



**SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO NA CONTEMPORANEIDADE:
“NOVAS” RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE?**

**SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN BRAZILIAN CONTEMPORARY: "NEW"
RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND SOCIETY?**

Solange Maria Teixeira*

Pós-Doutora em Serviço Social/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal do Piauí

E-mail:solangenteixeira@hotmail.com

Teresina, Piauí, Brasil

*Endereço: Solange Maria Teixeira

Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social, Campus da Ininga, CEP: 64048-110, Teresina/PI, Brasil.

Editora: Dra. Marlene Araújo de Carvalho

Artigo recebido em 05/02/2013. Última versão recebida em 03/03/2013. Aprovado em 04/03/2013.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pela Editora-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

RESUMO

Os sistemas de proteção social públicos expressaram mudanças na relação Estado/sociedade, em que o Estado assume funções de reprodução social, financiada por toda a sociedade, portanto, uma responsabilização coletiva pelas situações causadoras de riscos sociais. Na contemporaneidade, esse modelo é deslegitimado em prol de intervenções flexíveis, descentralizadas e em parcerias público/privado. O objetivo deste artigo é discutir as tendências e perspectivas do sistema de proteção social brasileiro, na contemporaneidade, e problematizar as “novas” relações entre o Estado e a sociedade na provisão social. A metodologia utilizada é típica de pesquisas bibliográficas com método e objetivos claramente definidos. Os resultados apontam uma nova conjuntura e mudanças macrossociais que estão determinando as atuais formas de regulação do Estado. Conclui-se que se reatualizam velhas formas liberais de enfrentamento dos problemas sociais, agora sob novos discursos e determinações.

Palavras-chave: proteção social; política social; Estado.

ABSTRACT

The public social protection systems expressed changes in state/society relationship, in which the state has responsibility for social reproduction, financed by all of society, therefore, a collective responsibility for the situations that cause social risks. In this contemporary model is delegitimized in favor of interventions flexible, decentralized and public/private partnerships. The purpose of this article is to discuss the trends and prospects of the social protection system in contemporary Brazilian and problematize the "new" relations between the state and society in social provision. The methodology used is typical bibliographic searches methodically and clearly defined goals. The results point to a new environment and macro social changes that are determining the current forms of state regulation. We conclude that updated old liberal forms of confronting social problems, now under new discourses and determinations.

Key words: social protection; social policy; State.

INTRODUÇÃO

No final do século XIX e, principalmente, até a segunda metade do século XX, instauram-se novas relações entre Estado e sociedade, nos vários países europeus e de outros continentes. O Estado assume funções interventivas e de regulação social, constituindo um sistema de proteção social para responder aos problemas de reprodução social¹ dos trabalhadores e da população em geral, fundado no conceito de cidadania e justiça social.

As políticas sociais do pós-guerra, que assumiram inúmeras denominações, tais como: Welfare State, Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, são expressões concretas dos pactos entre classes, das ações interventivas do Estado e das novas relações Estado/sociedade.

No bojo da intervenção do Estado, na reprodução social, estava o reconhecimento da questão social como legítima e a responsabilização coletiva da sociedade pelos problemas que extrapolavam a esfera individual e familiar. Isso significou em financiamento público, gestão e administração pelo Estado das ações de enfrentamento dos problemas e mazelas sociais.

No contexto atual de crises e reformas do Estado e das políticas públicas e avanço do ideário neoliberal como única alternativa, instauram-se e reivindicam-se “novas” formas de relação entre Estado/sociedade. Entre os argumentos dos neoliberais e de atores ditos progressistas, destacam-se: a superação do burocratismo, da impessoalidade, da institucionalização e hospitalização dos usuários de algumas políticas, do retorno da solidariedade para dentro da sociedade, da instauração de formas de participação popular e de controle social.

Em que pese a necessidade de mudanças no padrão de intervenção do Estado, nas relações Estado/sociedade e nas políticas públicas, além das formas de gestão em direção à democratização, participação popular e controle social, o que se torna comum é a participação da sociedade civil na execução das políticas, na oferta de serviços, portanto se nota o reforço do mix público/privado na provisão social, ou seja, do pluralismo de bem-estar social.

Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é discutir as tendências dos sistemas de proteção social, na contemporaneidade, e problematizar as “novas” relações Estado/sociedade, em especial na tendência que envolve o papel da sociedade civil na oferta de serviços e a desresponsabilização do Estado.

¹ Trata-se do Estado Social, mas com relações orgânicas com a economia e, portanto, com o sistema capitalista. Um Estado que intervém na reprodução do capital e da força de trabalho ativa, inativa ou ainda não inserida no mercado. Esse Estado ampliado, como palco de lutas de classes, é resultante dos estados das correlações de forças e das lutas entre as classes e de seus pactos.

EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: legitimação da intervenção do Estado

Conforme Di Giovanni (1998), os sistemas de proteção social são as formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros. Dentre as problemáticas atendidas por esses sistemas de proteção social, destacam-se aquelas provocadas por vicissitudes de caráter natural ou social, tais como: a velhice desamparada, a doença, o infortúnio e as privações ou carências dos membros mais pobres. Podem-se incluir, nesse sistema, as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais, culturais, incluindo também os apoios, os cuidados especiais, dentre outros.

Nem sempre esses sistemas foram administrados pelo Estado. Antes, ao contrário, durante um longo período do capitalismo, na sua fase liberal ou concorrencial, no século XIX, predominou o formato da proteção expressa em solidariedade primária, direta, de pessoa a pessoa, no qual as famílias, historicamente, são constituídas pelos principais agentes desse tipo de proteção social. Nesse formato, também agiam a comunidade, a filantropia, a assistência religiosa e outras manifestações da sociedade civil, cabendo ao Estado uma intervenção esporádica e emergencial sobre os casos extremos de pobreza, ações coercitivas contra a vadiagem e a vagabundagem.

Os sistemas de proteção social públicos surgiram, nos países capitalistas ocidentais, como resposta à questão social. São, portanto, resultantes das pressões das lutas sociais que agregam e adensam reivindicações, trazendo à cena pública os problemas sociais transformados em demandas políticas, introduzindo-as no campo das disputas políticas e das prioridades de políticas públicas².

As formas de respostas do Estado capitalista são múltiplas. Ele pode, por exemplo, antecipar-se a essas lutas; nesse caso, a formulação pública de um problema social pode surgir do próprio campo político que encontra, nas expressões numéricas dos problemas ou nas estimativas futuras, uma causa de interesse geral a ser defendida. Em alguns casos, responde de modo a fragmentar os trabalhadores, a quebrar a solidariedade de classe, em outros, quanto mais forte a organização da classe operária, maiores são as proteções e os grupos cobertos.

²Apesar das funções das políticas sociais de socialização, com toda a sociedade, dos custos da força de trabalho ocupada ou no excedente e inativa (com educação, saúde, assistência, dentre outras) que anteriormente era de responsabilidade do capital, do seu papel anticrises, de ampliação do consumo, de legitimação à medida que busca consentimento à ordem, elas também são socialização de custos com a reprodução social antes de responsabilidade individual e das famílias, além de materializarem direitos sociais fundamentais a sobrevivência e reprodução dos trabalhadores.

Todavia, essas formas de respostas são sempre resultantes da luta de classes e não correspondem às intenções ou a projetos específicos de cada classe. Elas implicam sempre a possibilidade de negociação numa arena incontestável de conflito de interesses, que são as políticas públicas, mas sem que o *status quo* seja abalado (TEIXEIRA, 2008).

Nessa perspectiva, as lutas sociais e de classes³ estão na origem das variações dos modelos de proteção social públicos, sob a denominação de *Welfare State*, aliados a outros dois fatores: as estruturas de coalizões políticas de classe e o legado histórico da institucionalização do regime. Assim, nos EUA, o modelo liberal-assistencial é resultante da baixa articulação dos trabalhadores e da não incorporação das camadas médias emergentes na aliança que possibilitou o *New Deal* (a aprovação do *Social Security Act* de 1935), institucionalizando um dualismo político entre os assistidos e os que conseguem proteção no mercado. A expansão do regime “bismarckiano”, em países como Áustria, Alemanha, França e Itália, como sistema de proteção social, instituído anteriormente por forças conservadoras, deu-se pela adesão da classe média aos programas ocupacionais. Quanto ao modelo Beveridge, as fortes coalizões que o implantaram, tanto na Inglaterra, quanto nos países nórdicos, tiveram que redefinir suas estratégias com as mudanças na estrutura de classes operadas no pós-guerra (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Pode-se perceber, conforme Di Giovanni (1998), que, embora predominem, nas sociedades capitalistas ocidentais contemporâneas, os sistemas públicos de proteção social assentados sobre critérios políticos de alocação de recursos, estes sempre conviveram com outros sistemas de presença mais ou menos marcante, mantendo também níveis diversos de interação com os sistemas mercantis ou não-mercantis que compõem o setor privado e que atuam nas fronteiras dos sistemas oficiais, de modo subsidiário e complementar ou ainda de modo coordenado, com diferentes graus de interação e compatibilidade com as funções estatais de proteção social. Todavia, ganhou legitimidade a presença do Estado como organizador, produtor, gestor e normatizador dos sistemas de proteção social, no século XX, especialmente na Europa.

³ Conforme Navarro (1993, p.165), a obtenção de benefícios de cobertura universal, por parte da classe trabalhadora, dependeu de quão poderosas eram suas organizações. Nos países onde a influência da classe operária aumentou, predominaram os programas de cobertura universal, e os programas sociais baseados na avaliação dos testes de meios foram dramaticamente reduzidos. Nos países onde a classe operária era débil, como nos EUA, o Estado de Bem-Estar também era débil (com cobertura limitada e não universal), e os serviços foram administrados de maneira que debilitaram, mais que fortaleceram, a solidariedade de classe dos trabalhadores, pois institucionalizaram fragmentações entre assistidos e não assistidos e os que conseguiram proteção no mercado.

Por outro lado, a crise e reestruturação produtiva e político-ideológica do capitalismo, iniciada na década de 1970, alterou a correlação de forças, sendo favorável às correntes conservadoras neoliberais que defendem a retomada do mercado como mecanismo regulatório e maximizador do bem-estar social. Esse movimento estrutural e conjuntural do capital, se não significou desmonte do Estado intervencionista, nos países capitalistas centrais, ou o fim do Estado de Bem-Estar Social, no mínimo, modificou seus papéis e funções, principalmente com restrições no atendimento das demandas dos trabalhadores e, portanto, da sua capacidade de adotar políticas sociais públicas de cunho redistributivista e “universalista”, condição indispensável para o avanço do mercado naquelas áreas.

Essa desregulamentação estatal, conforme Teixeira (2012), assume feições diversas, sejam aquelas que adotam claramente as reformas neoliberais, sejam aquelas que buscam modificar a relação Estado/sociedade, ampliando a intervenção da sociedade nas formas de proteção social, de modo a descentralizá-las e a diminuir a demanda do Estado. Em todos os casos, emerge um novo *mix* público/privado que se expande na Europa com o trabalho voluntário, uso social do tempo “livre”, do cooperativismo e de toda uma práxis da chamada “cidadania solidária”, juntamente com formas empresariais de proteção que insinuam, segundo Vianna (2000), a construção de um *Welfare Society*.

Essas transformações, para os reformadores otimistas, desconsiderando o crescimento do sistema privado de proteção social, portanto o lucrativo, ou seja, essa versão não-lucrativa da proteção social não é substitutiva do *Welfare State* e, sim, complementar a ele; trata-se de uma nova modalidade de relação Estado/sociedade e delinea um *mix* público/privado, no qual o Estado normatiza, subvenciona, estimula e a sociedade organizada realiza. Para os realistas, mesmo que não signifique o desmonte do *Welfare State*, o reconstrói sob novas bases.

Essa dificuldade de apreensão de um “desmonte silencioso” do sistema de proteção social deve-se à incidência dos estudos sobre os gastos sociais, geralmente apontando crescimento ou a sua não diminuição, mas não conseguindo apontar os aspectos significativos dessas mudanças, como a divisão entre serviços universais e os seletivos e residuais; a expansão do setor privado na provisão social; a contenção de gastos e o declínio da qualidade dos serviços públicos, portanto, como destaca Mishra (1995, p.41), “a universalidade pode ser mais enfraquecida por atrito do que por ataques”.

Nossa tese é que, nos países periféricos, como o Brasil, também se construiu sistema de proteção social público, cuja montagem é também contraditória e marcada pela reprodução das desigualdades sociais nas formas de inclusão, além das interações com o sistema privado (mercantil ou não-mercantil) serem uma constante. Esses sistemas não se enquadram na

tipologia dos países desenvolvidos tampouco apresentam características que são comuns a cada modelo, compondo um misto que nem se caracteriza como corporativista, apesar do seu predomínio na política de previdência social, nem como universalista, mesmo com a inclusão de elementos universalistas pela Constituição de 1988, e convive com mecanismos liberais de assistência aos genuinamente pobres em parceria com organizações não-governamentais e formas de incentivo aberto à proteção social privada.

Todavia, a expansão desses sistemas de proteção social tardios, como o brasileiro, semelhante ao da Península Ibérica europeia, como destaca Mishra (1995, p.xi) teve que conviver com a crise da economia capitalista e dos sistemas de bem-estar social e, “à semelhança dos seus parentes mais ‘maduros’, [esses sistemas] tiveram de refrear as expectativas, conter gastos e procurar soluções de iniciativa privada para necessidades sociais”, logo, promoverem reformas nas políticas sociais. Mas a direção dessas reformas, especialmente no Brasil, manteve os sistemas públicos e aperfeiçoou a cidadania universal ou vem desmontando as tendências universalistas e reforçando os traços históricos no modo de fazer política social envolvendo público e privado na provisão social?

SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS: ENFOQUE NOS SEUS DETERMINANTES BÁSICOS

As “novas” formas de enfrentamento da questão social, postas pelo Estado, capital e sociedade, a partir dos anos 1980, e aprofundadas na contemporaneidade, atingem o modo de fazer política social e se consubstanciam nas estratégias de “participação solidária” da sociedade civil. Esta tem reatualizado estratégias históricas constituídas pelas classes sociais no enfrentamento de mazelas sociais, como a filantropia, o trabalho voluntário, o cooperativismo, dentre outras, cuja capacidade de “desmonte” dos sistemas de proteção social público, pelo menos do modelo que se expandia nos pós-guerras e servia de referência enquanto tipo ideal para a expansão das políticas sociais, avança, crescentemente, principalmente nos países de menor resistência, tradição e legitimidade nesse modelo de política social.

Os determinantes desses processos imediatos são as transformações no sistema produtivo. Não apenas uma modificação técnica e tecnológica dos processos de trabalho, mas também uma ofensiva classista que visa antes atingir a classe trabalhadora, tanto em seus mecanismos de organização, quanto em suas conquistas históricas de proteção pública, deslegitimando o espaço público (estatal), no trato das refrações da questão social, e

instaurando um “novo” trato para suas refrações no campo moral, solidário e voluntário da ajuda da sociedade civil em parceria com o Estado.

Nessa perspectiva, a ofensiva do capital, como resposta à crise na década de 1970, se expressa pelo processo de reestruturação produtiva impulsionado pela terceira revolução industrial, com a incorporação de avanços tecnológicos, que cada vez mais reduzem o trabalho vivo e ampliam, sem precedentes, o desemprego, que assume dimensões estruturais e engendra formas de precariedades nas condições de trabalho, dados os objetivos do capital de redução dos custos de produção, domínio do mercado mundial e a fragmentação (objetiva e subjetiva) da classe trabalhadora. Expressa-se, também, por uma ofensiva político-ideológica, de recomposição das bases de hegemonia do capital, que nasce na produção, na busca da captura da subjetividade do trabalhador, mediante a cooperação no processo produtivo e fora dele.

Essa tendência se expressa numa cultura solidarista entre classes antagônicas tanto no enfrentamento da crise, quanto no trato da questão social, buscando deslegitimar a solidariedade social administrada pelo Estado - que deu origem às políticas públicas de corte social universalista -, reatualizando práticas filantrópicas e o trabalho voluntário no trato das mazelas sociais e viabilizando a mercantilização de serviços sociais para o público que pode pagar por eles.

Essa tendência mundial se instaura, redesenhando as funções e papéis do Estado, minimizando funções anteriormente assumidas por ele com a proteção social. Isso porque o Estado, na fase monopolista do capitalismo, legitimou-se socialmente - tendência que ganhou corpo principalmente nos países europeus, mas não exclusivamente nestes - como organizador, produtor, gestor e normatizador dos sistemas de proteção social, perspectiva que “se corporifica ganhando matizes adaptadas às condições políticas, econômicas e socioculturais vigentes em cada país, mas o fato inexorável é que o Estado (ou os Estados) passou a assumir, com maior ou menor ênfase, as funções acima mencionadas” (DI GIOVANNI, 1998, p.15).

Nos países capitalistas periféricos, o Estado desempenhou um papel central tanto na condução da modernização, criando as condições necessárias à acumulação, à expansão e à reprodução do capital, quanto na reprodução de parcelas da força de trabalho, apesar da baixa socialização dessa reprodução para os trabalhadores.

Entretanto, o sistema público de proteção social, no Brasil, não apenas conviveu com graus diferenciados de interação com o setor privado, mas também criou mecanismos para expandi-lo, tanto na sua face não-mercantil, através da revitalização pelo Estado do

tradicional padrão assistencial – a chamada filantropia estatal (cf OLIVEIRA, 1998), que mantêm a assistência social no quadro do não-direito, mesmo sendo formalmente reconhecida como direito social, considerando as históricas parcerias com a filantropia empresarial e outras instituições e organizações sociais civis intermediárias na ação social junto à população -, quanto na sua face mercantil, nas formas de privatização mais explícitas, com repasse de recursos públicos para este setor, comprando serviços ou incentivando seu crescimento pela precarização dos serviços públicos e não investimento nesta esfera.

No Brasil, além da tradição da forma de modalidade de prestação de serviços que envolve o setor privado (mercantil ou não-mercantil), com nuances diferenciadas em cada política social, considerando as possibilidades de individualizar, ou não, as demandas ou revertê-las em ajuda solidária, aliam-se as medidas institucionais, legais, estatais, que institucionalizam essa participação da sociedade civil, ganhando novas dimensões nas várias fases da política e novos discursos e modos de operar, a partir da década de 1990 com a reforma das políticas sociais.

O elemento clássico dessa retomada da sociedade civil, o trabalho voluntário, como instância de proteção social, fundado nos pilares da solidariedade direta e indiferenciada, está presente na cultura brasileira há quase 500 anos, realizado ou pelas ações da Igreja Católica ou pelas instituições leigas. No governo militar, passou-se a destinar verbas proporcionalmente maiores para financiar organizações privadas na execução da política, como construção de escolas, hospitais etc.

Todavia, a nova versão dessas interações e complementaridades entre sistema público e privado de proteção social, seja o mercantil ou as modalidades não-mercantis do chamado ideologicamente “terceiro setor”, teve um grande impulso nas últimas décadas, reatualizadas pelo ideário liberal, como ortodoxia econômica e da vida social. É na década de 1990 que não apenas proliferam essas iniciativas da sociedade civil, mas também penetram no aparelho de Estado, ganhando legitimidade e legalidade, como a criação do programa “Comunidade Solidária”, cujo objetivo era desenvolver um novo modelo de Voluntariado, baseado na parceria Estado/Sociedade, para enfrentar a pobreza. Na mesma década, foram ainda publicadas: a Lei nº. 9.608, conhecida como lei do voluntariado, e a Lei nº 9.790, qualificando as organizações da sociedade civil de direito público e disciplinando um termo de parceria.

Outro momento decisivo na institucionalização de uma nova cultura de fazer política social foi instaurado pela Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, elaborada e aprovada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de adotar uma administração gerencial contrária à administração burocrática. Dentre as medidas para efetivá-la, destacam-

se aquelas em que o interesse público não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado, como ocorre com a administração burocrática e centralizadora tomada como uma ampliação da esfera pública que se expande para a sociedade civil, cujas ações são de interesse público. Isso tem significado, na verdade, a volta dos serviços sociais para a dimensão privada, lucrativa ou não-mercantil; um ataque aos direitos sociais, garantidos pelos fundos públicos e executados pela burocracia estatal; e um reforço à refilantropização da questão social.

Assim, as interações e complementaridades com o sistema privado são uma realidade inerente a esses sistemas públicos, como o brasileiro. Entretanto assumem “novas” peculiaridades, sob novos discursos e determinações, em função da nova ordem mundial globalizada e das estratégias de enfrentamento da questão social, no contexto de avanço do neoliberalismo e de redefinições do papel do Estado, na proteção social aos trabalhadores, criando uma nova institucionalidade no modo de fazer política social.

Esse “novo” trato da questão social se dá numa dialética que, como destaca Guerra (2005, p.10),

[...] tem obedecido a uma dinâmica de continuidades e rupturas com as particularidades sócio-históricas da sociedade brasileira através das quais o ordenamento burguês enfrenta as refrações da questão social sob novas determinações, particularidades ao contexto de globalização econômica-cultural quanto à financeirização do capital.

Essas continuidades e rupturas manifestam-se na reatualização do modo histórico de enfrentamento das refrações da questão social, marcado pelo conservantismo e reformismo integrador, regido pelo pensamento conservador e pelas constantes redefinições do “público” e do “privado” que as classes dominantes promovem em conformidade com as necessidades reprodutivas do capital. Esse contexto tem legitimado socialmente a ação privada no trato dessas refrações, de modo coordenado, sistemático, mas sob novos discursos que têm seduzido os setores populares e de esquerda, como a ampliação da “esfera pública”, do fortalecimento da sociedade civil, do retorno da solidariedade direta à sociedade, desresponsabilizando o Estado pela reprodução social do conjunto da classe trabalhadora, transmutando-a em responsabilidade moral, ou “social”, caritativa da sociedade civil, conformando, para a realidade brasileira, um “novo” e “velho” modelo de fazer política social que surge das iniciativas da sociedade civil e institucionaliza-se no aparelho de Estado, compondo o desenho da política institucional.

AS TENDÊNCIAS DO DESENHO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE

As políticas sociais, na contemporaneidade, afirmadas pela legislação infraconstitucional como Política Nacional do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, e do Idoso, Política Nacional de Assistência Social, Política de Proteção à Pessoa Portadora de Necessidades Especiais, dentre outras, legalizam as novas modalidades de prestação de serviços sociais, envolvendo o *mix* público/privado, como parte do modo de fazer política social, materializando a noção de descentralização não apenas na sua dimensão administrativa entre entes governamentais, mas, principalmente, na transferência da esfera pública para a esfera privada e em outras formas de participação da sociedade civil⁴ nos processos decisórios, de planejamento e fiscalização da política social.

Essas legislações consideradas modernas instituem modalidades de proteção social que ampliam, formalmente, o atendimento das necessidades sociais da população. Todavia, sua garantia, como direitos sociais, é camuflada pelo campo nebuloso do público não-estatal (que só pode ser campo de ajuda esporádica, eventual, inconstante, local) e pela divisão de responsabilidades com a sociedade civil.

Apesar de instituir os mecanismos de gestão democrática (descentralização e participação popular), que também compõem o desenho das políticas contemporâneas, o Estado limita seu poder de ação, posto que são partes das estratégias do capital e que têm no Estado o mediador desses processos de hegemonia. Assim, eles (Estado e capital) buscam “apropriar-se perversamente do discurso, dos métodos e das formas utilizadas pelas classes trabalhadoras para construir a sua cultura de resistência e oposição” (MOTA, 2000, p.220), sob a face de modernização da gestão, institucionalizando e moldando, assim, esses espaços como de parceria, de colaboracionismo, parte da cultura do solidarismo entre classes no enfrentamento da questão social.

Assim, as várias leis ou políticas setoriais nacionais compõem um desenho de política social que é refratário (parte constituinte e constituída) das tendências de uma “nova” (e ao

⁴ Dentre as várias instâncias que compõem a sociedade civil e suas modalidades de proteção social, destacam-se a mercantil (via mercado) e a modalidade não-mercantil, como a família, que se ancora no processo que Bermúdez (2001 *apud* MIOTO; LIMA, 2005, p.6) denomina de ‘neofamiliarismo’, que é definido pela autora como sendo tendência ideológica atual de transformar a unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades tornadas públicas no passado e trazendo a unidade doméstica – privada por definição – de volta como unidade de proteção social, ou as redes comunitárias de ajuda ou ainda as organizações não-governamentais que compõem o denominado “terceiro setor”.

mesmo tempo velha) cultura de fazer política social, aquela que divide responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social com a sociedade civil. Tal divisão se dá não através de financiamento via impostos progressivos, no qual aumenta a tributação do contribuinte à medida que cresce sua renda (realidade que não se aplica ao Brasil, que retira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos que incidem sobre o consumo), mas através da ação direta das organizações da sociedade civil, como espaço de proteção social, de execução da política social (com ou sem recursos públicos).

Essa tendência de redução da demanda do Estado restringe a sua ação à normatização, ao estabelecimento de diretrizes e princípios, de regras e normas que uniformizam as ações dispersas, e cria os mecanismos de fiscalização etc, uma regulação externa, sem a responsabilidade pela proteção social, exceto para os mais pobres entre os pobres, condição para a mercantilização e filantropização de serviços sociais. Enfim, ocorre uma restrição dos espaços de reprodução do conjunto dos trabalhadores e de efetivação de direitos sociais.

É claro, nas legislações sociais, o papel do Estado, como legislador de leis e diretrizes, mas não o dever de garantir os direitos sociais, políticos e civis. Antes, ao contrário, esses são de responsabilidade de todos e de cada um, da boa vontade dos cidadãos de bem, das empresas cidadãs, de organizações com ou sem fins lucrativos, desde que observem a lei.

Nessa perspectiva, o modelo (neo)liberal de proteção social é legitimado, sob nova roupagem, já que o Estado não pode se desvencilhar da proteção social, embora a faça, distribuindo responsabilidades com a sociedade civil, uma co-responsabilização pelo atendimento das refrações da questão social, reorganizando suas funções, diminuindo-as quanto à garantia de direitos e abrindo amplos espaços de atuação da iniciativa privada. Essa perspectiva da proteção social tem significado, sem dúvida, um retorno ao âmbito privado da reprodução social dos trabalhadores e sua família.

No Brasil, as políticas têm sido um reforço ao modelo histórico de proteção social, principalmente na assistência social, de parceria com entidades beneficentes, filantrópicas, religiosas, ou nas versões modernas, mas tendo em comum a difusão de valores de solidariedade interclasse, trabalho voluntário, ajuda mútua e autoajuda comunitária e familiar, inviabilizando, desse modo, os preceitos constitucionais de universalização, de definição dos deveres do Estado com a proteção social.

Esse “novo” modelo de proteção social está materializado na tendência de intervenção e gestão em redes, não apenas entre políticas e entes governamentais, mas, principalmente, entre as instituições privadas, não governamentais, família, comunidade e Estado.

A INTERVENÇÃO EM REDES COMO MATERIALIZAÇÃO DO NOVO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Vale ressaltar que o modelo de intervenção ou gestão em redes emerge no contexto das empresas reestruturadas e globalizadas, logo, da crise capitalista e das saídas da crise, tais como a reestruturação capitalista e a superestrutura neoliberal que a sustenta e move, gerando novas formas de regulação estatal. Nesse contexto, as empresas tendem a lançar mão da estrutura de rede, “como parte de um conjunto de estratégias destinadas a minimizar custos e capital imobilizado, adquirir competência tecnológica de vanguarda e compartilhar recursos e informações” (MINHOTO; MARTINS, 2001, p.83).

Para esses autores, nas novas estruturas empresariais descentralizadas, tende a prevalecer a noção de cooperação, integração, parcerias sob a forma de redes de locação, subempreitadas e contratação de terceirizadas, com os setores de montagem e com empresas de países em desenvolvimento, formando redes interorganizacionais com empresas colaboradoras.

Esse modelo de redes se expande para outras organizações, inclusive para a gestão pública, embora os teóricos tenham delimitado que, nas redes empresariais, prevalece a razão instrumental, econômica e, nas redes de organizações públicas e não estatais ou comunitárias, prevalece o interesse coletivo e a noção de solidariedade. Todavia, essa estratégia vem sendo utilizada no mesmo sentido da primeira, como saída em contexto de redução de gastos sociais e ampliação das demandas, para reduzir a demanda do Estado, maximizar a proteção oferecida, somando-se, aos recursos dos parceiros, a sua infraestrutura, a sua tendência espontânea de proteção social, dentre outras. Além disso, funda-se na lógica de redução de custos e maximização dos benefícios.

Entre as vantagens da intervenção em redes, na gestão das políticas sociais públicas ou das empresas, estão as noções de ausência de relações hierárquicas, em que a pretendida horizontalidade entre os parceiros deve-se “à necessidade de resguardar a autonomia de seus participantes e ao compartilhamento de informações, recursos e atribuições de que dependeria, no final das contas, a própria viabilidade e o sucesso da rede” (CASTELLS, 1998; NAJMONOVICH, 1995 apud MINHOTO; MARTINS, 2001, p.86).

A novidade da proposta de gestão em rede se coloca como a necessidade de romper com os modelos hierárquicos e centralizados de organização e de assumir um modelo descentralizado, flexível e horizontal de organização da proteção social, contando e articulando a contribuição e os recursos de cada agente dessa proteção.

Mas, subjacente a essa noção de rede e de intervenção e gestão em rede, estão três fenômenos: o primeiro é a legitimação do pluralismo de bem-estar social e, como ele, a legitimidade e a viabilidade dos novos sujeitos do “fazer social”: o Estado, o mercado, organizações não governamentais, a comunidade e o próprio público alvo das ações políticas, tais como o indivíduo e a família.

O segundo, a legitimidade e a difusão de uma nova visão do Estado e de suas funções. Como destaca Carvalho (2008, p.2), “advoga-se a presença de um Estado forte na regulação, sem, contudo, eliminar ou esvaziar a riqueza democrática de parcerias com outros atores sociais”. Portanto, um Estado como regulador importante, mas externo, coordenador da rede, um Estado descentralizado, flexível que visa fortalecer a sociedade civil e compor um novo pacto e condições de governabilidade. Logo, uma concepção próxima à visão liberal do Estado que responsabiliza a sociedade civil pela implementação ou execução das políticas sociais.

A ideia-chave é que a sociedade civil e a iniciativa privada são co-responsáveis pelo bem comum, pelo coletivo. Possuem deveres numa sociedade democrática e de direitos “devem partilhar o compromisso com o bem comum e com a necessária tarefa de promover equidade e justiça social” (CARVALHO, 2008, p.3). Portanto, um deslocamento do Estado como garantidor dos direitos sociais, para a sociedade, o que significa desvirtuamento da noção de direitos sociais, seu esvaziamento, desmantelamento e deslegitimidade desses como responsabilidade do Estado Democrático de Direito.

O terceiro, o pressuposto de que somente a articulação, combinação de ações – entre políticas, intersetorial, intergovernamental e entre agentes sociais – potencializa o desempenho da política social pública. Assim, o pluralismo de bem-estar social torna-se parte do *metier*, do modo de fazer política social na contemporaneidade, como um processo naturalizado.

As redes de organizações não governamentais e as redes informais sempre funcionaram de modo paralelo e complementar ao Estado. Nesse novo modelo de proteção social, elas atuam de modo coordenado e incentivado, como forma legítima de dar resposta às refrações da questão social, logo, um processo de reprivatização do trato da questão social, de desresponsabilização do Estado e redução de suas demandas.

Nesse contexto de redução do Estado e reenvio das demandas para outros agentes sociais da rede, “paralelamente, vem sendo aumentada a relevância das redes de serviços do voluntariado e reforçada a ideia de solidariedade familiar” (SARACENO, 1998; FALEIROS, 1999 apud MIOTO, 2002, p.55)

Ainda de acordo com Mioto (2002), as redes primárias ou as famílias e os próprios beneficiários ressurgem, nesse cenário, como agentes de proteção social e não apenas como sujeito a ser protegido. Em relação à família, esse ressurgimento está mais vinculado ao apelo moral sobre suas funções, do que sobre as possibilidades objetivas de cumprirem as expectativas sociais e de sua situação de vulnerabilidade social.

A participação da família, como estratégia de proteção social e como agente dessa proteção, é constantemente acionada pelas políticas sociais que visam potencializar essa sua função protetiva. Como destacam Marcondi e Soares (2010), essa nova perspectiva centra-se no que a família tem como recurso, em lugar do que lhe falta.

Tal entendimento parte do pressuposto de que, de sua rede social, a pessoa ou família recebe sustento, ajuda material, emocional, serviços de cuidados, assistência diversa, informações etc., independente das vicissitudes sociais e da convivência, e que, se for bem informada, habilitada e treinada, poderá ser um importante elemento para a inclusão social e a prevenção dos riscos sociais. Uma visão conservadora e inadequada para prevenir problemas sociais que reforça a responsabilização da família por situações e problemas que ultrapassam sua capacidade de resposta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva da divisão de responsabilidades sociais, no trato das refrações da questão social, é uma das tendências do desenho da política social brasileira e não apenas dos países periféricos ou dos países de modelos liberais de proteção social. Instaura-se gradativamente uma “nova” cultura no modo de fazer política social que ganha hegemonia, à medida que reduz a demanda do Estado e restabelece os laços de solidariedade direta. Está relacionada ao *mix* público/privado, com a participação da sociedade civil (incluindo o mercado) na provisão de bens e serviços sociais, restringindo o Estado ao papel de normatizador, fiscalizador e, em alguns casos, financiador e coordenador da rede de serviços. Trata-se de uma nova modalidade de proteção social, agora sob a rubrica de pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto, como alternativa, que mantém os sistemas públicos de intervenção estatal, mas sob novas bases (mais restritivas, focalizadas e seletivas) e legitima as parcerias com o setor privado.

Todavia, essas modalidades não apenas são re-atualizadas, mas assumem novas feições, como novas determinações e discursos, com a reestruturação econômica e político-ideológica do capital, mundial e nacional, em especial nas estratégias de recomposição das

bases de sua hegemonia, restaurando a conciliação de classe, o cooperativismo e o solidarismo de todos no enfrentamento das crises e da agudização da questão social.

Essas tendências reforçam as características históricas do modelo de proteção social brasileiro, do seu caráter misto; da convivência com formas duais e diferenciadas de proteção social aos incluídos e excluídos do sistema produtivo; do familismo com que a família se constitui em agente privilegiado da proteção social e o Estado entra com proteção apenas quando da incompetência desta para arcar com essa proteção; de serviços universais com baixa qualidade e investimentos; das formas de simbioses e interrelações entre setor público e privado na provisão social, seja com o setor mercantil ou não-mercantil, convivendo com formas modernas de gestão e administração das políticas sociais.

As políticas sociais, em especial as de Seguridade Social e as demais que formam o sistema de proteção social, são essenciais na efetivação dos direitos sociais, que convivem numa conjuntura que os afirma formalmente, mas sua garantia é remetida para um misto de público e privado que compromete sua efetivação, sua universalização.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, M. do C. B. de. A Ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. 2008. Disponível em: <www.redesabara.org.br> Acesso em: 10 ago. 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n.24, p.85-116, set. de 1991.

DI GIOVANNI, G. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.). **Reforma do Estado e política de emprego**. Campinas-SP: IE/UNICAMP, p.9-29,1998.

GUERRA, Y. A Racionalidade das formas de enfrentamento da questão social: o público e o privado no Brasil (do) real. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2005, São Luís. Anais... Maranhão: UFMA, 2005. 1 CD-ROM.

MARCONDI, M. A.; SOARES, M. L. P. V. Família e rede social. In: GUARÁ, I. M. F. R (coordenadora). *Redes de proteção social*. São Paulo: Associação fazendo história, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento).

MINHOTO, L. D.; MARTINS, C. E. As Redes e o desenvolvimento social. *Cadernos Fundap*, 2001, n.22, pp.81-101. p.95. Disponível em: <www.abdl.org.br/.../287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf> Acesso em: 12 jul. 2012.

MIOTO, R. C. T; LIMA, T. C. S. de. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas. In: JORNADA INTERNACIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2005, São Luís. Anais... Maranhão, 2005. 1 CD-ROM.

MIOTO, R. C. T. O Trabalho com redes como um procedimento de intervenção profissional: o desafio de requalificação dos serviços. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v.5, n.1, p-51-58, 2002.

MISHRA, R. **O Estado-Providência na sociedade capitalista**: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Oeiras: Celta, 1995.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

NAVARRO, V. Produção e estado de bem-estar: o contexto das reformas. **Lua Nova**, São Paulo: Cedec, nº 28/29, p.157-199, 1993.

OLIVEIRA, F. Prefácio. In: RAICHELES, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Sistema de proteção social pós-reformas: desmonte ou adaptação? **Sociedade em Debate**, Pelotas, 18 (2), p. 27-39, jul-dez/2012

VIANNA, M. L. T. W. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan:UCAM, IUPERJ, 2000.