma que “[...] após a crise da dívida, diante da possibilidade de colapso financeiro internacional, impõe-se o discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização em toda região”. No Brasil, essa estabilização não teve tanta eficácia e ocasionou, segundo ela “[...] ao longo desses anos, a média da inflação foi de 200%, acompanhado do agravamento da fragilidade financeira do setor público e do comportamento defensivo dos agentes privados” (Behring, 2003, p. 137).

Os anos 1980 marca a entrada da crise do regime ditatorial, tendo como uma das razões, a crise do desenvolvimentismo no contexto da crise capitalista internacional, e a partir daí ganha visibilidade e ampliação do processo de redemocratização no país, influenciado pela organização dos trabalhadores, dos movimentos sociais e diversas instituições da sociedade. Após embates políticos, a exemplo do movimento das “Diretas Já”, é realizada a eleição indireta, sendo eleito para assumir a presidência Tancredo Neves, que faleceu antes da posse, assumindo a presidência da Nova República o vice, José Sarney (Santos, 2012).

Com isso, restabelece-se o Estado democrático de direito no Brasil. Na sequência, instala-se a Assembleia Constituinte, a qual se formou de “[...] uma arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros, após a sequência de frustrações – Colégio Eleitoral, morte de Tancredo Neves e falência do Cruzado” (Behring, 2003, p. 142).

Assim, ocorre o enfraquecimento da estratégia conservadora que fora adotada para as políticas sociais, devido ao encerramento do regime ditatorial coincidindo com a crise

financeira internacional. A estratégia adotada em seguida foi reformista em um curto espaço de tempo, 1985 a 1988 (Fagnani, 1997).

Diante desse contexto, a organização do movimento operário e popular assumiu um importante papel decisivo na condução da Assembleia Constituinte e também na definição de algumas pautas, como “[...] reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; reforma agrária” (Behring, 2003, p. 142).

A partir das mudanças advindas com a CF de 1988 no que se refere ao padrão de proteção social e à Gestão Social, surgem conceitos como universalização, descentralização e gestão democrática em um contexto de forte mobilização e participação de movimentos sociais, trabalhadores, entidades e outros grupos interessados em construir um novo modelo de gestão. Além disso, a Seguridade Social é introduzida, compondo-se do tripé formado pelas políticas da previdência social, da saúde e da assistência social, esta última concebida a partir de então como política pública, dever do Estado e direito dos cidadãos Rocha (2009).

A universalização ou princípio da universalidade significa, para Behring e Boschetti (2011), não a cobertura de direitos iguais para todos, mas a saúde como um direito universal, a assistência para quem dela necessitar e a previdência funcionando de acordo com lógica do seguro, possuindo direito a ela, quem contribuir.

A descentralização é o oposto do que acontecia no regime militar, em que os recursos se concentravam apenas em um setor da sociedade. “Nesse contexto, era característica central da gestão pública a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental” (Diniz, 1996 *apud* Rocha, 2009, p. 44).

Com a descentralização, “[...] na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc.), com a inserção da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle” (Rocha, 2009, p. 43).

É importante salientar que esse processo da Assembleia Constituinte foi marcado por disputas entre os que desejavam avanços para a sociedade e os que desejavam inserir a nova agenda liberal no país. A CF de 1988 manifestou uma disputa de projetos antagônicos, manifestando avanços no que se refere aos “[...] direitos sociais, humanos e políticos [...], mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do

poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica” (Behring, 2003, p. 143).

Com os avanços constitucionais, restava esperança por parte dos movimentos sociais e trabalhadores na primeira disputa presidencial direta em 1989, que ocorreu entre Fernando Collor de Mello e Luiz Inácio Lula da Silva, vencendo o primeiro. Um ponto decisivo que influenciou tal resultado foi “[...] sua origem social e trajetória política advinham das classes possuidoras, o que lhe dava créditos de classe, num enfrentamento com um dos candidatos de origem operária” (Behring, 2003, p. 144).

Configurou-se uma crise econômica e política “[...] combinando-se explosivamente à fragmentação da burguesia brasileira num período grávido de possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica, mas também repleto de tendências regressivas e conservadoras ainda fortes e arraigadas na sociedade brasileira, [...]” (Behring, 2003, p. 144).

A estratégia adotada para a política social nesse momento, de 1988 a 1990, foi a contrarreforma conservadora. Após o que foi pontuado, podemos compreender que os aspectos políticos, econômicos, sociais contribuíram para a implantação e adoção da contrarreforma do Estado através das medidas neoliberais (Behring, 2003). Antes, porém, é importante situar brevemente a dinâmica capitalista mundial.

Após uma fase de onda longa expansiva, que vai do pós Segunda Guerra até final dos anos 1960 e início dos 1970, marcada por crescimento econômico e altas taxas de lucros compensadoras, conforme Netto e Braz (2012) a partir dos anos 1974-1975, os “anos dourados” caminham para o seu fim e assim o capital entra em uma onda recessiva em que taxas de lucro e crescimento entram em uma fase decrescente.

O capitalismo monopolista, agora em um novo estágio, denominado de capitalismo contemporâneo, assume três estratégias para se restaurar da crise então instaurada, a saber: a reestruturação produtiva, a financeirização da economia e a adoção da ideologia neoliberal (Netto; Braz, 2012).

A reestruturação produtiva ocorre com as alterações no padrão produtivo com a introdução da produção flexível que passa a assumir o lugar da produção fordista adotada nos “anos dourados”. O padrão de acumulação fordista se baseava na eletromecânica, tendo a esteira rolante como uma de suas grandes expressões. A organização do trabalho fundamentava-se nos princípios tayloristas, com clara divisão entre concepção e execução, dentre outros pontos. A produção e o consumo eram de massa e o mercado era regido pela oferta. Em função da dinâmica da acumulação do período e da elevada taxa de lucro e crescimento, havia pleno

emprego e relações de trabalho menos precárias, com garantia de direitos para vários segmentos da classe trabalhadora, em um contexto de organização e mobilização dos trabalhadores por meio dos sindicatos (Harvey, 1992).

A estratégia de desconcentrar a indústria torna a produção desterritorializada, transferindo indústrias para diversas localidades ao redor do globo, facilitando o aumento da exploração do trabalhador em virtude, principalmente, da escassa ou fraca organização da classe trabalhadora em vários países, baixos salários etc. A incorporação de novas tecnologias contribuiu ainda mais para uma menor necessidade de trabalho vivo (Netto; Braz, 2012), agravando o quadro de desemprego e subemprego e fragilizando as formas de organização dos trabalhadores, ademais do aprofundamento da precariedade das condições e relações de trabalho.

A respeito da financeirização, observa-se que ela vem como uma nova forma de fluxo econômico através de transações na esfera da circulação, que “[...] tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores – tornaram-se predominantemente especulativas” (Netto; Braz, 2012, p. 244).

A terceira estratégia da ofensiva capitalista refere-se ao plano político-ideológico, com a mudança na configuração do Estado, que de natureza intervencionista, de corte social em vários países, no contexto do fordismo, assume o formato neoliberal.

Segundo Behring (2003, p. 129) “[...] o neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.” Na particularidade do Brasil, a contrarreforma assume uma lógica “[...] cujo sentido é definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, de forma integrada” (Behring, 2003, p. 129).

O neoliberalismo, para assegurar os objetivos do capital, busca, segundo Netto e Braz (2012, p. 239) “[...] romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua [do capital] liberdade de movimento”. Desta forma, características como processo de contrarreforma(s) e privatização foram adotadas de maneira a diminuir o papel do Estado em sua função econômica, de regulamentação e garantia de direitos (Netto; Braz, 2012). Com a adoção do neoliberalismo no Brasil em 1990 muitos dos avanços constitucionais regridem, os direitos sociais são mercantilizados, gerando consequências para a sua materialização através das políticas sociais e, portanto, para os processos de gestão dessas políticas.

A legitimação dos direitos sociais se concretizou através da luta dos movimentos sociais, sindicais e populares no período de transição democrática nos anos 1980, que se deu devido às consequências do período ditatorial e sua herança desastrosa no campo econômico, político,

ideológico e social com o aprofundamento da dívida externa do país. Essa realidade impulsionou aos brasileiros uma organização e efervescência política capazes de render resultados positivos, ao menos legalmente, com a Constituição Cidadã.

A cidadania atribuída ao povo brasileiro lhe permite uma proteção social garantida pelo Estado a partir de uma perspectiva democrática de direito, que deve ser materializada através das políticas sociais. Nessa perspectiva, a gestão dessas políticas parte do mesmo pressuposto e tem como fundamento o interesse da coletividade na condução de todo processo no que se refere à gestão dos direitos sociais.

O Estado, sob os ditames das agências multilaterais, refuncionaliza-se. Além da intervenção “mínima” do Estado no aspecto social, assume, também, a regulação da economia e passa operacionalizar junto ao

[...] setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas, visando garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar as expressões da “questão social” através de controle da força de trabalho e do atendimento de necessidades mínimas dos “clientes” dos serviços sociais (Castelo, 2013, p. 244).

De acordo com Valle e Leite (2018) esse contexto propicia uma forma de “sociabilidade associal”. Realidade contraditória em relação à gestão participativa, por exemplo, que se destaca como uma forma de gestão elencada na Constituição Federal de 1988, e tem sua implementação a partir de 1990 com a descentralização político-administrativa e o processo de municipalização das políticas, porém, em meio aos rebatimentos provocados pelas medidas neoliberais que invadem a sua lógica no que se refere à participação social nas decisões e controle das políticas sociais, e da mesma maneira no processo de gestão destas políticas.

Rocha (2009) destaca em sua análise uma gestão descentralizada, participativa e, portanto, democrática das políticas públicas que alcança todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual, federal), cujo objetivo é democratizar a gestão pública a partir da articulação política dos conselhos nos processos de definição, formulação, fiscalização e controle das ações dessas políticas. De acordo com o autor, a nova configuração de Gestão das políticas sociais é legitimada a partir da Constituição Federal de 1988, e consolidada na década de 1990 com a descentralização político-administrativa e municipalização das políticas públicas, para assim, superar a burocratização estatal e hierarquização excessiva das decisões.

Como visto acima, os principais atores da participação social estão representados pelos Conselhos Gestores<sup>3</sup>. Para dar exemplos na esfera federal, temos os Conselhos das três

<sup>3</sup> “Instituídos em âmbito federal, os Conselhos Gestores passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, a par da exigência do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios. Proliferaram-se, então, no país, na forma de arranjos institucionais, podendo ser *temáticos*, porque ligados a políticas sociais específicas



principais políticas que compõem a Seguridade Social: Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional da Assistências Social (CNAS) e Conselho de Previdência Social (CNPS). A saúde foi a primeira política social a criar e institucionalizar a participação popular através de conselhos. Isso se deu graças ao Movimento pela Reforma Sanitária, que teve como resultado a XIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986 e assim, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (Rocha, 2008).

As políticas da Seguridade Social passaram e passam por ameaças e retrocessos, o que influencia na atuação dos Conselhos. Rocha (2008) aponta que o SUS já sofreu várias tentativas de modificações voltadas para sua redução (focalização), a previdência social sofre ataques desde os avanços que foram promulgados na Constituição de 1988 como a causa do déficit público e consequentemente da inflação.

Já a assistência social, para Pereira (2006), é ameaçada desde que foi concebida como política pública, porém o processo neoliberal em curso no país contribuiu para que permanecesse com a imagem de caridade, ajuda e favor durante alguns anos até a aprovação da LOAS, o que sofreu algumas mudanças, embora não tenha acabado.

Alguns desafios se apresentam nestes espaços de participação social, visto que com a adoção das medidas neoliberais por parte dos governos brasileiros a partir dos anos 1990, as sucessivas contrarreformas contribuem nesse processo. Além disso, esses espaços acabam se tornando um local autoritário e de manipulações, pois, “Nos Conselhos Gestores, Estado e sociedade estão representados paritariamente, mas não estão livres de manipulações e divergências, caracterizados que são pela lógica da defesa dos interesses particularistas” (Gohn, 2002 *apud* Rocha, 2009, p. 53).

De acordo com Wanderley (2013), ao Estado resta a tarefa de assumir seu papel como regulador, e à sociedade, o controle social para garantir seus direitos. “[...] a experiência da gestão participativa sugere novos temas na agenda pública, imprime a conquista de novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos, sinalizando a construção de uma nova cidadania e de uma outra cultura política” (Rocha, 2009, p. 50).

Wanderley (2013) compreende a Gestão Social como um conjunto de processos que se constitui a partir do planejamento, organização, execução e avaliação de projetos, serviços, bens, programas, benefícios e políticas sociais, ou seja, são ações públicas desenvolvidas pelo

---

(saúde, assistência social, criança e adolescente, etc.) ou *deliberativos*, porque suas atribuições não se restringem à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas, mas abrangem, sobretudo, a decisão das políticas públicas. Em comum têm a *composição paritária* entre governo e sociedade, pois se constituem por representantes da sociedade civil e da esfera governamental, e a *autonomia* em relação ao governo, apesar da vinculação a órgãos públicos” (Gohn, 2001; Tatagiba, 2002 *apud* Rocha, 2009, p. 52).



Estado. A autora situa a diferença entre política pública e Gestão Social da seguinte forma: política pública, como “[...] uma ação desenvolvida pelo Estado, seu regulador, e Gestão Social, como a gestão das ações públicas” (Wanderley, 2013, p. 22). A autora relata que nos últimos anos houve uma ampliação da discussão acerca da Gestão de políticas públicas, e, também a gênese de cursos em Universidades em relação à formação de gestores sociais criando a função de gestor de políticas públicas no serviço público. Desta forma, cabe conhecer mais um pouco os primeiros sinais da discussão de Gestão Social no Brasil e em que contexto ela surge.

Maia (2005, p. 02) destaca o movimento contraditório da Gestão Social como processo determinado social e historicamente a partir de 1990 no contexto brasileiro sob a perspectiva de projetos antagônicos, o “[...] desenvolvimento do capital e desenvolvimento da cidadania”. A afirmação da autora em relação ao contexto mencionado parte da compreensão do reordenamento do capital no sentido de recuperar as taxas de lucro na fase de crise estrutural do capitalismo a partir de medidas engendradas pelo neoliberalismo que já se encontravam em andamento no contexto internacional, e no Brasil são estruturadas como solução para conter a alta inflação a partir do governo de Fernando Collor de Mello em 1990, e aplicadas de forma mais efetiva sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Wanderley (2013) cita a formulação da gestão pública imbricada nesse processo de construção e orientação da Gestão Social nos países periféricos a partir dos anos 1990, sob a égide de organismos internacionais, e destaca os debates em Congressos realizados pelo Centro Latino-americano de Administração e Desenvolvimento (CLAD). A autora enfatiza que o Estado priorizou neste momento as privatizações, contrarreformas, política de austeridade fiscal, ações focalizadas e organizações filantrópicas, políticas públicas compensatórias, programas de transferência de renda, apelo à responsabilização social e, portanto, desresponsabilização estatal, entre outros. Nesse contexto, segundo ela, é atribuída à gestão pública uma concepção gerencial das políticas públicas com delegação da responsabilidade para o Terceiro Setor e ampliação deste com a inserção do mercado, passando as políticas sociais à categoria de mercadorização. “Por esse meio, a gestão governamental articula-se à iniciativa privada e a organizações do chamado ‘Terceiro Setor’, como um ‘novo modelo de gestão da área social’” (Iamamoto, 2009, p. 22).

O Terceiro Setor tem papel fundamental no desenvolvimento dessa estratégia de “gestão contra o capital”, pois desobriga o Estado de sua função como regulador das referidas políticas sociais e o coloca como responsabilidade da sociedade civil. É a partir da atuação do Terceiro Setor segundo os preceitos neoliberais que se configura a desresponsabilização do Estado, e dessa maneira as reformas de empresas sociais e do Estado brasileiro ganham força, o que

facilita o desenvolvimento do capital abrindo espaço para que o processo de privatização se concretize (Maia, 2005).

Podemos compreender a Gestão Social não apenas em seu caráter técnico de gerência administrativa de serviços e programas sociais, mas também pela qualidade desses serviços e programas ofertados, de forma a garantir a efetivação das políticas sociais em que o Estado é “[...] a autoridade reguladora das ações públicas” (Carvalho, 2012, p. 42). Ou seja, a Gestão Social possibilita um papel não apenas de executor das políticas sociais, mas também se preocupa em garantir que a sociedade participe dos processos de decisão e identifique se aquelas estão sendo executadas de forma qualitativa. Ainda segundo a autora, é na garantia das políticas sociais, principal objetivo da Gestão Social, que se encontram as maiores expectativas na redução das desigualdades, enfrentamento da pobreza e oportunidade de inclusão.

A “gestão contra o social”<sup>4</sup>, assim definida por Maia (2005), ganha força à medida que os ideais neoliberais são impostos a partir da reconfiguração do Estado de acordo com os objetivos do capitalismo. Assim, as ações que deveriam ser consideradas como de responsabilidade pública, adquirem cada vez mais o caráter de privatização, focalização e descentralização afastando gradativamente o papel do Estado de regulador no campo social (Maia, 2005). É a partir daí que movimentos de resistência são cada vez mais necessários ao ponto de que valores como democracia, justiça, igualdade, equidade e cidadania universal sejam sempre reforçados, a fim de não sucumbirem à ordem do capital, sendo possível, inclusive, identificar que a Gestão Social se constitui em espaço de disputas e concretização de direitos.

Sendo assim, essa nova dinâmica econômica, política e social que se estrutura a partir de 1990 no Brasil, com a reconfiguração do Estado na economia, e as transformações e flexibilizações no mundo do trabalho, a condução dos serviços públicos através do setor de serviços, privatizações, desemboca na mercantilização dos direitos sociais, e as políticas sociais fragmentadas, focalizadas e de caráter seletivo, impulsionando a refilantropização dessas políticas, na generalização do individualismo, de discursos de solidariedade, responsabilidade social, empreendedorismo, entre outros. Esses aspectos determinam um novo contorno à Gestão Social divergente do pactuado na Constituição Federal de 1988, impondo-lhe condicionantes que afirmam o projeto hegemônico vigente.

<sup>4</sup> Segundo Maia (2005) a “gestão contra o social” ganha esse contorno baseada nos princípios de qualificação e eficiência inerentes à racionalidade burguesa em relação ao do trabalho e organização do social. Essa perspectiva de gestão destacada pela autora é um tipo de estratégia da tecnologia e técnicas instrumentais que ao sustentar o capital nega a cidadania.

## Gestão social no Brasil de 2005 a 2021

No período que antecedeu à construção de uma gestão pública democrática e participativa, implementada na Constituição Federal de 1988 a partir da efervescência dos movimentos sociais no momento da redemocratização do país, a Gestão das políticas sociais configurava-se fundamentada na centralização em torno da União no que se refere à formulação dessas políticas, às decisões e questões financeiras restando às outras esferas apenas a execução, o que possibilitava de forma contundente a intervenção de agentes institucionais, das entidades e organizações a partir de práticas de caráter conservador em relação a todos os processos que envolvem a gestão e as políticas sociais.

Compreende-se ainda, que o resultado da transição democrática não diz respeito somente à conquista de tais direitos, mesmo que sob a ótica burguesa, mas também ao envolvimento daqueles que requisitam esses direitos inseridos no processo de gestão e controle das políticas que materializam os referidos direitos sociais, sendo essa percepção crucial na apreensão dos fundamentos que norteiam a dinâmica econômica e, portanto, a dinâmica social das políticas sociais e sua gestão. A entrada de novos atores sociais na cena política requisitando a participação direta da sociedade civil na implementação, deliberação e fiscalização das políticas sociais e os limites que perpassam a representação política no sistema eleitoral promoveram “[...] reflexões sobre a democracia participativa e deliberativa, assentada na idéia da transformação do cidadão num ator político e consciente, que supera o papel de mero expectador e pensa comunitariamente pela constituição de espaços públicos, como fóruns, conselhos, orçamento participativo, etc.” (Rocha, 2009, p. 50).

Os resultados contrapostos aos previstos na Constituição Federal de 1988, oriundos da política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) nos 1990, propiciaram a partir do contexto sócio-político em que se encontrava naquele momento o país, possibilidades de uma virada de perspectiva de direção política no ano de 2002 com a esquerda na administração executiva do Brasil. As eleições para a presidência do país apresentavam aos brasileiros o início de uma transição político-econômica desamarrada dos novos moldes organizacionais e tecnológicos até então estruturados, inclusive, em relação à organização sociotécnica do trabalho. Antunes (2004) salienta sobre a década anterior, que após uma

[...] forte *desertificação econômica e social*, nas eleições presidenciais em 2002, o quadro encontrava-se muito mais favorável para uma vitória das esquerdas no país, depois de uma década de equívocos decorrentes da aceitação acrítica do Consenso de Washington pelo governo FHC (Antunes, 2004, p. 134).

Diante disto, o operário Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito presidente do Brasil nas eleições de 2002, na defesa de propostas que objetivavam “[...] representar os anseios populares, em todos os seus segmentos, enfim, a totalidade dos que almejam mudanças substantivas e reais, como o MST e outros movimentos sociais, o sindicalismo combativo presente na CUT e nos partidos e movimentos de esquerda” (Antunes, 2004, p. 134). Todavia, os desafios estavam postos, entre eles, o enfrentamento em relação à degradação salarial, o desemprego, a realização de uma reforma agrária, o impulsionamento do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, e decretação de oposição ao predomínio do capital financeiro, colocando-se a favor da produção que viesse a suprir as necessidades sociais dos brasileiros, sendo estes, para o autor, os maiores problemas a serem confrontados na nova política econômica alternativa, caso o objetivo do governo Lula estivesse no rompimento do modelo neoliberal.

Todavia, na atuação do seu governo, Lula continuou e acirrou a política econômica adotada pelo governo FHC, sob o direcionamento de organismos internacionais através do ajuste fiscal, da utilização de recursos públicos para a aquisição de superávit primário no processo de valorização de valor, das privatizações de estatais, contrarreformas, focalização e seletividade das políticas sociais, política creditícia, o que, inclusive, possibilitou o acesso ao crédito, e, dessa forma, o acesso da classe trabalhadora a bens de consumo,

Em relação ao superávit primário, Behring e Boschetti (2016) enfatizam que se trata de um mecanismo de transferência de recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal para ser utilizado no pagamento da amortização da dívida pública por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). “No período de 2002 a 2004, foram desviados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 45,2 bilhões que deveriam ser utilizados para as políticas da previdência, saúde, assistência social e poderiam ampliar direitos relativos a essas políticas” (Behring; Boschetti, 2016, p. 166). As autoras destacam, dessa forma, a relação entre política social e econômica, e, portanto, as implicações desta no orçamento da seguridade social, consequentemente na Gestão Social dessas políticas, impondo-lhe desafios para sua concretização.

Além disso, a seguridade social brasileira possui caráter regressivo por conta das fontes de financiamento, em que a classe trabalhadora assume a maior parcela dos impostos seja por meio da contribuição sobre a folha de salário ou sobre o consumo. As autoras citam três fontes de acordo com o princípio da diversidade das bases de financiamento: “1) orçamento da União, Estado, DF; 2) contribuições sociais; e 3) receita de concursos prognósticos. As contribuições sociais, por sua vez, subdividem-se em duas: a) do empregador sobre a folha de salário, a receita

e o faturamento e lucro; e b) a do trabalhador e demais segurados” (Behring; Boschetti, 2016, p. 171-172).

Entretanto, torna-se pertinente salientar que no governo Lula ocorreu uma ampliação de ações progressistas desenvolvidas por meio de programas no campo social brasileiro, especialmente no que concerne às ações afirmativas. Entre as ações realizadas no referido governo estão: o desenvolvimento de programas sociais que objetivavam reduzir a fome e a miséria com a unificação dos programas de transferência de renda por meio do Bolsa Família destinado às famílias abaixo da linha de pobreza, e a promoção de ações afirmativas no ensino superior e técnico ampliando o acesso de estudantes nessa modalidade de ensino. Contudo, a mercantilização das políticas sociais, principalmente em relação aos recursos orçamentários da seguridade social, fundamento do Sistema Universal de Proteção Social brasileiro, continuaram sendo alicerce para a rentabilidade do capitalismo.

O plano de governo formulado e executado no período em que Lula esteve na presidência do país, e em seguida a pretensão de continuidade do mesmo plano pela sua sucessora, a presidenta Dilma Rousseff, foi o que mais se “aproximou” do direcionamento social-democrata abordado na Constituição Federal de 1988, o que envolve a ratificação do aspecto reformista burguês, mas não se pode negar que o campo social passou a ter um espaço na agenda do governo ao se comparar ao governo de FHC. No entanto, as ampliações progressistas que aconteceram não provocaram mudanças estruturais na vida dos trabalhadores, já que as ações do Estado não se voltaram para questionar os fundamentos dos fenômenos que determinam e originam os problemas sociais, mas sim reconfigurar-se para alavancar o aumento das taxas de lucros do capital (Marques; Mendes, 2007).

Observa-se que o acesso por parte dos trabalhadores aos direitos sociais se deu nesse momento sob uma perspectiva de assistencialismo, focalização, seletividade, ou seja, o acesso não se concretiza enquanto direito dos usuários e dever do Estado, mas com caráter de clientelismo, benemerência e paternalismo e de desresponsabilização estatal. Dessa forma, à classe trabalhadora restava-lhes a vivência da descaracterização dos direitos sociais a partir do modelo econômico e político que se instaura desde 1990, além da responsabilização da maior parte do financiamento da seguridade social a partir de uma política onerosa de impostos regressivos.

Inclusive, torna-se fundamental compreender uma das problemáticas postas à Gestão Social, especificamente no que diz respeito à compreensão acadêmica em relação ao seu conceito em meados da década de 1990, que, de acordo com Tenório e Teixeira (2021, p. 5) “Apesar de no início dos anos 1990 o conceito de Gestão social já ter surgido, ainda não fazia

parte da ribalta acadêmica, o que começa a ocorrer quando ele contracenava com o conceito de gerência social”. Nesse mesmo período, as políticas sociais se configuraram associadas à concepção de políticas compensatórias nos países da América Latina quando a partir da adoção de forma total ou parcial das recomendações do “Consenso de Washington” (Tenório; Teixeira, 2021). Ainda, de acordo com os autores, ao participarem no ano de 1997 em Washington, D.C., de um curso intitulado *Curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales* nas dependências do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES) do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), destacam que a gerência social era o conceito atribuído à gerência das políticas e programas sociais nos países da América Latina.

O conceito de Gestão Social estava articulado a um processo gerencial que se dava de maneira partilhada e com o envolvimento de diversos sujeitos sociais, sendo assim, a Gestão Social não era considerada a mesma coisa que gerência social de acordo com alguns espaços da academia brasileira. Os referidos autores ratificam e apontam a distinção em relação ao significado atribuído à Gestão Social<sup>5</sup> e à Gestão Estratégica<sup>6</sup>, que para eles era uma “[...] distinção que não fazia parte do vocabulário daqueles que utilizavam a expressão ‘gerência social’ como importante à implementação de políticas compensatórias. [...] havia uma confusão conceitual, pois alguns de seus textos utilizam as expressões ‘estratégia’ e ‘gestão estratégica’ como instrumentos da gerência social” (Tenório; Teixeira, 2021, p. 6).

Essa confusão em relação aos conceitos podia estar relacionada ao fato da palavra estratégia compor o vocabulário persistente nos diversos assuntos àquela época, ou ainda à utilização inconsciente dos referenciais teóricos, ou então o desconhecimento por parte dos autores que produziam sobre gerência social a respeito das publicações que já estavam acontecendo no Brasil sobre a Gestão Social.

A partir da entrada do terceiro setor em cena ocorre o aparecimento de diversas interpretações acerca do conceito de Gestão Social nas Instituições de Ensino Superior (IES). Algumas de fato compreendiam o conceito de Gestão Social adverso ao de Gestão Estratégica

<sup>5</sup> “A gestão social é a tentativa de ‘substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais. Em seu processo de afirmação, a verdade só existe se todos os participantes da ação admitem sua validade, isto é, a verdade é a promessa de consenso racional, não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da crítica intersubjetiva” (Di Giovanni; Nogueira, 2015 *apud* Tenório; Teixeira, 2021, p. 13).

<sup>6</sup> “Gestão estratégica seria ‘um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada mediante a interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, esse tipo de ação gerencial seria aquele no qual as organizações empresariais privadas determinariam suas condições de funcionamento e o Estado se imporia à sociedade por meio de processos eminentemente fundados na técnica, configurando intervenções de caráter tecnocrático” (Di Giovanni; Nogueira, 2015 *apud* Tenório; Teixeira, 2021, p. 13).



e outras consideravam o conceito de Gestão Social voltado apenas à prática no terceiro setor (Tenório; Teixeira, 2021). “Esse contraponto privilegia, de modo consciente ou inconsciente, práticas gerenciais que contribuem para aumentar a distância entre o Estado e a sociedade, exercitando uma ‘nova gestão pública’ caracteristicamente pré-burocrática” (Tenório; Teixeira, 2021, p. 12).

Além da problemática levantada em torno do significado e, portanto, do conceito de Gestão Social, Wanderley (2013) aponta os desafios institucionais na particularidade da Gestão Social contemporânea, como: a interdisciplinaridade<sup>7</sup>, pois segundo ela, nas equipes e prevalece o caráter multiprofissional nos espaços ocupacionais; a intersetorialidade<sup>8</sup> em relação à dificuldade de operacionalização total da ação pública, já que há predominância de fragmentação da materialização das políticas sociais e não ultrapassam a política setorial. A intersetorialidade deve ser um objetivo a ser alcançado, considerando que as políticas possuem caráter interdependente, porém não é atingida apenas pela boa vontade dos sujeitos envolvidos, mas sim, a partir de uma ação política envolvendo mecanismos estratégicos por parte da gestão. Inclusive, há uma probabilidade do surgimento de várias formas de resistência devido a disputas entre os setores e divergência de interesses; e a territorialização<sup>9</sup> das políticas sociais exige um formato de gestão com perspectiva descentralizada e territorializada, tornando necessária, dessa forma, uma reflexão crítica e qualificada da realidade social que se objetiva intervir.

A autora chama a atenção para os sistemas de informação (bancos de dados nacionais, estaduais e municipais das políticas locais), como ferramenta primordial para a confecção de diagnóstico social e territorial, e para a Gestão das políticas públicas em todas as etapas. Wanderley (2013) sugere que o conhecimento acerca da Gestão Social deve atingir também outras áreas de conhecimento, e que a articulação e o diálogo devem ser ampliados com o intuito

<sup>7</sup> “[...] a interdisciplinaridade necessita ser pensada a partir de uma totalidade (crítico-histórico-dialética), na qual são necessárias condições objetivas, sociais, históricas, para sua concretude. Não há como determinar uma forma do interdisciplinar, visto que ela se desenvolve em particularidades da história social, na materialidade, não é conhecimento absoluto, mas princípio norteador a uma realidade” (Jantsch; Bianchetti, 1995 *apud* Jorge; Pontes, 2017, p. 185).

<sup>8</sup> “A intersetorialidade na gestão pública [SIC] significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não. [...] Não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade e não em contrapô-las no processo de gestão.” (Sposati, 2006 *apud* Wanderley, 2013, p. 26).

<sup>9</sup> “O território tem fragilidades, vulnerabilidades, porém, tem também potencialidades, fortalezas, que devem ser conhecidas e reconhecidas. [...] O primeiro passo está no reconhecimento dessa realidade, o que implica em conhecer quem são e como vivem as famílias em seus territórios e onde estes se situam. Esse conhecimento embute as seguintes questões: Como se relacionam os indivíduos com o território onde vivem? Quais são os atores, os sujeitos e os serviços presentes nesse espaço? Que vínculos os cidadãos desenvolvem no seio de suas famílias e dos grupos e redes dos quais participam, em seu território de vivência, em sua cidade? Existem serviços públicos nesses territórios? Estes são acessíveis? Quais são as dinâmicas de vida nos territórios? Enfim, o que se busca é uma leitura qualificada da realidade social onde se pretende intervir” (Wanderley, 2013, p. 27-28).



de garantir o acesso dos cidadãos aos seus direitos a partir da transparência e participação dos sujeitos sociais e políticos. “A participação na esfera pública é importante pelo conteúdo pedagógico, principalmente para a construção de uma ética social que contribua significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicie a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos” (Rocha, 2009, p. 49).

Para além desses desafios institucionais em relação à Gestão Social, torna-se pertinente apreender aqueles provenientes estruturalmente, e especificamente no governo de Lula, a partir das mudanças na configuração das políticas sociais e na gestão dessas políticas no referido cenário político e econômico, e, portanto, compreender as determinações postas consequentemente no campo intelectual e de execução da Gestão das políticas sociais que não são divergentes de períodos anteriores quando se considera o papel do fundo público na fase do capitalismo contemporâneo, permitindo captar os fundamentos dessa dinâmica que possibilita “[...] caracterizar a existência de um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da política social brasileira no contexto do ajuste fiscal e constatar que não houve qualquer mudança de rota, a partir da posse de um governo de centro-esquerda, em 2003” (Behring; Boschetti, 2016, p. 174).

Ao se falar em Gestão Social das políticas públicas, não podemos deixar de associá-la ao fundo público, que é um componente importante na garantia dos direitos sociais (Salvador, 2012). Dessa forma, o seu papel principal pode ser estabelecido em assegurar que existam recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais. É através do orçamento público, que os recursos oriundos do fundo público são aplicados para a garantia dos direitos sociais. Porém, ao mesmo tempo em que esse fundo público se torna legalmente um componente principal para a garantia desses direitos, serve para a reprodução do capital a partir da lógica burguesa. “No capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais” (Salvador, 2012, p. 5).

Silva (2013) destaca um aspecto interessante acerca da Gestão Social como campo de disputa pelo fundo público, enfatizando que a partir de uma perspectiva crítica<sup>10</sup>, propositiva e estratégica por parte dos profissionais atuantes nesse espaço é possível lutar pelo acesso ou ampliação a direitos sociais. “A gestão social ocupa-se da reprodução da vida social

<sup>10</sup> A Gestão Social a partir de uma perspectiva crítica, de acordo com Silva (2013), parte de um planejamento, organização, administração, ou seja, de um conjunto de processos sociais comprometido com um projeto societário que visa valores democráticos, e de justiça social, com o intuito de possibilitar ampliação do acesso aos direitos sociais por parte dos cidadãos e, consequentemente, melhores condições em relação ao atendimento às demandas dos usuários.

respondendo, direta ou indiretamente, às exigências da esfera da produção. Tendo como objeto a provisão de bens e serviços, privilegia o equacionamento de demandas sociais, opondo-se à lógica mercantil” (Silva, 2013, p. 217).

É importante sinalizar que, em relação às políticas sociais, tanto no governo Lula quanto no administrado por Dilma, de 2011 a 2016, aquelas foram instituídas e desenvolvidas a partir de um duplo caráter no que se refere à possibilidade de melhores condições de vida da população atingida pela pobreza no Brasil devido ao programa Bolsa Família e também à valorização do salário mínimo, entretanto, “[...] a via ou o instrumento eleito para que essa melhora ocorresse foi a renda ou o salário, mantendo-se, em geral, sem alteração as estruturas seculares que geram a pobreza e a desigualdade no país” (Marques; Ximenes; Ugino, 2018, p. 544). Já em relação à educação superior, houve uma ampliação do acesso por meio de cotas para estudantes provenientes de escolas públicas, de baixa renda, negros indígenas nas instituições públicas, porém “[...] nunca foi tão expressivo o domínio do setor privado lucrativo e de baixa qualidade na oferta educacional, assim como sua capacidade de influência na política educacional” (Marques; Ximenes; Ugino, 2018, p. 538-539).

A política econômica de Dilma Rousseff num primeiro momento se estruturou voltada para a “[...] redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada” (Bastos, 2017, p. 3), atendendo no seu primeiro mandato aos interesses da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) No segundo mandato, aprimorou o ajuste fiscal e monetário buscando atender aos anseios de grupos empresariais que eram contrários à modalidade de política econômica instituída em seu mandato passado. Sendo assim,

[...] a mudança do cenário econômico depois da crise financeira global dificultou a conciliação dos interesses de diferentes frações da burguesia e que as reviravoltas da política econômica do primeiro governo Dilma Rousseff contribuíram para reforçar tanto a desaceleração cíclica quanto o descontentamento empresarial (Bastos, 2017, p. 3).

Além da perda de popularidade na base de apoio do Partido dos Trabalhadores (PT), a tentativa de enfraquecimento do PMDB na base parlamentar do governo, houve também a ampliação de conflitos sociais e políticos, e enfraquecimento do apoio popular com a Operação Lava Jato, “justificando” dessa maneira o *impeachment* contra Dilma, ou melhor, a instauração de um golpe no ano de 2016, tendo à frente o vice-presidente do país Michel Temer. “Tal evento deu início a um processo de redução dos espaços democráticos que são caros à construção de uma gestão nos marcos do conceito de gestão social” (Tenório; Teixeira, 2021, p. 4).

No primeiro governo de Lula e no governo de Dilma Rousseff até o golpe de 2016, sem desconsiderar as contradições dos direcionamentos econômicos e políticos executados em seus mandatos, ocorreram tentativas de operacionalizar uma gestão democrático-deliberativa de modo intraorganizacional tanto em relação às políticas públicas, como a participação dos atores sociais através do controle social nos municípios, a atuação dos Conselhos Gestores Municipais, de agentes econômicos, do poder público, e outros arranjos institucionais que envolviam outras esferas de governos Tenório e Teixeira (2021).

Os autores sinalizam direcionamentos progressistas em relação aos mecanismos de participação social no âmbito do governo federal destacando como as conferências de saúde, educação, segurança alimentar e assistência social possibilitaram a concretização do redesenho das respectivas políticas públicas. Destacaram a aprovação da Lei de Acesso à informação (Lei n. 12.527/2011) como resultado da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social gestada a partir de uma grande mobilização social propiciando a ampliação da democracia e acesso a direitos no governo de Dilma Rousseff, e ainda a tentativa da presidenta na criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) através do Decreto n. 8243/2014, cujo objetivo partia da intenção de criar uma legislação para institucionalizar os processos participativos, porém a proposta foi anulada na Câmara dos Deputados após Dilma vencer Aécio Neves no segundo turno das eleições.

Os autores chamam a atenção para a reação de uma maioria de conservadores parlamentares na Câmara dos Deputados contrários aos espaços democráticos um pouco antes do acontecimento do golpe de 2016, tendo como resultado a acentuação de consequências regressivas para a Gestão das políticas sociais, para a participação social no orçamento e nas políticas públicas. Sendo assim, o golpe de 2016 “[...] transformou-se numa ameaça para as conquistas democráticas e para a Gestão Social, uma vez que o espaço democrático no sentido amplo, não apenas direito de voto, é vital para que os diferentes interesses sociais expressem suas demandas e preferências” (Tenório; Teixeira, 2021, p. 8).

De acordo com Boschetti (2020a), desde o golpe de 2016 vem acontecendo uma redução do investimento público nas políticas sociais, e especificamente, na Seguridade Social. A autora aponta que do período de 2016 a 2018, sob a condução de Michel Temer, ocorreu uma redução de quase 10% dos orçamentos da política de saúde, 3,3% na política de assistência social e 0,5% na previdência social. Enfatiza ainda, as contrarreformas realizadas no âmbito do trabalho, da previdência social, a lei de terceirização, a Emenda Constitucional 95 que estabelece o teto para os gastos sociais, a ampliação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 30% de supressão do orçamento da Seguridade Social, os cortes na educação, habitação, cultura, desde

a instituição do golpe (Boschetti, 2020b). O aprofundamento desses rebatimentos para as políticas sociais e para os espaços deliberativos e de controle social se dá a partir de 2019 com a centralização do poder no governo de Jair Messias Bolsonaro, “[...] existe por parte do governo federal empossado em 2019 uma clara tentativa de extinguir espaços democráticos ou mesmo sufocá-los, tirando-lhes recursos” (Tenório; Teixeira, 2021, p. 12).

Além de uma crise política no Brasil, a partir de março de 2020, o mundo vivencia uma crise pandêmica causada pelo SARS-CoV-2 que já provocou no Brasil mais de 600 mil mortes, e que na particularidade brasileira se dá concomitantemente a um cenário de crise econômica estrutural desde 1970, e uma crise política, desde o golpe de 2016 com Michel Temer, agravada atualmente com o governo Bolsonaro. Dessa maneira, a pandemia acontece em um contexto em que as políticas sociais estavam/estão sendo desmontadas, fragilizadas e destruídas no pouco que já garantiam, e dessa forma, a pandemia agudiza o desemprego estrutural, os processos de expropriação das condições de trabalho e condições de vida dos trabalhadores, do fundo público para o capital que acontecem desde o governo FHC por conta de medidas econômicas de ajuste fiscal permanente (Boschetti, 2020b).

De acordo com a autora, o governo de Jair Messias Bolsonaro caracteriza-se como reacionário, de extrema-direita e autoritário, ratificando características de um governo tecnocrático e autocrático, ou seja, assume marcas que configuraram o regime militar no país contrapondo-se a toda e qualquer forma de organização política com participação da sociedade, sem uma intervenção efetiva em favor do povo brasileiro por parte dos poderes legislativo e judiciário. Ainda, segundo ela, o governo adota uma postura negacionista em que a rentabilidade econômica sobressai e prevalece em detrimento das necessidades sociais e da proteção à vida. Boschetti (2020b) chama a atenção para as medidas tomadas na pandemia que escapam do sentido de proteção dos trabalhadores, mas que protegem o capital, entre elas estão, as medidas provisórias 927 e 936 que possibilitam a redução dos salários e a suspensão dos contratos de trabalho.

Boschetti (2020b) destaca outra medida nesse período, o orçamento de guerra, em que cento e vinte bilhões estavam previstos para ser transferidos aos estados e municípios, entretanto, somente sessenta bilhões seriam de transferência financeira, sendo apenas dez bilhões para a saúde e assistência social, e desses dez bilhões, sete seria para os estados e três para os Municípios. Segundo a autora, é importante salientar que são os municípios que têm uma maior demanda de prestação de serviços nas áreas de saúde e assistência social, ou seja, além de disponibilizar um valor insuficiente, o orçamento de guerra tem o objetivo de salvar o capital, já que o governo utiliza o fundo público para comprar os títulos dos bancos que não

escoam nesse momento de pandemia, tendo como resultado um efeito dominó com o aumento da dívida pública e, conseqüentemente, amplia mais ainda a usurpação de recursos públicos do fundo público para transferir para o capital.

A autora enfatiza o aprofundamento do desmonte das políticas sociais com a adoção dessas medidas durante a pandemia, sendo as políticas da seguridade social as que tiveram um maior quantitativo de recursos retirados antes e durante a pandemia, destaca que a assistência social tem uma despesa obrigatória com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), porém tirando essa realidade garantida, ainda que com perda de recursos, no ano de 2020 a assistência só possuía 50% do orçamento comparado com o ano de 2012, e a saúde perdeu nos últimos três anos 10% do seu orçamento, inclusive foi a política que mais perdeu recursos desde o golpe até 2019, e a assistência já perdeu nesses últimos quatro anos mais de 3 e 4% de recursos. Segundo ela, no Fundo Nacional de Assistência Social o BPC fica com 89 a 95% dos recursos, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não ultrapassa 10% desse total. A previdência perdeu menos recursos porque os benefícios são obrigatórios e vinculados sendo assim garantidos. Aponta ainda que nem o SUAS nem a saúde aparecem como despesas obrigatórias. Dessa forma, em relação às medidas tomadas durante a pandemia, o que foi ancorado de recurso novo com o orçamento de guerra não recupera o que as políticas de saúde e assistência já perderam.

As mudanças delineadas ratificaram/ratificam a reprodução de retrocessos não somente em relação aos direitos sociais, mas às políticas sociais, e também na sua gestão, pois são rebatimentos que determinam diretamente a configuração de sua forma, as condicionalidades para o planejamento e organização de ações na área social e direcionamentos impostos à Gestão Social desconectados do acesso aos serviços públicos a partir de uma perspectiva de direito, de participação e controle social, e de tantos outros princípios que definem o interesse coletivo, tudo isso em favorecimento da defesa e proteção do interesse privado.

Compreendemos como o antagonismo do modo de produção capitalista que tem como fundamento a produção socializada e a riqueza privadamente apropriada vai se reproduzir em todos os processos da vida social, e nesse caso é evidente. Não é possível nesse tipo de organização social efetivar-se uma igualdade estrutural entre todos os homens quando o objetivo principal é o lucro, o que pode de fato se concretizar é uma ampliação do acesso a direitos, ou emancipação política, a depender da luta, correlação de forças, e representatividade dos trabalhadores nos espaços políticos por melhores condições de vida. No mais, os discursos de igualdade de direitos são vazios e servem para ocultar a essência contraditória das relações sociais. Dessa maneira, a Gestão Social inserida na totalidade da vida social, a partir dessa

lógica encontra entraves para ser realizada de forma efetiva, conforme o compromisso social legalmente posto com a CF de 1988, o que nos permite destacar a compreensão de Maia (2005, p. 2) quando menciona “gestão contra o social.”

É a partir dessa dinâmica de embates entre projetos societários antagônicos que se insere a Gestão das políticas sociais elencadas formalmente, e aqui chamamos a atenção para o caráter contraditório das políticas sociais e, portanto, da gestão destas, e a função que exercem na sociedade burguesa como forma sistemática de atender às necessidades da classe trabalhadora, mas também são utilizadas como mecanismos estratégicos de controle, integração e coesão através da racionalização da sociedade burguesa na reprodução social da força de trabalho da classe trabalhadora no processo de acumulação e valorização de valor para o capital.

### Considerações finais

Percebe-se, do presente estudo, que foi no processo de consolidação dos direitos sociais e da inserção da participação de atores sociais na formulação, gestão, implementação e controle das políticas sociais, que a Gestão Social ganhou materialidade formal no processo de democratização dos direitos supracitados com a Constituição de 1988. Tornou-se resultado da efervescência dos movimentos sociais, ainda que considerando todos os problemas oriundos que se contrapõem a essa tendência de democratização, participação e controle social, inclusive no que concerne a práticas autoritárias e paternalistas, “[...] pois, na verdade, a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários” (Rocha, 2009, p. 49).

Infere-se o esfacelamento regressivo dos anseios democráticos que uma vez elencados na constituição cidadã, através de um projeto reformista, esbarram e ao mesmo tempo encontram a faceta mais perversa de um projeto econômico político e ideológico estatal sob os moldes neoliberal. Trata-se do terreno fértil para tentar ou imprimir seu caráter antiparticipativo na realidade concreta, por meio da realização de contrarreformas, especificamente trabalhista e da previdência, da extorsão do fundo público e da correlação de forças, contrapondo-se e desconstruindo toda e qualquer mínima forma de participação e controle por parte dos atores sociais, fragilizando a Gestão das políticas sociais, já que “[...] o processo dialógico é a tônica, desde sempre, do conceito de gestão social” (Tenório; Teixeira, 2021, p. 8-9).

Desse modo, para a possibilidade de endossar a defesa da materialização de uma gestão participativa, torna-se necessário o fortalecimento político em torno do Estado democrático, todavia, compreendendo-se a sua natureza de classe para o entendimento de seus limites. O fato da implementação da gestão participativa está regulamentada nos aparatos legais não garante



que a gestão democrática aconteça, a exemplo dos Conselhos Gestores. E por isso, não perder de vista a real motivação do Estado burguês se faz necessária. “É necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de uma mudança na cultura política brasileira, capaz de redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade” (Rocha, 2009, p. 55).

Compreende-se, de forma central, a importância da luta da classe trabalhadora e dos movimentos sociais na disputa pela participação da Gestão das políticas sociais norteadas pelo envolvimento dos sujeitos sociais e coletivos na luta pela defesa dos direitos, e de políticas universais numa perspectiva de direito. Todavia, torna-se crucial o envolvimento dos atores sociais e entidades deliberativas no controle social defendendo essa pauta nos espaços decisórios e políticos com o propósito de disputar o fundo público e dessa maneira acompanhar, discutir e controlar o orçamento público, pois é somente a partir de uma construção coletiva de ação permanente que se pode considerar a constituição e efetividade da Gestão Social. Contudo, para que os resultados desse processo se concretizem objetivamente, Boschetti (2020c) enfatiza que não pode existir disputa sem a supressão da Emenda Constitucional nº 95, pois se torna impossível acessar de fato os direitos e exercer uma participação democrática com o estabelecimento do teto de gastos e demais ofensivas neoliberais.

O objetivo atribuído à Gestão Social na sociedade vigente tem sua função social norteadas pela perspectiva burguesa, assim como as políticas sociais, no que diz respeito ao papel que exercem socialmente. Assim, consideramos a sua relevância e de uma Gestão Social que passam a ser garantidas legalmente sob a perspectiva de direitos, contudo, não devemos romantizar o capitalismo no que diz respeito à defesa e igualdade de direitos ao considerarmos sua dinâmica de produção e reprodução. Sendo assim, a forma como são conduzidas e direcionadas às políticas sociais se contrapõe ao sentido legal que é atribuído ao direito social, e, sem dúvidas, a Gestão Social dessas políticas, na prática, vem assegurando aos cidadãos, de fato, o oposto daquilo que é formalizado em relação à garantia de seus direitos.

### Referências bibliográficas

- ANTUNES, R. O Brasil no século XXI: a vitória de Lula e os desafios da esquerda social. In: *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. p. 131-139.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, n. especial., p. 1-63, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/Q64JZq7tHnKDsYGVRRYS4mD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2021.
- BEHRING, E. R. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.



- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, v. 2, 2016, p. 47-184.
- BOSCHETTI, I. *Política Social no contexto de pandemia do Covid-19*. [S. l.], 09 Abr. 2020a. 1 vídeo (14min:27seg). [Live]. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=EieMtSkS-dk&ab\\_channel=EscoladeServi%C3%A7oSocialUFR](https://www.youtube.com/watch?v=EieMtSkS-dk&ab_channel=EscoladeServi%C3%A7oSocialUFR). Acesso em: 20 out. 2021.
- BOSCHETTI, I. *Crise capitalista, pandemia e desafios ao Serviço Social*. [S. l.], 14 Mai. 2020b. 1 vídeo (1h:36min). [Live]. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Dnu\\_2vdYkRA&t=1202s&ab\\_channel=CressRN](https://www.youtube.com/watch?v=Dnu_2vdYkRA&t=1202s&ab_channel=CressRN). Acesso em: 20 out. 2021. Participação de Luana Soares, Intérpretes.
- BOSCHETTI, I. *A Assistência Social no contexto da pandemia e da crise do capital*. [S. l.], Nov. 2020c. 1 vídeo (2h:33min). [Live]. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=K27wdRDT0YA&ab\\_channel=UnB-CEAD](https://www.youtube.com/watch?v=K27wdRDT0YA&ab_channel=UnB-CEAD). Acesso em: 20 out. 2021. Participação de Marcelo Sitcovsky (UFPB), Lucia Lopes (PPGPS/UNB), André Oliveira da Silva.
- CARVALHO, M. do C. B. *Gestão Social e Políticas Públicas: uma questão ainda em debate no século XXI*. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; [et al.] (org.). *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE Editora, 2012. p. 42 -56. Disponível em: <https://www5.pucsp.br/cedepe/download/enapeg13-18-012-13.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.
- CASTELO, R. *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- FAGNANI, E. *Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 1., p. 183-238, 1997. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- IAMAMOTO, M. V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 1-40, 2009. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/iamamoto-201804131241048556780.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.
- MAIA, M. *Gestão Social - Reconhecendo e construindo referenciais*. *Revista virtual Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 4, n. 1., p. 1-18. dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/1010/790>. Acesso em: 08 fev. 2021.
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. Katál*, Florianópolis, v. 10 n. 1., p. 15-23. jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/drM3CNVf4nbSvCRKGxBLmfD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2021.
- MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, [S. l.], vol. 38, n. 3 (152), p. 526-547. jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/yTJLwCYQ89PVV77mJgRwGHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- PEREIRA, L. D. *Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios*. Lisboa: CPIHTS, p.1-3. 2006. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/93569076/Políticas-Públicas-de-Assistência-Social-brasileira>. Acesso em: 19 set. 2021.

- ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: Anfip, 2008. p. 131-148.
- ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, [S. l.], v. 6, n. 11., p. 41-57, 2009. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 4-22, 22 dez. 2012. Universidade Estadual de Londrina. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2012v14n2p4>. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 01 ago. 2021.
- SANTOS, J. S. “*Questão social*”: particularidades no Brasil. 1. ed. São Paulo: Cortez, v. 6, 2012, p. 25-93. (Coleção Biblioteca básica de Serviço Social).
- SANTOS, M. S; SANTOS, M. de A. *Gestão Social no Brasil: contradições para sua consolidação após a Constituição Federal de 1988*. 2021. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.
- SILVA, A. A. O debate contemporâneo sobre a gestão social. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 16, n.1., p. 211-222. jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/17971/15181>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- TENÓRIO, F. G.; TEIXEIRA, M. A. C. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. *Administração Pública e Gestão Social*, Universidade Federal de Viçosa, Brasil, vol. 13, n. 2., 2021. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351566014011>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- VALLE, K.; LEITE, J. Contrarreforma e gerencialismo: novo fetiche, velha proposta. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 131., p. 109-129. jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n131/0101-6628-ssoc-131-0109.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.
- WANDERLEY, M. B. Discussão sobre gestão social: conceitos e protagonistas. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 16, n. 1., p. 19-29. jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/17973/14621>. Acesso em: 25 fev. 2021.