



AS EXPRESSÕES DO GERENCIALISMO NA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

SILVA, Robson Roberto da Silva¹

RESUMO: Este trabalho, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, busca demonstrar as principais expressões do gerencialismo nas políticas de seguridade social no Brasil nos anos 2000. Para cumprir esse objetivo, apresenta, inicialmente, uma reflexão histórico-crítica sobre neoliberalismo e a contrarreforma gerencial do Estado brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: gerencialismo; contrarreforma do Estado; seguridade social.

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca demonstrar as principais expressões do gerencialismo nas políticas de seguridade social no Brasil, ou seja, os seus principais traços na política de saúde, assistência e previdência social. Para tanto, parte aqui do pressuposto quanto à existência de uma cultura política da crise, nos termos de Mota (2000), forjada pela classe dominante e suas frações para tornar consensual as contrarreformas do Estado e da administração pública no país. De acordo com a autora, o traço predominante dessa cultura é a ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independente da condição de classe dos sujeitos e que a “saída” da crise exige consensos e sacrifícios de todos, quando na verdade as soluções encontradas pela burguesia nacional e dependente afetam principalmente a classe trabalhadora (MOTA, 2000).

A partir das contribuições de Alves (2008), considera-se neste trabalho o gerencialismo como sendo uma ideologia de matriz orgânica toyotista, que se expressa no âmbito do Estado como uma proposta ou projeto de contrarreforma da administração pública ou uma das dimensões da contrarreforma do Estado, que respeita as condições impostas pelo chamado ajuste estrutural. Por compreender que essa proposta/projeto não é como defendem os seus ideólogos: uma “reforma anticonservadora”, “progressista/cidadã”, “moderna” ou “neutra”, é importante destacar que ela anula importantes conquistas da classe trabalhadora no campo dos direitos e das políticas sociais.

¹ Universidade Federal Fluminense. E-mail: robson.essuff@gmail.com.



Por essa razão, este trabalho, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental², que se apoiou na perspectiva teórica marxiana e marxista, procura, em um primeiro momento, discutir sobre o neoliberalismo e a contrarreforma gerencial do Estado brasileiro. Assim, procura demonstrar as principais expressões do gerencialismo nas políticas de seguridade social no país nos anos 2000.

DESENVOLVIMENTO

Neoliberalismo e contrarreforma gerencial do Estado brasileiro

O neoliberalismo surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial na região da Europa ocidental e da América do Norte. Um dos principais idealizadores dessa reação foi Friedrich August Von Hayek, que em 1944 publicou o livro chamado *O Caminho da Servidão*, no qual defendia que a intervenção estatal levaria ao totalitarismo e prejudicaria a liberdade do mercado e dos comércios. A ascensão do neoliberalismo ocorreu no final dos anos 1970 como resposta à crise estrutural do capital, por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos desiguais, que buscaram ser ajustados através da criação em 1989, na capital dos Estados Unidos, de uma nova ortodoxia conhecida como *Consenso de Washington*. Essa ortodoxia resultou da participação de um encontro com várias instituições privadas, diversos economistas latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Tesouro dos Estados Unidos; e incluiu dez medidas consideradas por esses sujeitos como universais e que foram sendo impostas, principalmente aos países periféricos. São elas: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; regime cambial de mercado; liberalização comercial; eliminação de controle sobre o investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação de leis trabalhistas; e institucionalização da propriedade intelectual (CARCANHOLO, 1998).

² Em relação à pesquisa documental, essa ocorreu a partir do levantamento e da leitura dos planos, programas, relatórios etc. dos órgãos governamentais responsáveis pela contrarreforma do Estado no país. A pesquisa bibliográfica, por sua vez, ocorreu a partir do levantamento e da leitura de livros e artigos que discutissem no âmbito do Serviço Social sobre o gerencialismo e temas correlatos. Particularmente, no catálogo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, levantou-se as teses e dissertações, também no âmbito do Serviço Social, que tratassem do gerencialismo ou dos seguintes temas correlatos (reforma do Estado, contrarreforma do Estado, gestão pública, gestão e seguridade social. Além dos artigos levantados nos períodos do Serviço Social Qualis A1. A seleção desse material considerou, primeiro, os trabalhos que apresentassem no título o termo gerencialismo. Porém, como nenhuma das teses e dissertações possuíam no título a palavra gerencialismo, essa seleção considerou os trabalhos sobre os temas correlatos mencionados e que apresentaram no resumo o termo gerencialismo ou gerencial.



De acordo com Harvey (2008, p. 80), “a dinâmica da neoliberalização tem agido de modo a forçar adaptações que variam muito de lugar para lugar e de época para época”, podendo ser apontado aqui as seguintes versões: uma ortodoxa; outra que vem sendo chamada de “progressista”, mas que conserva seus princípios elementares³, como o social-liberalismo; e uma vertente denominada de ultraneoliberal⁴. Porém, Harvey (2008) esboçou alguns fios gerais de argumentação considerando dois campos em particular: o primeiro está relacionado à necessidade de forjar um clima de negócios ou de investimento favorável para os empreendimentos capitalistas; e o segundo diz respeito à necessidade do Estado de garantir a integralidade do sistema financeiro, a solvência das instituições que compõem esse sistema e a não proteção social da população e/ou do meio ambiente.

No Brasil, a neoliberalização desde os anos 1990 vem se expressando por meio de um movimento caracterizado pela formação de governos neoliberais ortodoxos, seguidos de governos que adotaram a versão social-liberal, mas que preserva os princípios econômicos e morais do neoliberalismo, e pelo retorno e o fortalecimento de uma vertente ortodoxa ou ultraneoliberal, com o início de governos de extrema direita, que demonstram não haver mais espaço para conciliação de classes. Nessa direção, Antunes (2018, p. 267) apontou que no país “o neoliberalismo vem se efetivando por meio de um movimento pendular, quer via governos neoliberais ‘puros’, quer pela ação de governos mais próximos ao social-liberalismo, sendo em ambos os casos os pressupostos fundamentais do neoliberalismo se mantêm essencialmente preservados”.

Segundo Coutinho (2010), os ideólogos do neoliberalismo apresentam-se hoje como defensores de uma suposta “terceira via” entre o liberalismo puro e a social-democracia “estatista”, como representantes de uma posição ligada às exigências da modernidade (ou da chamada pós-modernidade) e, portanto, ao progresso. Assim, o autor aponta que fazem da “reforma” ou mesmo da revolução (pois alguns defendem uma “revolução liberal”) suas principais bandeiras. Porém, o autor alerta que a palavra reforma esteve sempre ligada às lutas dos trabalhadores para transformar a sociedade e que o neoliberalismo vem utilizando a seu favor. Logo, “o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle [um indiscutível processo de contrarreforma]” (COUTINHO, 2010, p. 35). Nessa mesma direção, Behring (2003) aponta que:

³ Segundo Fraser, os “movimentos, que crescem em quase todo país do histórico centro do capitalismo, representam a resposta previsível ao ‘neoliberalismo progressista’ hegemônico do tempo presente, o qual cnicamente lança mão de apelos à “justiça” enquanto amplia a expropriação e corta o apoio público à reprodução social” (FRASER; JAEGLI, 2020, p. 12).

⁴ Sobre a ascensão do ultaneoliberalismo após a crise de 2008 e com a vitória de candidatos da extrema direita a chefes de Estado, como EUA e Brasil, ver Cislighi (2020).



Mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica (BEHRING, 2003, p. 128).

Por essa razão, tem sido adotado o termo contrarreforma do Estado, que não deve ser restringida apenas a sua dimensão administrativa, posto que o gerencialismo é uma das dimensões da contrarreforma do Estado, que é constituída também pela contrarreforma econômica, fiscal, da previdência social etc. (BEHRING, 2003; SOUZA FILHO, 2011; SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). Porém, nenhuma concepção de administração pública, que está associada ao desmonte do Estado e das políticas sociais, por si só tem este poder, sendo necessário compreender as determinações mais profundas, que estão associadas às alterações do padrão de acumulação capitalista e do Estado em um contexto de crise estrutural do capital (IASI, 2012).

Souza Filho (2011) destaca que a contrarreforma gerencial implementada no país a partir do meado dos 1990 contribuiu com o ajuste fiscal através de dois mecanismos: o primeiro estava voltado, por um lado, para a redução do aparelho do Estado, via privatização, terceirização, extinção de órgãos e focalização dos gastos sociais e, por outro lado, para a centralização e fortalecimento dos núcleos de decisão e controladores das políticas (núcleos estratégicos); e o segundo buscava reorganizar a relação entre formulação e implementação de políticas, redefinindo a relação de controle, através da descentralização e estabelecimento de critério de performance, que seriam acompanhados via contratos de gestão a partir da transformação de determinados órgãos administrativos em organizações sociais ou em agências executivas.

As propostas de contrarreformas do Estado e da administração pública apresentadas no Brasil desde o governo de Fernando Collor (1990-1992) estão nessa direção. Especificamente, destaca-se aqui no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), que seguiu as proposições contidas no “Plano Diretor da Reforma do Estado” elaborado pelo ministro Bresser Pereira e sua equipe técnica. Tal Plano é considerado uma proposta de contrarreforma gerencial do Estado e da administração pública, que desconsiderou/negligenciou os preceitos constitucionais referentes ao sistema de seguridade social e que o MARE não mediu esforços para colocá-la em prática.

A implementação dessa proposta contrarreformista não se limitou aos governos FHC (1995-2002), tendo em vista que serviu como experiência para que os seus principais traços fossem mantidos, adaptados e/ou reforçados pelos governos nacionais do Partido dos



Trabalhadores – PT, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), e pelo governo golpista e ilegítimo de Michel Temer (2016-2018). Além disso, notam-se características do Plano Diretor na proposta de governo da extrema direita, Jair Bolsonaro, que tomou posse em janeiro de 2019.

A permanência desses traços pressupõe aqui que o gerencialismo no Brasil desenvolve-se também em meio a uma cultura política da crise, nos termos de Mota (2000), que tem sido forjada pelas classes dominantes e suas frações com o objetivo de tornar consensual a realização da contrarreforma do Estado e da administração/gestão pública. Em outras palavras, o gerencialismo tem se desenvolvido no bojo de uma cultura política antiestatal ou de desqualificação do Estado promovida pela neoliberalização. Netto (2012, p. 422), a esse respeito, aponta que “a desqualificação do Estado tem sido, como é notório, a pedra-de-toque do privatismo da ideologia neoliberal”. Os efeitos dessa cultura a favor da contrarreforma gerencial têm sido deletérios para a administração/gestão pública democrática e especificamente para a gestão das políticas de seguridade social.

O gerencialismo nas políticas de seguridade social no Brasil

Desde os anos 1990, apesar das resistências dos sujeitos progressistas, medidas recessivas e contrarreformistas têm sido formuladas e adotadas pelos governos (ultra) neoliberais e atingem de forma trágica a seguridade social, o seu caráter público, universal, democrático e descentralizado, fundamental para a garantia dos direitos à saúde, previdência e assistência social, como também impedem a construção e incorporação de novos direitos sociais. Nota-se, dessa maneira, que no âmbito desse padrão de proteção social, ainda inconcluso, a disputa de projetos que estão sendo fundamentados por projetos antagônicos de sociedade (SILVA, 2020a).

A respeito do gerencialismo na implementação das políticas de seguridade social, constata-se que sua incidência ocorre desde os anos 1990. Em particular, no âmbito da *política de saúde* identifica-se que no Sistema Único de Saúde (SUS), em que pese às resistências dos setores democrático-populares, tem sido adotado o gerencialismo como uma “nova” forma de governança, que está influenciada pela gestão privada. Essa forma gerencial de gerir o SUS vem promovendo a privatização das instituições e dos serviços públicos de saúde, por meio de determinadas instituições e organizações da sociedade civil (como as Organizações Sociais – OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, Fundações de direito privado e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH).



Segundo Cislighi (2015), no final da década de 1990, o documento “*Governança do Sistema Único de Saúde no Brasil – aumentando a qualidade do gasto público e da administração de recursos*” subsidiou a elaboração das Fundações Públicas de Direito privado, que corresponde ao modelo de privatização da gestão lançado pelo governo Lula. Neste documento, a autora aponta que estão previstos seis ações que buscam “aprimorar” a governança e o uso de recursos públicos no SUS, a saber: autonomia organizacional; fortalecimento da capacidade gerencial; contratos de gestão; simplificação dos repasses federais; monitoramento e avaliação de impacto; e alinhamento dos processos de planejamento, orçamento e monitoramento.

Por meio de dispositivos (leis, normas, documentos institucionais etc.) como esse, que visam o suposto aprimoramento da governança do SUS, tem sido incorporado um conjunto de práticas gerencialistas, que contribuem para a privatização desse sistema de saúde denominada por Granemann (2011) de não clássica, pois não ocorrem através de mecanismos de venda típica, e por Soares (2000) de privatização “por dentro”, tendo em vista a incorporação de um modelo de gerenciamento mercantil no serviço público. Desse modo, Cislighi (2015, p. 113), o “Estado transfere apenas o gerenciamento dos serviços para o setor privado, mas, se mantém como financiador dos mesmos perdendo, assim, o controle da qualidade dos serviços prestados”.

Na *política de previdência social*, desde o final dos anos 1990, a incorporação de mecanismos gerenciais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de significar uma série de corte de direitos dos trabalhadores, também expressa mudanças nos padrões de gestão deste Instituto a partir de três eixos: mudanças organizacionais; gestão de pessoas e de processos; melhoria das tecnologias de informação (PADRO; DUARTE, 2015).

De acordo com Coelho (2006), a contrarreforma da previdência também implica “numa revisão da estrutura organizacional e institucional com modernização gerencial. Isso representa a insuperável subordinação da previdência social às exigências do capital” (Idem., 2006, p. 103). Sendo assim, pode-se dizer que a incidência do gerencialismo na política de previdência social vem ocorrendo pela contrarreforma do Estado e da administração pública, e em particular pela contrarreforma previdenciária.

No âmbito dessa política social, o gerencialismo vem impondo regras à forma de contratação de pessoal, que, mesmo quando ocorre por meio de concursos, tem sido para cargos de analistas; e às práticas profissionais, que estão atreladas ao estatuto da polivalência e à avaliação por desempenho, por meio de gratificações, que se pautam no cumprimento de metas e que trazem prejuízo à qualidade do atendimento. Essa reestruturação do processo de trabalho do INSS “está associada à regressão de direitos da



classe trabalhadora regida pelo RGPS e atinge também os direitos conquistados pelos servidores de carreiras que atuam no referido órgão” (MEDEIROS, 2012, p.172-173).

Não diferente das demais políticas de seguridade social, o gerencialismo também vem incidindo na *política de assistência social* a partir do final dos anos 1990. Com a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que traz uma concepção de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Silva (2020b) constatou que essa influência vem se expressando com: a centralização do poder na União; a separação entre órgãos formuladores e implementadores; descentralização (como sendo delegação, privatização e/ou transferência de responsabilidade); a defesa dos conselhos como consultivos ou espaços de interlocução; a terceirização; avaliação por desempenho; produtividade; criação e uso nessa direção de sistemas de informação; e a valorização do saber burocrático/instrumental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, tanto na assistência social como nas demais políticas de seguridade social, as contrarreformas gerenciais vêm impondo padrões de gestão e organização do trabalho cada vez mais precarizados, por meio das terceirizações, da avaliação do desempenho, do produtivismo, da polivalência, do saber burocrático/instrumental, do “envolvimento” do trabalhador (leia-se da sujeição) no processo de trabalho, sob o discurso da qualidade, da autonomia, da criatividade, da versatilidade, da flexibilidade etc.

Para os usuários dessas políticas sociais, as consequências também são deletérias, pois os padrões de gestão e organização gerencialista do trabalho são fundamentados por conceitos e noções, como empoderamento, empreendedorismo, empregabilidade etc., que contribuem, em grande medida, para que esses usuários sejam transformados em cidadãos consumidores, em empreendedores ou em clientes, mas sem direitos sociais.

No âmbito da organização e mobilização política no serviço público e na sociedade, Reis (2019) destaca que o gerencialismo, por meio de uma narrativa baseada na primazia da técnica, da neutralidade, da especialização, das normas e regulamentos, vem procurando despolitizar a organização do serviço público, os conflitos e as lutas sociais na sociedade em favor dos interesses da classe e suas frações dominantes. Em outras palavras, vem contribuindo para pacificar as lutas sociais ou descentralizar o conflito do Estado para a sociedade civil por meio de organizações sociais.

REFERÊNCIAS



ALVES, G. O espírito do toyotismo - reestruturação produtiva e “captura” da subjetividade do trabalho no capitalismo global. In: **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Vol. 10, n. 1, 2008.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. SP: Boitempo, 2018.

BEHRING, E. R. A dívida e o calvário do fundo público. **ADVIR (ASDUERJ)**, RJ, v. 36, 2017.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. SP: Cortez, 2003.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo de FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R.; CARCANHOLO, M. D. (orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. SP: Cortez, 1998.

CISLAGHI, J. F. Parte III: O ultraneoliberalismo e a política dos ressentidos. **Esquerda Online**, RJ, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/colunistas/juliana-fiuza-cislaghi/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

CISLAGHI, J. F. **Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil: parcerias público-privadas e valorização do capital**. Tese, Doutorado em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 2015.

COELHO, J. A. de S. **Serviço social na previdência: uma análise de sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período 1960-2003**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2006.

COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVERIA, F. de; BRAGA, R. e RIZEK, C.(orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. SP: Boitempo, 2010.

FRASER, N.; JAECCI, R. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. SP: Boitempo, 2020.

GRANEMANN, S. Fundações estatais: projetos de estado do capital. In: BRAVO, Maria Inês e MENEZES, J. B. de. **Cadernos de Saúde. Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade**. RJ: UERJ, Rede Sirius, 2011.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. SP: Edições Loyola, 2008.

IASI, M. L. O Estado depois do ajuste: políticas sociais na época da hipocrisia deliberada. In: PASTORINI, A. et al. **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. RJ: Editora FGV, 2012.

MEDEIROS, F. M. **Administração pública e previdência social no Brasil: desconstrução neoliberal, mutações objetivas e subjetivas e suas particularidades em Juiz de Fora**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.



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

NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. In: **Serviço Social e Sociedade**, SP, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

PRADO, F. de O.; DUARTE, E. E. C. A racionalização do trabalho dos assistentes sociais do INSS. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 162-171, jul./dez. 2015.

REIS, T. S. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. In: **R. Katál.**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 80-89, jan./abr. 2019.

SILVA, R. R. da. A dinâmica da neoliberalização e os ataques à seguridade social no Brasil. In: MAURIEL, A. P. O. ; KILDUFF, F. ; SILVA, M. M. ; LIMA, R. S.. (Org.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de Direitos**. 1ed. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020a.

SILVA, R. R. da. Contrarreforma do Estado, gerencialismo e política de assistência social no Brasil. **Temporalis**, v. 20, p. 27-42, 2020b.

SOARES, L. T. As atuais políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: **Revista Brasileira de Enfermagem**, vol. 53, n. especial, RJ: Aben, dez., 2000.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. RJ: Lumen Juris, 2011.

SOUZA FILHO, R. de; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. SP: Cortez, 2016.