

O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro

UFRJ/ESS

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro

Renata Maria Coelho

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Mestrado em Serviço Social

Orientador: Ivo Lesbaupin
Doutor em Sociologia

Rio de Janeiro,

2006.



Universidade Federal do Rio de Janeiro

- **Centro de Filosofia e Ciências Humanas**
Escola de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro

Renata Maria Coelho

Dissertação submetida ao corpo docente da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre.

Aprovado por:

Prof^o _____ . Orientador
Doutor Ivo Lesbaupin

Prof^a _____ .
• Doutora Alejandra Pastorini Corleto

Prof^a _____ .
• Doutora Silene Freire

Rio de Janeiro,
2006

COELHO, Renata Maria.

O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro. Renata Maria Coelho. Orientador: Prof^o Doutor Ivo Lesbaupin. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2006. 140p.

Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Serviço Social, 2006.

Dedicatória

- Dedico este trabalho a todos que como eu acreditam numa sociedade mais justa e igualitária, baseada em valores éticos e políticos de forma a transformar a realidade.
- Em especial aos membros da executiva do Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social em Duque de Caxias, aos Conselheiros (as) representantes da Sociedade Civil que defendem a construção de uma política de assistência social cada vez mais universalizante em defesa de direitos.
- Ao Centro de Memória da Baixada Fluminense, da Faculdade de História da FEUDUC, especialmente ao Professor Alexandre dos Santos Marques, pela contribuição dada a este estudo, disponibilizando o seu acervo bibliográfico.
- À Débora Lopes, por ter contribuído com a elaboração do projeto de mestrado, à Carolina Cruz da Silva e Heloísa Mesquita por lerem e refletirem comigo sobre as lacunas nas discussões da política de assistência social, à Claudia Gouveia por suas contribuições e reflexão crítica na finalização deste trabalho e a Ana Lole por formatá-lo.

*“Nas favelas, no Senado
Sujeira pra todo lado
Ninguém respeita a Constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação
Que país é este
No Amazonas, no Araguaia, na Baixada Fluminense
Mato Grosso, nas Geraes e no Nordeste tudo em paz
Na morte eu descanso mas o sangue anda solto
Manchando os papéis, documentos fiéis
Ao descanso do patrão
Que país é este
Terceiro mundo se for
Piada no exterior
Mas o Brasil vai ficar rico
Vamos faturar um milhão
Quando vendermos todas as almas
Dos nossos índios em um leilão
Que país é este”
(Renato Russo)*

Agradecimentos

Em primeiro lugar é importante sinalizar que concretizar este trabalho foi e é algo importantíssimo para o meu processo profissional e a minha vida pessoal.

Enfrentei muitos desafios, sofri muitas perdas e quase desistir. Entretanto, acredito que os desafios foram feitos para serem superados e como encontrei pessoas que me ensinaram que quanto mais superamos os obstáculos, maiores descobertas fazemos do nosso potencial, me sinto uma vitoriosa.

Aos (as) professores (as) do Mestrado da Escola de Serviço Social da UFRJ e da Faculdade de Serviço Social da UERJ: Carlos Nelson Coutinho, Yolanda Guerra, Carlos Montaña, José Paulo Netto, Marilda Vilela Iamamoto, Elaine Behring, Maria Inês de Souza Bravo, Alejandra Pastorini e Silene Freire com os quais aprendi, a partir de uma visão crítica, a lutar por uma sociedade diferente sem opressão e discriminação. Em especial ao meu orientador (e amigo) professor Doutor Ivo Lesbaupin, por sua paciência e contribuição neste trabalho.

Aos meus familiares, em especial a minha vovó e a minha mãe. Com certeza, vocês me conhecem muito bem e sabem da importância deste momento.

Nesta minha caminhada tive muitos amigos, professores e companheiros políticos que contribuíram com a minha formação profissional, com a visão crítica que hoje tenho desta realidade e estimularam o meu processo de crescimento intelectual, à vocês: Claudia Gouveia, Carolina Cruz da Silva e Débora Lopes os meus sinceros agradecimentos. Aos meus amigos de ontem e hoje: Tiago, Marisol, Deise, Simone, Luiza, Priscila e Renata Ferreira. Aos meus amigos da turma do mestrado UFRJ: Luiz Gonzaga, Fernando, Elias e Érica. Ao meu namorado e amigo Raphael pelo incentivo e cobrança para terminar este trabalho.

À vocês que contribuíram para que hoje eu possa refletir sobre a seguinte questão:

“o educador já não é apenas o que educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, ao ser educado, também educa. Ambos se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os argumentos de autoridade já não valem. (...) a educação problematizadora, de caráter autenticamente reflexivo, implica um constante ato de desvelamento da realidade (...). Quanto mais se problematizam os educandos, como seres no mundo e com o mundo, tanto mais se sentirão desafiados.”
(Paulo Freire)

Resumo

COELHO, Renata Maria. O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro. Renata Maria Coelho. Orientador: Prof^o Doutor Ivo Lesbaupin. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2006. Dissertação.

O presente estudo do exercício do controle social na política de assistência social no município de Duque de Caxias/RJ procura identificar as inovações e os desafios não superados nessa experiência, marcada por relações clientelistas com fins eleitorais.

A premissa que orientou este trabalho foi de que apesar dos avanços estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 que traz como marco o status de política pública para a assistência social integrando-a ao sistema de seguridade social, na prática, sua implementação continua enraizada na lógica da filantropia, do não-direito que reproduz relações clientelistas. Constata-se que este processo agrava-se ainda mais em municípios como Duque de Caxias, que tem como peculiaridade o binômio clientelismo-violência.

Cabe salientar que a gestão da política de assistência social no Brasil vem, ao longo da década de 90, revelando um processo contraditório de formalização dos instrumentos legais, como: conselho, fundo e plano, concomitante ao desrespeito dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na LOAS (1993) e nas legislações posteriores, porque se instituem conselhos mas, no processo decisório, predominam os interesses corporativistas e político-partidários do poder executivo.

A estratégia ideológica que passou a ser utilizada na década de 90 – o neoliberalismo - aliena e reforça uma cultura antidemocrática, onde o controle tem um caráter mercadológico que atinge diretamente a consciência dos sujeitos. Podemos afirmar que, em situações histórico-sociais concretas, o homem é sujeito e objeto ao mesmo tempo, porque ele é determinado pelas relações sociais existentes, portanto, o rompimento com a opressão depende da consciência de classe.

Este estudo do exercício do controle social na particularidade do município de Duque de Caxias/RJ na 2ª gestão (2001-2004) do governo Zito não pode ser compreendido isoladamente, mas como um processo histórico que apresenta características e dimensões políticas que podem ser identificadas nas diversas esferas de governo da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Controle Social, descentralização político-administrativo e Política de Assistência social.

Rio de Janeiro

2006

ABSTRACT

Coelho, Renata Maria. The exercise of social control in the Social Assistance politics in the recent Conjuncture: a study on the experience of the city of Duque de Caxias in the State of Rio de Janeiro. Renata Maria Coelho. Orientador: Prof^o Dr. Ivo Lesbaupin. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2006. Dissertação.

The present study of the the social control exercise in the social assistance politics in the city of Duque de Caxias/RJ looks for identifying the innovations and the challenges not surpassed in this experience, marked for relations with costumers with electoral ends.

The premise that guided this work was that besides the established advances in the Federal Constitution of 1988 and the Organic Law of Social Assistance of 1993 that brings as landmark the status of public politics for the social assistance integrating it to the social security system, in practical, its implementation continues rooted in the humanity logic , of the not-right that reproduces relations with costumers. Is noticed that this process is even more worsen in cities as Duque de Caxias, that has as peculiarity the binomial clientelismo-violence.

It fits to point out that the the social assistance politics management in Brazil comes, throughout the nineties, revealing a contradictory process of legal instruments formalization, as: advice, deep and plain, concomitant to the disrespect of the rules established in the Federal Constitution of 1988, the LOAS (1993) and the posterior legislation, because advice institute themselves but, in the power to decide process, the corporativists and politician-partisans interests of the executive predominate.

The ideological strategy that passed to be used in the nineties - the neoliberalism - alienates and strengthens a antidemocratic culture, where the control has a marketing character that it directly reaches the conscience of the citizens. We can affirm that, in concrete historical-social situations, the man is subject and object at the same time, because it is determined by the existing social relations, therefore, the rupture with the oppression depends on the class conscience.

This study of the social control exercise in the particularity of the city of Duque de Caxias/RJ in 2^a management (2001-2004) of the Zito government cannot be understood separately, but as a historical process that presents politics features and dimensions that can be identified in the diverse spheres of Brazilian society government.

Keywords: Social control, politician-administrative decentralization and Social Assistance Politics.

Rio de Janeiro

2006

Lista de Siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
CAPs- Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEAS/RJ – Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal de 1988
CIEP – Centro Integrado de Educação Pública
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS/DC – Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
COMLURB – Companhia Municipal de Limpeza Urbana
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
FEAS/RJ – Fórum Popular Permanente de Direito a Assistência Social do Rio de Janeiro
FMAS/DC – Fórum Popular Permanente de Direito a Assistência Social de Duque de Caxias
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fórum Nacional de Assistência Social
FUNDEF – Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA – Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOS – Lei Orgânica de Saúde
MST – Movimento dos Sem Terra
MUB – Movimento de União de Bairros
NOB – Norma Operacional Básica
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG's – Organizações Não-Governamentais
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PMDB –Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDC – Prefeitura Municipal de Duque de Caxias

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPR – Partido Progressista Republicano

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT- Partido dos Trabalhadores

SEPE – Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação

SERLA – Superintendência Estadual de Rio e Lagoas

SMAS/DC – Secretaria Municipal de Ação Social de Duque de Caxias

SMAS/ST – Secretaria Municipal de Ação Social e Trabalho

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIONG – União de Organizações Não-Governamentais

Anexo

1. Roteiro de Entrevista

Sumário

Introdução

CAPÍTULO I – BRASIL: O ESPECTRO DO PASSADO NO PRESENTE: SITUANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DIREITOS DE CIDADANIA NA CONJUNTURA RECENTE

1.1 A disseminação do Neoliberalismo no Mundo e suas implicações no mundo do trabalho e nas políticas sociais 07

1.2 O desastre do Neoliberalismo no Brasil 12

1.3 Situando a política de Assistência Social e os direitos de cidadania 23

1.4 O elemento patrimonialista do Estado Brasileiro: Poder Local e sua relação com a esfera federal 34

CAPÍTULO II – A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E CONTROLE SOCIAL

2.1 A Seguridade Social Brasileira: inserção da Assistência Social no Sistema de Proteção Social 35

2.2 Estado brasileiro: Descentralização político-administrativa da política de assistência social 48

2.3 O controle social na política de Assistência Social 54

CAPÍTULO III – A FORMAÇÃO SOCIAL, ECONÔMICA, POLÍTICA E CULTURAL DE DUQUE DE CAXIAS: UM ESTUDO SOBRE A REALIDADE DA BAIXADA FLUMINENSE

3.1 O Município de Duque de Caxias na realidade da Baixada Fluminense 78

3.2 Duque de Caxias: O processo histórico de emancipação e formação social, econômica, política e cultural 78

CAPÍTULO IV – GESTÃO LOCAL: O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DUQUE DE CAXIAS

4.1 O exercício do controle social na política de assistência social em Duque de Caxias no governo Zito (2001-2004) 88

Considerações Finais 116

Referências Bibliográficas 125

Anexos 132

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo realizar um estudo do exercício do controle social na política de assistência social, tendo como referência o município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro. Tal estudo torna-se importante porque mesmo havendo diversas experiências no Brasil de instâncias de participação instituídas legalmente, nos espaços dos conselhos e conferências, existem poucos estudos teóricos sobre os mecanismos de controle social na política de assistência social.

A escolha da temática originou-se de minha inserção na universidade após ter cursado às disciplinas de Política Social: I, II e III no Curso de Serviço Social da UFRJ e deve-se fundamentalmente pelo interesse que tenho nas discussões de teoria política, democracia e cidadania.

Em 2001, na condição de Assistente Social contratada pela Secretaria Municipal de Ação Social de Duque de Caxias, iniciei meu contato com a realidade da política de assistência social no município, o que me levou a diversas indagações: qual a lógica que predomina na gestão da política de assistência social, após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); que sistema de descentralização acontece na realidade; e como ocorre a relação entre governo e sociedade civil no processo de deliberação da política. Após estas indagações, senti a necessidade de problematizar e discutir a realidade da política de assistência social na peculiaridade do município de Duque de Caxias. Neste processo de reflexão foi fundamental para o amadurecimento destas questões, a minha passagem pelo projeto de pesquisa “Políticas Públicas de Saúde: O Potencial dos Conselhos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro” sob a coordenação geral da professora e Dra. Maria Inês Souza Bravo e a minha participação, como bolsista de iniciação científica, no projeto de pesquisa “Experiências recentes de enfrentamento da exclusão social em prefeituras do Rio de Janeiro” sob a coordenação geral do professor e Dr. Yvo Lesbaupin para a discussão do poder local.

A partir destas experiências pude definir os eixos deste trabalho, que são: a participação popular na gestão pública e o processo de descentralização político-administrativo da política de assistência social tendo como lócus o município de Duque de Caxias.

A relevância desse estudo para a categoria profissional dos assistentes sociais, se dá pelo fato de que a partir do processo de descentralização político-administrativa, com

destaque para a instância municipal, estes profissionais passam a ter como demanda elaborar, implementar e avaliar programas e projetos sociais, bem como atuar no processo de consultoria e assessoria aos conselhos municipais de saúde, assistência social, dentre outros.

Este trabalho tem como premissa a idéia de que apesar dos avanços estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LOAS de 1993 que traz como marco o status de política pública para a assistência social integrando-a ao sistema de seguridade social, na prática, sua implementação continua enraizada na lógica da filantropia, do não-direito que reproduz relações clientelistas. Consta-se que este processo agrava-se ainda mais em municípios como Duque de Caxias, que tem como peculiaridade o binômio clientelismo-violência.

Cabe salientar que a gestão da política de assistência social no Brasil vem, ao longo da década de 90, revelando um processo contraditório de formalização dos instrumentos legais, como: conselho, fundo e plano, concomitante ao desrespeito dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na LOAS (1993) e nas legislações posteriores. Porque se instituem conselhos mas, no processo decisório, predominam os interesses corporativistas e político-partidários do poder executivo.

“A gestão da Assistência Social, sob esse enfoque, como não poderia deixar de ser, é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela” (OLIVEIRA, 2003:24).

A estratégia ideológica que passou a ser utilizada na década de 90 – o neoliberalismo - aliena e reforça uma cultura antidemocrática, onde o controle tem um caráter mercadológico que atinge diretamente a consciência dos sujeitos. Podemos afirmar que, em situações histórico-sociais concretas, o homem é sujeito e objeto ao mesmo tempo, porque ele é determinado pelas relações sociais existentes, portanto, o rompimento com a opressão depende da consciência de classe.

Este estudo do exercício do controle social na particularidade do município de Duque de Caxias/RJ na 2ª gestão (2001-2004) do governo Zito não pode ser compreendido isoladamente, mas como um processo histórico que apresenta características e dimensões políticas que podem ser identificadas nas diversas esferas de governo da sociedade brasileira.

Nos marcos do neoliberalismo, o avanço jurídico-legal das políticas sociais brasileiras encontra seu limite no próprio desenvolvimento do sistema capitalista, refletindo um abismo entre o aparato jurídico-institucional e o que ocorre na realidade. Isto nos

possibilita questionar como as políticas sociais vêm sendo implementadas, principalmente a assistência social, que historicamente vem desenvolvendo ações pontuais direcionadas para as classes subalternas¹ e, como fato marcante, um tipo de gestão clientelista desencadeada intencionalmente por alguns governos como meio para ganhar votos e com isso exercer o poder de mando.

A assistência social identificada como “unidade contraditória” expressa os conflitos de interesses no processo de correlação de forças. Neste sentido,

“(…) a análise da assistência social só terá consistência se for relacional-dialética”, pois só dessa forma o fenômeno analisado perderá a aparência de contingência e de fatalidade que encobre a sua verdadeira natureza” (PEREIRA, apud BOSCHETTI; FERREIRA, 2003:24).

O debate sobre a sociedade enquanto ente jurídico que originou o Estado vem desde os clássicos da política (Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Hegel, Marx e Engels, Lênin, Gramsci), principalmente no que diz respeito à mediação do conflito entre as classes sociais contraditórias nas relações de poder.

Neste trabalho caracterizo a gestão da política de assistência social na relação governo e sociedade civil enfatizando o exercício da democracia no referente aos direitos sociais procurando compreender o processo de descentralização e participação, tendo como parâmetro a experiência do município acima mencionada e como pano de fundo a concepção de Estado ampliado baseada em Gramsci.

Neste estudo, a concepção de controle social² tem como referência a Constituição Federal de 1988 e o início da experiência dos conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos no Brasil. Tal concepção, define a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo. Dentre os mecanismos de controle social, no caso deste estudo referente à política de assistência social no município de Duque de Caxias, encontramos como instâncias do sistema descentralizado e participativo: o conselho e as conferências instituídos em sua lei orgânica de 1993 e o fórum.

O conselho é definido como órgão deliberativo e fiscalizador, de caráter permanente e composição paritária (formado por 50% de representantes do governo e 50% de

¹ Segundo Yasbek (1999) a categoria subalterno é um legado gramsciano, utilizado para dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, sendo escolhida para nomear as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais, (...). A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política.

representantes da sociedade civil) com o objetivo de planejar, formular e acompanhar a implementação de políticas públicas para a assistência social. O fórum é considerado um espaço de organização e articulação da sociedade civil. No caso das conferências são eventos realizados num determinado período de aproximadamente 02 (dois) anos, com ampla participação da população, se efetivando como espaços de discussões e deliberações de propostas políticas que venham aprimorar, articular, dinamizar e efetivar ações no âmbito do conselho.

Considerando que este estudo tem por objetivo analisar a experiência do exercício do controle social no município de Duque de Caxias, priorizou-se o acompanhamento e a participação nas reuniões do fórum, do conselho e da conferência municipal de assistência social, visto que o foco é a relação entre o governo e a sociedade civil. A participação no conselho municipal de Duque de Caxias buscou identificar os atores sociais, compreender o processo de correlação de forças e entender a concepção e a gestão desta política.

A metodologia utilizada baseou-se na reflexão das temáticas: assistência social, assistencialismo, participação popular, controle social e descentralização. Além disso, foi realizada pesquisa documental onde se estudou as legislações específicas da área de assistência social, como: a LOAS, a PNAS – Política Nacional de Assistência Social, bem como: livros de ata, legislações referentes à política municipal de assistência social (como lei de criação do conselho e do fundo municipal de assistência social, Plano Pluri-Anual de Assistência Social). Ainda como parte do processo metodológico utilizou-se como abordagem a pesquisa participante nos espaços do CMAS/DC e a técnica de entrevistas semi-estruturadas com alguns membros do CMAS/DC.

Quanto à pesquisa com os sujeitos sociais envolvidos diretamente no processo decisório da política de assistência social, houve a preocupação de entrevistar alguns membros do conselho municipal de assistência social (representantes governamentais e da sociedade civil) que tivessem relevância política a partir de sua inserção histórica no conselho e no fórum municipal e estivesse acompanhando todo o processo de gestão da política de assistência social do governo Zito (2001-2004). Contudo, foram encontrados alguns obstáculos para realizar entrevistas com os representantes do governo que, por estarem em período eleitoral para a escolha do executivo e legislativo municipal, se recusaram a participar

² Controle social, segundo a Constituição Federal de 1988 encontra-se presente na relação entre Estado e sociedade civil, onde a participação da população na esfera pública tem por objetivo controlar as ações do Estado.

da pesquisa justificando de diversas formas sua ausência em encontros agendados, o que prejudicou uma análise precisa da relação entre o governo e a sociedade civil.

Objetivando facilitar a compreensão desta dissertação, o estudo se apresenta dividido em quatro capítulos. No primeiro, procurou-se resgatar os aspectos sociais, econômicos, políticos e ideo-culturais que caracterizam as condições de desenvolvimento do capitalismo na sociedade brasileira do final da década de 80 até os dias atuais, com destaque para a disseminação da perspectiva neoliberal, estabelecendo conexão com a conjuntura mundial. Resgatou-se a experiência de construção do Welfare State no capitalismo mundial para compreender o sistema de proteção social brasileiro situando a política de assistência social e os direitos de cidadania regressados sob a ótica neoliberal.

Com base nas conseqüências geradas pela perspectiva neoliberal na área social, tais como o desemprego e a redução de investimentos públicos em políticas sociais, este capítulo trata da configuração do Estado com ênfase na cultura política patrimonialista e clientelista, predominante no campo social.

O segundo capítulo procurando tratar da peculiaridade do processo de organização da política de assistência social no sistema de seguridade social, analisa historicamente a descentralização político-administrativa e o controle social vinculados à discussão de Estado, democracia e cidadania.

A seguir, no terceiro capítulo realiza-se um contexto histórico da formação social, econômica, política e cultural do município de Duque de Caxias, a partir de um breve estudo sobre a realidade da Baixada Fluminense.

No quarto, contextualiza-se o exercício do controle social na política de assistência social na gestão do governo Zito no período de 2001 a 2004, recuperando o contexto histórico de implementação dos aparatos legais de controle social (conselhos e conferências) e enfatizando o aspecto político do governo local que apresenta característica fortemente clientelista e antidemocrática.

Finaliza-se este trabalho com questões que devem ser consideradas na análise do estudo proposto a respeito dos limites e possibilidades da política de assistência social não tendo a pretensão de esgotar o assunto e sim suscitar posteriores estudos.

CAPÍTULO I

**Brasil: O espectro do passado no presente:
Situando a Política de Assistência Social e os
direitos de cidadania na conjuntura recente**

“Brasil
Mostra a tua cara
Quero ver quem paga
Pra gente ficar assim
Brasil
Qual é o teu negócio
O nome do teu sócio
Confia em mim”

(George Israel, Nilo Romero e Cazuzza).

1.1 A DISSEMINAÇÃO DO NEOLIBERALISMO NO MUNDO E SUAS IMPLICAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E NAS POLÍTICAS SOCIAIS

A análise da política de assistência social com base na relação entre o governo e a sociedade civil no âmbito do estudo de uma experiência específica de um município do Brasil reflete os impactos de uma macro-conjuntura neoliberal marcada por uma perspectiva política-ideológica que se disseminou no mundo com a adesão de diversos países capitalistas.

O neoliberalismo se alastrou pelo mundo de forma gradativa, a partir dos anos 70 e levou cerca de duas décadas para se estabelecer de forma hegemônica, contagiar os países e ser utilizado para além da saída para a crise econômica, transformando-se num modelo político de governa de cunho conservador.

Nos anos 70, com o esgotamento do modelo de acumulação de capital, o neoliberalismo ganha espaço para a sua implementação.

“Em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno” (ANDERSON, 1995:10).

Foi a partir de críticas ao Welfare State, ao Keynesianismo e ao Plano Beveridge, considerados os responsáveis pela deformação do curso normal da acumulação e do livre mercado, que o ideário neoliberal buscou sustentabilidade para sua incorporação nos países capitalistas.

Ocorreram algumas experiências neoliberais isoladas em países latinos, como no Chile e na Bolívia até os anos 80. Embora, tenham sido experiências anteriores a Inglesa, é somente nos anos 80 que o neoliberalismo triunfa de forma hegemônica, sendo aderido por países de capitalismo avançado.

“Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo de bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa Ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita. A partir daí, a onda de direita desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período” (idem:11).

Desta forma, com inserção diferenciada em cada país, o neoliberalismo é identificado como um conjunto de regras e práticas de governos que geram reforma do Estado e de políticas públicas incorporadas, a partir de prioridades, segundo as necessidades do livre mercado.

A onda neoliberal encontra um terreno fértil no mundo por ser considerada o remédio para o combate a inflação com a estabilidade monetária e atinge o campo das políticas sociais propondo contenção dos gastos com o bem-estar através de uma disciplina orçamentária, e a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos com a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego (idem:11).

O neoliberalismo apresenta uma filosofia econômica que tem uma perspectiva de livre mercado, onde o Estado deve intervir apenas para garantir o contrato e o direito à propriedade através do arcabouço legal. Trata-se de “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (idem:09), com base no desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social, do Keynesianismo.

A experiência singular de construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental teve seu marco no Plano Beveridge em 1942, que incorporou a teoria keynesiana de redistribuição de renda e realizou a reforma previdenciária na Inglaterra.

No pós-guerra, O Estado é utilizado como um instrumento de intervenção com o objetivo de retomar o crescimento. Durante a crise de hegemonia norte-americana de 1945 a 1973, é necessário combinar crescimento econômico com o atendimento às demandas sociais. É implementado nos países desenvolvidos o chamado Welfare State propondo uma política de pleno emprego e o gerenciamento das demandas da periferia pelo Estado com a finalidade de viabilizar o progresso, conter os períodos de depressão e estabelecer o equilíbrio econômico.

Entre a década de 40 e 70 do século XX, temos como marca da acumulação, contraditoriamente, além de um avanço da grande empresa, a forte presença estatal e o “regulacionismo” como condições necessárias para a prática de políticas econômicas e processos de trabalhos inspirados em abordagens teóricas conhecidas como Keynesianismo e Fordismo, consideradas experiências de reorganização do processo de trabalho em busca de superlucros no processo de acumulação de capital e tentativas de recuperação das crises engendradas pelo próprio sistema.

Devido às diversas crises confirmou-se a transferência de hegemonia da Inglaterra para os Estados Unidos. Neste sentido, o período conhecido da grande depressão, a partir de 1929 com a queda da bolsa de valores de Nova York foi uma crise que se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio internacional.

Diante das fases cíclicas do capitalismo ocorre nos anos 70, um novo processo de ampliação e integração das economias nacionais ao mercado mundial por iniciativa de algumas nações de capitalismo avançado, gerando o que foi chamado de globalização e retomada do livre-câmbio como escala para a desvalorização do trabalho.

“Para Mandel, configura-se a seguinte situação a partir da década de 70: ‘o mundo capitalista no seu conjunto, escapando ao leadership americano, sem poder substituí-lo por uma aliança fundada na igualdade de poder americano-nipo-européia, ou por uma outra hegemonia alternativa, passa, portanto, por uma crise internacional de direção política ainda mais nítida do que nos anos anteriores’” (apud BEHRING, 2002:149).

Concretamente, os anos 70 mostraram uma tendência de queda da taxa de lucro mediante vários fatores, dentre eles a alta dos preços do petróleo em 1973/74, desdobrando-se num período marcado por crises, instabilidades e estagnação. A partir dos anos 70, alguns intelectuais, como Friedrich Von Hayek, dentre outros, começaram a questionar e a responsabilizar o Welfare State pela crise.

Cabe salientar que o sistema capitalista baseado na contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada da riqueza socialmente produzida é permeado por crises que são inerentes ao seu próprio desenvolvimento.

Num esforço para propiciar novas formas de estender o mercado, com ênfase na competitividade, na abertura do comércio mundial sob a hegemonia e a pressão do modelo norte-americano, as críticas ao Welfare State e ao keynesianismo ganham adeptos e revelam um campo fértil para o neoliberalismo se estabelecer a partir dos anos 80.

A crise do Welfare State, o fim do leste europeu, e a forte crise que enfrentava a social-democracia, contribuíram para a expansão e o fortalecimento do projeto neoliberal nas suas dimensões econômico, social, cultural e político, afetando o mundo do trabalho, em várias dimensões.

Inicia-se uma reengenharia no mundo do trabalho, com a flexibilização que geram mudanças no contrato de trabalho através da alta rotatividade do trabalhador, contratado por tempo parcial de trabalho, temporariamente e terceirizado (ANTUNES, 1999).

O elemento central desta ideologia é o livre mercado com a competitividade da empresa. Por isso, cabe ao indivíduo trabalhar cada vez mais, para que as empresas possam ser cada vez mais competitivas sem a intervenção do Estado.

Há a substituição do padrão produtivo fordista pelo toyotismo, modelo japonês com formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas.

O Toyotismo expressa-se pela forma particular do capitalismo monopolista do Japão nos anos 70, cujas características básicas são: a produção vinculada à demanda, sendo realizada de forma variada e heterogênea; o trabalhador com multifunções capaz de operar várias máquinas para um melhor aproveitamento do tempo de produção que funciona segundo o sistema de placas ou senhas de comando para a reposição de peças e estoque que devem ser mínimos (idem:26).

Este modo de produção apresenta características horizontalizadas do processo produtivo e transferência a terceiros de grande parte do que anteriormente era produzido pela empresa “mãe” em seu interior; trabalho precarizado, com a terceirização, subcontratação e trabalho em tempo parcial. Isto trouxe para a classe trabalhadora uma fragmentação, heterogeneidade e complexificação através do trabalhador polivalente e multifuncional, com flexibilização do trabalho (ibdem).

Este sistema traz como conseqüência, o crescimento do desemprego e da informalidade da mão de obra a nível mundial, a prevalência do capital sobre a força humana de trabalho, que é considerada na medida exata em que é imprescindível para a reprodução do capital.

“As medidas neoliberais, atualmente, têm resultado no desemprego massivo, no corte dos gastos sociais, acompanhado de uma legislação anti-sindical e em um amplo programa de privatização de Instituições Estatais. Configurando-se um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes” (IAMAMOTO,1998:35).

Perry Anderson (op. cit), ao fazer um balanço atual do neoliberalismo, conclui que, economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja afirmando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.

A globalização incrementada à política neoliberal visa favorecer o crescimento do capital, através do mercado financeiro interligado com uma economia sem fronteiras nos processos de produção e comercialização.

“No âmago do projeto neoliberal repousa a tentativa de se impor um novo padrão de acumulação, com o intuito de desencadear uma nova etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, implicaria um novo ciclo de

concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. A condição política para o êxito deste projeto é a derrota ou, pelo menos, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das suas organizações reivindicatórias e partidárias” (LAURELL, 1995:164).

Como consequência deste processo, observa-se em larga escala a exclusão de enorme massa de trabalhadores do mercado de trabalho, o que gera um agravamento da questão social e traz como resultado um quadro de crescimento da pobreza e da desigualdade que se refletem em demandas para as políticas sociais.

Conforme Soares (2000) o processo de internacionalização do capital “levou a uma perda da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais”.

Neste sentido, o ajuste neoliberal não possui apenas uma natureza econômica, gera mudanças nas relações sociais e redefinição político-institucional. Sendo assim,

“Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também um novo Estado, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições da luta social” (idem:13).

As políticas sociais de modo geral têm como marco o processo de desenvolvimento do sistema capitalista, os conflitos e as contradições entre as classes sociais. Elas estão relacionadas intrinsecamente ao papel político que desempenha a classe trabalhadora na luta por legislações sociais e trabalhistas.

“Os diversos serviços sociais previstos em políticas sociais específicas são a expressão de conquista da classe trabalhadora em sua luta por melhores condições de trabalho e de vida, que são consubstanciadas e ratificadas através de legislação social e trabalhista” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982:92).

Com base em Iamamoto e Carvalho (1982) existe uma relação direta entre a expansão dos serviços sociais no século XX e o desenvolvimento da noção de cidadania.

De acordo com Coutinho, “os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade, que deve ser definido sobretudo historicamente, como resultado das lutas sociais” (COUTINHO, 1997:155).

Em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, o Estado utiliza-se das políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora e desresponsabilizar-se do provimento de tais direitos.

Na conjuntura neoliberal as políticas sociais recebem os impactos da trajetória política do grande capital nos anos 80 e 90. No caso do Brasil, o neoliberalismo procura constituir sua hegemonia, através da formação de uma cultura marcada pela necessidade de desqualificação das demandas dos trabalhadores, enquanto exigência de classe. Na Seguridade Social tal iniciativa é materializada pelo argumento da necessidade de mudanças no sistema de seguridade social existente, de modo a adequá-lo às reformas macroeconômicas com o consentimento das classes trabalhadoras. Segundo Mota (1995) neste contexto, tornou-se possível a formação de uma cultura política da crise, marcada pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão-consumidor³.

O rebatimento da crise econômica nas condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora e na fragmentação de sua forma de organização acabou por redirecionar o conteúdo de suas reivindicações para o campo das suas necessidades imediatas. Esse deslocamento reduziu o escopo das propostas dos trabalhadores, subordinando a preservação das conquistas obtidas, até então, às possibilidades postas pela conjuntura de crise.

De acordo com Soares (2000) no Brasil, as propostas de cunho neoliberal surgem na virada dos anos 90, provocada pelo agravamento da crise econômica de 1989-90 e pelo esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro que teve sua máxima expressão no final do governo Sarney, com a perda de legitimidade política e aprofundamento da crise econômica o que provocou um sentimento generalizado de necessidade de mudança de rumo.

1.2 O DESASTRE DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL

A análise de uma política social a partir da relação entre o governo e a sociedade civil em uma gestão local, deve prescindir de um resgate dos determinantes estruturais e conjunturais que formam as relações sociais no contexto histórico do “neoliberalismo à

³ Para Mota, o cidadão-consumidor “é o sujeito político nuclear da sociedade regulada pelo mercado” (1995:24).

brasileira”⁴. Assim, iremos retomar a conjuntura do final da década de 80 até os dias atuais como pano de fundo para situar a política de assistência social.

Parte-se do pressuposto de que os aspectos das relações sociais, econômicas, políticas e ideo-culturais na sociedade brasileira encontram-se inter-relacionados e imbricados num complexo histórico e heterogêneo de dominação e resistência. Neste sentido, afirmamos que é importante desenvolver a capacidade de compreender os acontecimentos a partir dos atores sociais envolvidos no processo de correlação de forças, tendo como cenário a sociedade brasileira na particularidade do regime democrático que traz consigo as marcas de um longo processo de ditadura e encontra seu limite na dilapidação do Estado.

“Essa dilapidação propiciou o clima para que a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para uma pregação anti-social. Aqui no Brasil não apenas pelos reclamos antiestatais (na verdade anti-sociais) da grande burguesia, mas sobretudo pelos reclamos do povão, para o qual o arremedo de social-democracia ou do Estado de bem-estar, ainda que de cabeça para baixo, tinha falhado completamente” (OLIVEIRA, 1995:25).

O neoliberalismo encontra terreno fértil na realidade brasileira principalmente nos aspectos político-ideológico, econômico e cultural que o aprisionam no conservadorismo social e procuram erradicar os componentes democráticos que resistem à sua ofensiva.

Este estudo sobre a política de Assistência Social, embora circunscrito a uma gestão municipal, ultrapassa seus processos políticos circunscritos à localidade, “(...) Sua lógica de explicação precisa ser buscada na vida material da sociedade, isto é, no ‘processo de reprodução ampliada do capital’ sob as transformações operadas nesses últimos anos” (RAMOS, 1997:76).

Os inúmeros estudos, nesses últimos anos, a respeito do complexo desenvolvimento do capitalismo sob o ideário neoliberal no mundo e o seu impacto no Brasil, retratam os pontos convergentes e diferenciados de incorporação da reestruturação do padrão produtivo, da proposta de Estado-mínimo e da globalização. Esses aspectos com suas repercussões sobre o processo de trabalho, o Estado mínimo para o social e máximo para o capital e, ainda a incorporação às chamadas economias periféricas de maneira subordinada a hegemonia internacional dos Estados Unidos trazem conseqüências desastrosas na particularidade de cada país gerando um agravamento da “questão social”.

No caso do Brasil, os dados são alarmantes no referente à desigualdade social: levando em consideração o coeficiente de Gini, num conjunto de 92 países para os quais há

⁴ Expressão utilizada por Francisco de Oliveira em seu artigo: “Neoliberalismo à brasileira”. In: SADER Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

dados, o Brasil ocupa a 3ª. pior posição, depois apenas da África do Sul e de Malavi. Quando se calcula a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, o Brasil é o país que apresenta o mais alto nível de desigualdade social (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002). Podemos afirmar que o elevado nível de pobreza é determinado pela perversa desigualdade social.

Os impactos do neoliberalismo para as políticas sociais e na vida da população brasileira retratam um crescimento da situação de pobreza e de desemprego. O Estado, no modelo neoliberal, deve ser capaz de garantir as condições propícias à expansão do mercado.

“(...) os neoliberais também sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade” (LAURELL, 1995:162).

O neoliberalismo está fadado ao fracasso inclusive no aspecto econômico, por falta de crescimento industrial em razão de uma política de financeirização da economia. Segundo Netto, no balanço global que Perry Anderson faz sobre o neoliberalismo, existe uma “(...) afirmação do seu fracasso econômico, ou seja, as políticas neoliberais não foram capazes de reanimar a dinâmica do capitalismo. O professor Anderson aponta que aqueles países onde o nível do desenvolvimento econômico tem-se mantido são os menos neoliberais” (1995:31). Neste sentido, mais uma vez observamos que as fases cíclicas do sistema capitalista tende a acirrar a desigualdade e a confrontar as classes sociais numa luta cotidiana pela sobrevivência da classe trabalhadora e por lucros cada vez maiores pela burguesia.

No caso dos países do Terceiro Mundo, as proposições neoliberais se inserem num momento em que alguns desses países ingressavam numa ordem democrática, após terem saído de regimes ditatoriais. No caso do Brasil, não se chegou a consolidar na realidade um Estado de Bem-estar social. No plano jurídico legal, ocorreu a materialização dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, após um processo de luta e mobilização social desencadeado a partir do final da década de 70 na luta contra o regime militar. Em meados da década de 80 presenciamos mudanças conjunturais que favoreceram a elaboração de uma nova constituição cidadã para o Brasil com caráter democrático e incorporação de direitos sociais. A partir da década de 90, presencia-se um retrocesso na efetivação de tais direitos.

“(...) a Constituição de 1988 tornou-se o alvo do grande capital. E, no rastro da derrota eleitoral de 1989, que confundiu as forças democráticas, e da curva descendente da organização e da mobilização populares, em meados dos anos noventa o projeto hegemônico burguês pôde avançar – a eleição de Fernando Henrique Cardoso é um sinal inequívoco do seu êxito ídeo-político –, integrando propostas econômico-sociais da agenda neoliberal” (NETTO, 1996:104).

Dentre os vários fatores que contribuíram para a implementação do neoliberalismo no Brasil, estão a ausência de uma cultura política de participação na esfera pública devido ao longo período de ditadura, a divulgação pelos ideólogos neoliberais da crise econômica dos anos 80 em torno do excesso de intervenção do Estado na economia. Como resposta a esta questão, ocorrem a retração do Estado, a redução dos gastos públicos, e a passagem de toda atividade econômica estatal para o setor privado: Estado “mínimo” e mercado livre (cf. LESBAUPIN; MINEIRO, 2002).

Para efetivar a política neoliberal, há o corte de gastos sociais em função da imposição de um superávit primário imposto pelos acordos com o FMI (Fundo Monetário Internacional) que mudam os parâmetros da política fiscal.

“Mantém-se o desequilíbrio das contas do ponto de vista do resultado operacional, mas de forma reduzida pela geração de um superávit em torno de 3,5% do PIB (Produto Interno Bruto) ao longo de três anos - entre 1999 - 2001 – ou seja, o déficit operacional é reduzido por um significativo superávit no resultado primário, obtido de um lado pela ampliação da carga tributária, e de outro, pelo corte de gastos” (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002:17).

Dentre as várias outras questões que perpassam a relação entre economia e cidadania nos marcos do neoliberalismo, a realidade nos permite afirmar que vivemos um contexto histórico com traços antidemocráticos onde predomina um acirramento da desigualdade social.

Na literatura sobre política social, muitas vezes subestimam-se as determinações econômicas desta política. Essa postura abre espaço para o politicismo ou o redistributivismo. O primeiro se verifica a partir da redução da política social a uma simples vontade do sujeito remetendo sua tematização e causalidade exclusivamente à esfera da regulação dos conflitos e controle político, como busca de legitimação e consenso a partir da pressão dos movimentos sociais. O redistributivismo aparece ao se ter como parâmetro a política social como solução para as desigualdades sociais, desconsiderando os elementos estruturais nesse processo (BEHRING, 1998). Cabe salientar que a política social não é uma estratégia exclusivamente econômica ou política, mas existe uma complexa e contraditória relação entre política social e

política econômica sendo, portanto, o politicismo ou o economicismo uma falsa polêmica. Assim, superando o reducionismo politicista e economicista, considera-se a política social como síntese de múltiplas determinações.

A política em sua forma mais primitiva refere-se ao processo de organização dos indivíduos em sociedade. Na modernidade passa a ser utilizada para explicar a organização do Estado como sujeito das ações políticas.

A política social - entendida como uma manifestação da política de total responsabilidade do Estado - não se fundou sob o capitalismo, como uma verdadeira redistribuição da riqueza. O significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade.

No Brasil, o conceito de Seguridade Social como política social e direito social data da Constituição Federal de 1988. Desta forma, “a política social como estratégia de Estado, começa a ser implementada no contexto da emergência do capitalismo monopolista, como mecanismo de enfrentamento das seqüelas da questão social” (RAICHELIS, 2000:33 e 34).

A gestão das políticas sociais pelo Estado como forma de enfrentamento das mazelas da questão social ocorre a partir de recortes e fragmentos divididos em setores, como: saúde, assistência social, educação etc... Ainda, envolve relações complexas entre público-privado no desenvolvimento de ações e a própria natureza do modo de produção capitalista, com sua unidade indissolúvel entre produção e reprodução sociais na particularidade brasileira (BEHRING, 2002:21).

Sabe-se que existem várias discussões teóricas no modo de conceber a política social. Não irei me deter nesta questão, quero, entretanto, deixar explícito que a política social evidencia um caráter eminentemente interdisciplinar e intersetorial que se expressa na realidade social presente no processo dinâmico das relações sociais.

A política de assistência social, a partir da sua conceituação como política pública nos marcos das mudanças estruturais e políticas no exercício da cidadania, só se tornou possível após a Constituição da República vigente, promulgada em 1988 e a Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a LOAS. Hoje é possível discutir o desafio de concretizar direitos de cidadania na ordem capitalista neoliberal contrária à sua efetivação.

Nos dias atuais, a política de assistência social encontra-se presente num abismo entre a produção crescente da miséria e a concentração e acumulação de capital, por estar direcionada para o atendimento das demandas sociais. O seu reordenamento exige uma

compreensão das desigualdades sociais e do “decifrar das múltiplas expressões da questão social⁵, sua gênese e as novas características que assume na contemporaneidade, atribuindo transparência às iniciativas voltadas à sua reversão e/ou enfrentamento imediato” (IAMAMOTO, 1998:28-29).

Cabe salientar que a categoria “questão social” vem sendo debatida por vários autores. Alguns sinalizam para a existência de uma nova questão social e outros a compreendem historicamente, a partir de um processo dialético de continuidade e renovação. Neste trabalho, a “questão social” será compreendida historicamente considerando as suas novas manifestações na sociedade capitalista devido ao processo de mudança na produção e reprodução das relações sociais na conjuntura recente.

A base da “questão social tem sua raiz na sociedade capitalista, sendo assim, ela deve ser pensada como parte constitutiva dessa sociedade que, nos diferentes estágios, produz distintas manifestações” (PASTORINI, 2002) e que se encontra nas mais variadas demandas para as políticas sociais, principalmente a de assistência social.

1.3 SITUANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DIREITOS DE CIDADANIA

Partindo do pressuposto da manifestação de variadas demandas para as políticas sociais, a compreensão da política de assistência social na conjuntura recente nos remete a uma relação direta com o contexto histórico, às mazelas do sistema capitalista e ao processo de mudança do mundo do trabalho.

No Brasil realizou-se ao longo da década de 90, uma política a serviço do capital internacional, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, com vistas a favorecer o mercado e reduzir a classe trabalhadora ao desemprego e precarização das condições e relações de trabalho⁶.

⁵ A categoria “questão social” aqui entendida, parte da definição de diversos autores marxista que a define historicamente, como expressão da contradição capital X trabalho, o antagonismo entre classes sociais, e entre elas e o Estado.

⁶ **“Precarização das condições de trabalho** - aumento do caráter precário das condições de trabalho, com a ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Esta precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial, enfim, pelo que se costuma chamar de bico. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria. **Já a precarização das relações de trabalho**- processo de deterioração das relações de trabalho, com a ampliação da desregulamentação, dos contratos temporários, de falsas cooperativas de trabalho, de contratos por empresa ou mesmo unilaterais” (MATTOSO, 1996, p. 08).

A política neoliberal no Brasil ao longo da década de 90, consolidada a partir de 1995 com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), reduziu os investimentos nas políticas sociais para garantir o pagamento dos juros das dívidas externa e interna, e trouxe como conseqüências: a desigualdade, o endividamento e a privatização.

As políticas sociais, em especial a assistência social como o resultado do antagonismo entre as classes, gerador da desigualdade social entre o trabalhador que cria a riqueza socialmente produzida e o capitalista que se apropria de forma privada dos frutos do trabalho, trazem consigo o caráter contraditório e contestador da ordem do capitalismo.

“A assistência capitalista é o resultado contraditório de históricas correlações de forças. Embora gerada, em última instância, no processo de produção, onde existe, de fato, uma desigualdade inconciliável entre capital e trabalho, ela se expressa formal e ideologicamente como medida reguladora dessa desigualdade. Assim, ao mesmo tempo em que a assistência social resulta da tensão permanente entre capital e trabalho em torno de uma desigualdade estrutural, ela é concebida como uma condição para a administração dessa tensão, mediada pelo Estado. E nessa dinâmica ela tanto pode atender a interesses do capital quanto do trabalho” (PEREIRA, 1996:44).

Sabemos que é coletivamente que o Homem constrói os bens sociais, toda a riqueza material e cultural, assim como é o agente fundamental da construção das instituições sociais e políticas. No entanto, dada a divisão da sociedade em classes antagônicas, os homens são impedidos de se apropriarem efetivamente desses bens por eles criados. Porque a lógica perversa do capital baseia-se na contradição onde prevalece o lucro e a mercantilização dos bens socialmente criados.

A particularidade da assistência social nos marcos do neoliberalismo revela a contradição existente na sociedade entre capital e trabalho. Pois,

“(...) partindo-se do princípio de que a assistência social capitalista está inserida numa estrutura de relações que envolvem interesses contrários, torna-se óbvio que, na sua conceituação, deverão ser primordialmente levadas em conta as leis de movimento que lhe dão sentido e razão de ser” (PEREIRA, 1996:37).

Neste sentido, é necessário desvendar as contradições e as desigualdades entre as classes como fator principal na geração da situação de pobreza, que no caso do Brasil pode ser identificada pela concentração de riqueza e renda, ou seja, “a existência e persistência da pobreza estão ligadas (não só, mas de forma determinante)” à apropriação privada da riqueza socialmente produzida (BOSCHETTI, 2003:115).

O Brasil é um país onde, segundo Rocha (2000), “a riqueza nacional é suficientemente elevada para garantir condições básicas de vida para todos os cidadãos, mas a

distribuição desta riqueza é de tal forma desigual, que convivem e persistem situações de pobreza” (apud BOSCHETTI, 2003: 115). Não tenho a pretensão de afirmar que a distribuição da riqueza nos moldes do sistema capitalista pode acabar com a pobreza, pois o capitalismo em seu processo de produção e reprodução social se legitima ao amenizar a situação de pobreza, podendo até mesmo propiciar mudanças estruturantes com o objetivo de manter a ordem. Mas, o sistema capitalista não rompe com a raiz da pobreza, pois esta é inerente ao processo de sua produção e reprodução social.

Partindo do entendimento de que os aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais formam a totalidade, isto é, encontram-se presentes na realidade complexa formada por mediações, contradições e processos, é que podemos desvelar a lógica do capitalismo em determinada conjuntura e os seus impactos na particularidade de uma determinada política social.

Na sociedade capitalista contemporânea é interessante observarmos como o crescimento da pobreza se relaciona com a acumulação de capital, onde a pobreza passa a designar “duas dimensões: a pobreza como estado de necessidade e situação de privação e como processo de empobrecimento da classe trabalhadora” (SOTO, 2003:21).

Hoje, com o crescimento das precárias condições e relações de trabalho e do desemprego, há um aumento da situação de pobreza demandando um número cada vez maior de usuários para as ações assistenciais públicas que se encontram deterioradas devido à priorização de acordos internacionais desiguais que transferem os recursos sociais públicos para pagar juros.

Nos dias atuais, vivemos um dilema pois, “quanto maior o índice de desemprego, de relações informais de trabalho e de reduzidas contribuições em função de baixos salários, menor será a capacidade de inclusão dos cidadãos no sistema de seguridade social” (BOSCHETTI, 2003: 69).

O sistema de seguridade social é mantido em sua maior parte pelos trabalhadores, “é a contribuição dos trabalhadores ativos que assegura os direitos daqueles que, por algum motivo, encontram-se em situação de “inatividade”, diante do desemprego, “menor ainda será a capacidade do sistema assegurar direitos sociais universais. E, proporcionalmente, maior será a demanda por proteção social via assistência” (BOSCHETTI, 2003: 68-69).

A lógica do sistema capitalista desigual tem como seu principal mediador o Estado que, no gerenciamento administrativo público, é permeado por uma correlação de forças que visa, segundo Gramsci, “por um lado hegemonia, direção e consenso, e, por outro, dominação, ditadura e coerção” (apud COUTINHO, 1999:249).

No caso do governo FHC com relação às políticas sociais, suas ações seguiram as recomendações do Banco Mundial e do FMI e desencadearam ações restritivas baseadas em programas residuais e seletivos a partir de critérios de elegibilidade em regiões de extrema pobreza. O governo “orientou-se pela rentabilidade econômica e não pelas necessidades sociais”, em que prevaleceram “modelos residuais de proteção social sobre os institucionais” (PEREIRA, 1996:23).

Embora na década de 90 a assistência social tenha obtido alguns avanços, no referente à conquista de um marco legal com a LOAS a partir de suas diretrizes e princípios, ela encontra dificuldade para se efetiva na realidade. Pois, a sua implementação pelo governo FHC teve um sentido dual, porque ao mesmo tempo em que foi se efetivando o processo de descentralização com a constituição de conselhos deliberativos, ocorreu um processo de desresponsabilização do Estado e centralização das decisões, bem como a criação do programa Comunidade Solidária desenvolvendo ações paralelas à secretaria de Estado de assistência social.

“É possível (...) compreender a assistência social (...) a partir da discussão sobre políticas públicas e, em especial, das crises sócio-econômicas que têm desafiado os arranjos simplistas de desenvolvimento, privilegiadores dos aspectos econômicos. (...) Extrapolando a esfera da produção, põem em relevo temas como direitos, autonomia e formas seletivas e universais de atendimento de necessidades sociais, trazendo à tona a questão da serventia estrutural na assistência social como parte integral do sistema capitalista e dos processos estratégicos de desenvolvimento sócio-econômico” (PEREIRA,1996:14).

A gestão da política de assistência social no governo FHC mostrou-se conivente com o caráter contraditório entre o legal e o real, devido à direção política efetivada com a criação de ações paralelas a partir do programa Comunidade Solidária e à transferência da responsabilidade com a gestão de programas e projetos sociais para a sociedade civil - evidenciando o descaso do poder público em implementar a política de assistência social enquanto pública. Vale ressaltar que

“(...) as políticas sociais não estão propriamente se “assistencializando”, como já foi salientado, mas sendo capturadas por uma ideologia que, em nome de um novo “darwinismo social”, prega a “desassistencialização” pública, pondo ênfase na competição draconiana entre os demandantes da assistência e na privatização e focalização de benefícios e serviços” (PEREIRA, 1996:23).

A política desencadeada pelo governo federal fundamentalmente neoliberal, com vistas à reforma do Estado e à fictícia estabilidade econômica, desembocou na lógica perversa

da restrição dos direitos sociais que, ao serem legalmente reconhecidos, não chegaram a ser implementados.

As políticas sociais sempre foram e ainda são utilizadas como estratégia econômica e política para garantir a manipulação da máquina pública, o controle e a legitimação sobre a população, que trazem em seu bojo interesses contraditórios e divergentes. A assistência social é uma das políticas tipicamente utilizada como instrumento de manobras para concretização deste tipo de gestão pública e meio para que lideranças políticas se perpetuem no poder.

Considerando que a sociedade é dinâmica e se constitui a partir de um processo histórico, é por meio da correlação de forças que conquistas sociais se efetivam ou não na realidade. Vale ressaltar que a compreensão da política de assistência social para além da reprodução e manutenção do sistema capitalista deve ser exposta, pois ela revela em seu interior interesses contraditórios na própria forma em que é concebida no sistema das políticas de proteção social. A assistência social é uma das políticas sociais de contestação da própria lógica do sistema capitalista.

Contudo, se a década de 90 pode ser identificada por seus avanços e retrocessos no que se refere à política de assistência social, os avanços podem ser identificados por meio de seu marco legal, e os retrocessos por este mesmo marco ainda não se efetivar na realidade. Embora a legislação da política de assistência social apresente algumas limitações, ela é em seu conjunto um marco para a defesa dos direitos sociais.

“Vivemos em uma sociedade virtual quanto à aplicação do direito, existindo uma distância histórica entre o que está proposto e o posto, somado à omissão da cobrança da responsabilidade pública. Embora tenhamos textos legais avançados, eles não se aplicam de fato. Para a pesquisadora, na prática, a Lei Orgânica da Assistência Social ainda está distante de sua efetivação enquanto direito e, apesar de estabelecer os mínimos sociais, requer um processo de revolução de consciências diante do nosso “Estado social mínimo histórico” (BERETTA; MARTINS, 2004:68).

A Constituição Federal de 1988 marca profundamente a história das políticas sociais no Brasil com relação aos direitos sociais, ao expressar-se numa conquista da classe trabalhadora.

A assistência social historicamente é anterior à institucionalização da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, e sempre esteve intrinsecamente relacionada à expansão do capital e à pauperização da força de trabalho, onde o Estado a tratava sob duas formas: ora como caso de polícia, através da repressão; ora de forma

assistencialista, por meio de ações pontuais, procurando mascarar e ocultar os problemas sociais em busca de legitimar o capitalismo.

A sociedade brasileira em sua particularidade possui características que abrangem um universo político-cultural permeado por determinações econômicas que em muitos casos restringem os direitos de cidadania.

Sabe-se que a restrição dos direitos de cidadania no Brasil tem na raiz da cultura política seus principais elementos, tais como: o patrimonialismo, o clientelismo, o paternalismo, o autoritarismo e o elitismo. Por essa razão, dada a reprodução das relações de poder, de dominação mediada por conflitos e lutas sociais é que a política constitutiva da sociedade brasileira reflete entraves a uma transformação social profunda e a uma real democratização do país.

Não podemos deixar de ressaltar que existem mudanças conjunturais e históricas que caracterizam determinados períodos e, portanto, modificam as formas de expressão desses aspectos (políticos, econômicos, culturais e sociais) que se renovam de acordo com o contexto histórico. Entretanto, a sua base e origem com relação às características da cultura política trazem à tona o clientelismo, marcado pelo autoritarismo de base patrimonialista elitista que ultrapassa o tempo e sobrevive em meio a resistências e disputas entre classes, interesses privados e interesses coletivos.

Podemos afirmar que o rumo histórico dos direitos civis, políticos e sociais que compõem o arcabouço da cidadania na via clássica da perspectiva liberal que Marshall (1967) aponta o que foi seguido em diversos países, ocorreu diferentemente na particularidade histórica brasileira porque tivemos, primeiro, a conquista e concessão dos direitos civis e sociais para somente após a Constituição Federal de 1988, com o sufrágio universal e a reivindicação da classe trabalhadora, chegarmos aos direitos políticos.

Embora recentes e tardios, os direitos políticos revelam um avanço e também um impasse. Segundo Coutinho (2000), “o problema consiste em superar a contradição existente entre, por um lado, a socialização da participação política e, por outro, a apropriação não social dos mecanismos de governo da sociedade”.

Neste sentido, podemos citar Weber (1979) que, na relação entre governante e governado, se refere à dominação tradicional, cujos interesses individuais estão acima dos interesses coletivos. A preocupação principal no caso do senhor é manter-se no poder, participar do poder, não importando quais os artifícios que serão utilizados no jogo político.

Segundo Coutinho (2000), “(...) a plena realização socialista do homem não requer apenas a supressão da apropriação privada dos meios de produção, que são frutos do trabalho

coletivo: requer também a eliminação da apropriação não social (privatista) das alavancas de poder”, o que significa eliminar também a apropriação privada do poder nos aparelhos de estado que estruturam e interferem nas relações sociais, e implica acabar com a alienação política e viabilizar a apropriação do Estado pela sociedade que o produziu e o constituiu formalmente.

Tendo em vista o estudo de uma experiência da política de assistência social na conjuntura recente, a partir da realidade do município de Duque de Caxias no referente ao exercício do controle social na gestão (2001-2004) do governo Zito, percebe-se o predomínio de elementos da cultura política brasileira: patrimonialista, clientelista e autoritária. Tais características políticas não dizem respeito exclusivamente a este município, pois em vários municípios, estados, Distrito Federal e no próprio país, presenciamos o predomínio dessas práticas que revelam a existência de um Brasil composto por vários ‘Brasis’ inter-relacionados e complexos.

O histórico de trajetória política dos municípios que compõem a Baixada Fluminense em sua particularidade brasileira tem relação com a origem da cultura política, permeada por relações de troca de votos e favores cujo objetivo é o poder de mando e a sua manutenção, mesmo que para isto seja necessário o uso da violência física.

O estudo do espectro do passado no presente nos permite desvendar a particularidade histórica da cultura política do Brasil com um olhar crítico para as transformações societárias que revelam conceitos e categorias com novas características e manifestações nesta realidade.

1.4 O ELEMENTO PATRIMONIALISTA DO ESTADO BRASILEIRO: O PODER LOCAL E SUA RELAÇÃO COM A ESFERA FEDERAL

A cultura política brasileira expressa na realidade específica do município de Duque de Caxias se desenvolve no interior de um Estado de natureza patrimonialista.

Existem muitos estudos sobre as relações políticas entre o poder local e o poder nacional com ênfase nas características do Estado referente ao estudo de conceitos básicos como mandonismo, coronelismo, clientelismo e patrimonialismo. Esses conceitos são reconhecidamente complexos. Basta mencionar a imensa literatura produzida em torno do fenômeno do clientelismo e as discussões sobre o conteúdo deste conceito e as dificuldades em empregá-lo de maneira precisa (CARVALHO, 1997).

No entanto, este estudo procura tratar de conceitos universais, como clientelismo e patrimonialismo, e de noções mais específicas, como coronelismo e mandonismo para compreender a realidade das relações políticas no Brasil.

Com base em Freire, “não cabe aqui reproduzir o vício sociológico de tomar o mundo presente como desembocadura necessária dos eventos passados, mas de resgatar os elementos da cultura política brasileira que sublinharam momentos importantes de nossa história e deixaram marcas profundas em nossa sociedade” (2002).

Portanto, segundo Weber (1979), o sistema patrimonial variante da dominação tradicional tem como característica mais importante a apropriação do poder como patrimônio pessoal, onde este não é exercido como instância pública, mas como parte do patrimônio pessoal de quem o detém. Dessa forma, constatamos na realidade brasileira o monopólio privado do mando que define a atuação política e resiste ao tempo. Originário do domínio territorial rural colonial, atravessou o Império e se cristalizou com o coronelismo que marcou a Primeira República, subsistindo como arquétipo da política contemporânea, através das práticas clientelistas e de patronagem. Com base na opressão/violência aliada a favores e benefícios, encontramos como forma de dominação o coronelismo.

O conceito de coronelismo é marcado pelo clássico trabalho de Victor Nunes Leal (1975), que se difundiu amplamente no meio acadêmico. Assim, o coronelismo como parte do sistema que compõe a Primeira República, deve ser conceituado de acordo com o seu contexto histórico específico, embora possa ser identificado nos dias atuais por ser um dos componentes das relações políticas tradicionais existentes na particularidade da sociedade brasileira. Segundo o próprio autor, "o que procurei examinar foi, sobretudo, o sistema. O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município" (LEAL, 1975:13).

Nessa concepção, o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente de 1889 até 1930. Na visão de Leal (1975), ele surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado (CARVALHO, 1997).

O coronelismo é um fenômeno interessante, por ser um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo,

o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é a fase do processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos (CARVALHO, 1997).

Desta forma, procurando retratar a relação entre coronelismo e mandonismo, cabe conceituar esta característica da política tradicional. O mandonismo refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política.

Segundo Carvalho (1997), o mandonismo existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania.

Na visão de Leal (1975), o coronelismo seria um momento particular do mandonismo, exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo. Mandonismo, segundo ele, sempre existiu.

No caso do clientelismo, que está diretamente vinculado ao sistema político macro e envolve relações de troca, este é um fenômeno muito mais amplo e seu conteúdo varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, no caso brasileiro pelos mandões e pelo governo (CARVALHO, 1997).

De fato, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história. Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o poder executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo

do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística, onde o voto tem o valor de mercadoria política (CARVALHO, 1997). Existe entre esses três conceitos uma relação, guardando cada um sua especificidade, que envolve um processo histórico dinâmico na realidade da sociedade brasileira.

Para compreender as relações políticas existentes na realidade brasileira, em particular o caso do município de Duque de Caxias, iremos resgatar algumas contribuições de Weber (1979), que define a atividade política, em primeiro lugar, pelo fato de se desenrolar no interior de um território delimitado. Não é necessário que fronteiras sejam fixadas rigorosamente, elas podem ser variáveis; porém, sem a existência de um território que particulariza o agrupamento, não se poderia falar de política. Em segundo lugar, os que habitam no interior das fronteiras do agrupamento adotam um comportamento que se orienta significativamente segundo esse território e a comunidade correspondente, no sentido em que sua atividade se acha condicionada pela autoridade encarregada da ordem, eventualmente pelo uso do constrangimento e a necessidade de defender sua particularidade. Ao mesmo tempo, os membros do agrupamento político nele encontram certo número de oportunidades específicas que oferecem novas possibilidades à sua atividade geral. Em terceiro lugar, o meio da política é a força e até mesmo a violência.

De forma geral, os elementos da cultura política brasileira, reproduzidos no interior do município de Duque de Caxias são fatores que limitam o exercício da cidadania, principalmente pelo desenvolvimento de práticas patrimonialistas, clientelistas e populistas presentes na relação entre Estado e Sociedade Civil.

O populismo como um dos obstáculos na configuração de uma cultura de base democrática precisa ser abordado para um entendimento da realidade local e compreensão do aparelho de Estado brasileiro. Neste sentido, após vários estudos sociais chamarem a atenção para as características autoritárias que, historicamente, marcam as relações do Estado com a sociedade brasileira, o populismo, embora datado historicamente (1945-1964), revela seus resquícios na atualidade e tem uma relação direta com a dificuldade de se formarem grupos autônomos capazes de formular e canalizar institucionalmente interesses específicos. Há o predomínio, na esfera da participação política, de grupos que se voltam para a conquista de posições de poder e prestígio no aparelho burocrático – administrativo do Estado.

O Estado é visto como um grande negócio, onde se trocam favores e se garante a apropriação privada do que é público, onde muitos governantes agem de modo paternalista. O paternalismo conduz à ideologia da benevolência e, concretamente, ao favor como forma de ação política.

O populismo, que é um dos núcleos de discussão, focalizado como uma estratégia política de desenvolvimento econômico, surge sob o comando de Getúlio Vargas e os políticos associados a ele.

Segundo Ianni (1971), o populismo é considerado “um novo movimento político”, em que os governantes ao mesmo tempo em que atendem a uma parte das reivindicações do proletariado urbano, procuram também favorecer os interesses da classe burguesa. Nesse período pode ser constatado o surgimento de instituições e símbolos populistas.

Com a expansão industrial urbana, aos poucos vai se estruturando o mercado de força de trabalho e as massas começam a desempenhar, ainda que secundário, um papel político real neste processo.

O populismo constitui uma política de massas, específica de uma etapa de transformações econômicas, sociais e políticas no Brasil. Ele tem relação direta com as transformações industriais e em menor escala com o setor agrário, estando relacionado com o processo de urbanização e o desenvolvimento do setor terciário.

Com relação ao papel do Estado no contexto do populismo, podemos ressaltar que:

“À medida que se desenvolve a industrialização e se diferencia a estrutura econômica nacional, o Estado se torna cada vez mais importante. Torna-se o centro máximo das decisões no plano interno. Por meio de favores fiscais, empréstimos e assistência técnica. Como avalista, o poder público e as agências governamentais orientam e incentivam os investimentos pioneiros ou de complementação” (IANNI, 1971:30).

A forma como o Estado está se organizando tem a ver com as relações entre as estruturas nacionais e internacionais. Para Ianni, há uma ruptura reformista⁷, porque ocorre o desenvolvimento econômico, social e político, simbolizado na industrialização acelerada que obtém como resultado uma seqüência de rompimentos políticos e econômicos internos e externos.

⁷ Para Ianni, a “ruptura reformista ocorre quando se alteram somente certos quadros institucionais, sem qualquer modificação estrutural básica” (IANNI, 1971:08).

Tendo em vista que os fatos políticos e econômicos internacionais afetam direta e indiretamente a formação, a organização e a estrutura nacional⁸ do Brasil, podemos constatar rupturas parcial e lenta das estruturas políticas e econômicas.

Ianni (1971) situa que o populismo entrou em colapso após o governo de Juscelino Kubitschek. Destaca que numa sociedade burguesa é muito difícil legitimar a participação política das massas trabalhadoras. Os donos do poder político e os grupos econômicos dominantes sempre foram obrigados a enfrentar duas ordens de pressões. De um lado, os setores mais conservadores e reacionários da sociedade brasileira que sempre protestaram com violência contra o jogo político com as massas, até porque compreendiam que estas eram utilizadas para reforçar a capacidade de barganha (interna e externa) da burguesia industrial interessada no mercado brasileiro. Por outro lado, a própria burguesia sempre foi ambígua e dividida com relação aos limites do seu jogo com as massas.

Desta forma, o populismo é um sistema de antagonismos. Como uma política de aliança de classes, é uma política de aliança de contrários.

“A combinação dos interesses econômicos e políticos do proletariado, classe média e burguesia industrial é um elemento importante do getulismo. Essa combinação efetiva e tática de interesses destina-se a favorecer a criação e a expansão do setor industrial, tanto quanto do setor de serviços. Em concomitância, criam-se instituições democráticas, destinadas a garantir o acesso dos assalariados a uma parcela do poder” (IANNI, 1971:55).

Ianni situa a contradição entre a combinação da democracia populista com uma política de internacionalização da economia brasileira, embora no governo de Juscelino Kubitschek (1956-60) ocorra uma associação da política de massas com os compromissos crescentes com o capital externo.

Com base em Ianni, tivemos, com o processo de industrialização acelerada, dois padrões políticos econômicos: nacionalismo reformista (com base na democracia populista) e a ditadura tecnocrata (com base na associação ampla com os setores externos). Isto envolve um modo especial de ruptura e reintegração com a sociedade tradicional e os sistemas internacionais.

⁸ As crises do capitalismo internacional, tomadas em plano político, estão simbolizadas nas duas Guerras Mundiais. Com a Guerra Mundial de 1914-18, a crise econômica iniciada em 1929 e a segunda Guerra Mundial de 1939-45, verificam-se profundas e drásticas modificações na forma pela qual as nações hegemônicas se relacionam com as colônias e os países dependentes. (...) As lutas entre as nações hegemônicas e o enfraquecimento de umas em face das outras, tem relação com o Brasil, pois, a hegemonia da Inglaterra é questionada de fato pela Alemanha, a França e, depois, pelos Estados Unidos da América, que tem um interesse especial no domínio do mundo subdesenvolvido, por almejar a supremacia. (IANNI, 1971:18-19)

Na sociedade capitalista brasileira, as massas são na verdade as camadas médias que buscam ascensão política através do paternalismo do Estado e acabam por favorecer a elite no poder.

Segundo Weffort (1989), o populismo é um “estilo político manifestamente individualista”, cuja demagogia deita raiz na “impotência pequeno-burguesa”, implicando “em qualquer de suas formas, uma traição à massa popular”. O populismo dilui o sentido das contradições concretas de classe numa fórmula ampla e vaga denominada povo. Neste sentido, podemos afirmar que o populismo como um entrave à constituição de uma cultura democrática se resume numa espécie de personalização das relações na figura do líder, no carisma, surge no momento em que as lutas de classes se aguçam, e capta as necessidades das massas para fortalecer sua liderança, cujo objetivo não é reformar e sim manter o ‘status quo’.

O Brasil traz consigo vários entraves a uma transformação social profunda e a uma real democratização das relações sociais no país. Como um país no qual detectamos a natureza da dominação via contratualismo, representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político, etc..., através da expansão do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo, em sua particularidade limita o exercício dos direitos de cidadania preconizados na legislação. O movimento centrado na dinâmica do conflito de classes gerado na sociedade de mercado faz emergir a contradição que gera mudanças, ainda que residuais nas relações entre os homens.

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas setoriais no cotidiano das relações de poder evidencia os conflitos e contradições na arena política. Ora marca uma cultura política de troca de favor e personalista na figura do líder político, ora revela-se em conquistas e defesa do exercício dos direitos de cidadania.

A luta pela viabilização da cidadania não ocorre sem problemas, sobretudo se consideramos a reprodução de práticas patrimonialistas e clientelistas no interior das entidades representativas que estão no Conselho. Nesse sentido, este trabalho exige o estudo de algumas questões relacionadas à cultura política brasileira acima mencionadas.

A realidade brasileira compreende, de um lado, o poder concentrado nas mãos das elites políticas nos grandes centros urbanos e das oligarquias regionais no meio rural, e, do outro lado, uma população desprovida de poder e cujos direitos não são assegurados, o que condiciona historicamente a natureza do Estado. Essas práticas reforçam o paternalismo do Estado e reflete entraves no caminho para a democracia.

Num país como o Brasil, marcado pelo regime militar durante duas décadas, a classe dominante sempre fez de tudo para minar o florescimento da sociedade civil, desde o momento em que percebeu as imensas potencialidades democráticas de sua atuação (COUTINHO, 2000:34). Segundo o próprio Coutinho, a ditadura brasileira não foi uma ditadura fascista “clássica”, ou seja, um regime reacionário com base de massas organizadas. Não dispôs de organismos de massa capazes de lutar e conquistar a hegemonia na sociedade civil para depois destruir sua autonomia e fazer funcionar seus organismos como “correias de transmissão” de um Estado totalitário, como ocorreu na Itália ou na Alemanha fascistas. Coutinho revela que o regime brasileiro era desmobilizador e sua tentativa de legitimação não se fundava numa ideologia claramente fascista, mas na luta contra as ideologias em geral (COUTINHO, 2000).

Segundo Lesbaupin (2000), a ditadura militar brasileira (1964-1985) foi se tornando insustentável no início dos anos 80, graças à resistência de entidades da sociedade civil e aos movimentos sociais que se desenvolveram desde o final dos anos 70. Esse autor aponta que o primeiro governo civil depois da ditadura (1985-1989) foi tutelado pelos militares que, embora não estivessem mais no poder, mantinham influência. O acontecimento mais significativo durante este governo foi o processo constituinte (1987-1988) no qual a sociedade civil exerceu uma enorme pressão e propiciou como resultado a Constituição de 1988. Nos anos 90, esta sofreu críticas por supostamente tornar o país ingovernável. A partir deste processo, vários acontecimentos levaram à defesa do mercado livre, à intervenção do Estado na esfera econômica com a privatização de empresas estatais – a serviço do mercado desregulado, reformando a Constituição e governando a partir de medidas provisórias, reduzindo os postos de trabalho e provocando um enorme desemprego, tudo em nome da implementação do ideário neoliberal.

Para compreender o Brasil mediante o seu contexto histórico atual relativo ao exercício da democracia, participação política do povo e democratização das relações sociais na sociedade, é importante recuperar que as principais transformações ocorreram “pelo alto”. Podemos citar, como principais fatos marcantes: a revolução de 30 através do golpe de 37 e do “Estado Novo”; a república populista com o processo de redemocratização “pelo alto”; o golpe de 1964 quando ocorre a recomposição do bloco no poder e intensificação do processo de modernização conservadora; a “Nova República” e o cenário atual com dois projetos em disputas: liberal-corporativo e democracia de massas.

O contexto atual marca a existência de dois projetos sociais distintos, enquanto

“o modelo liberal corporativo consolida e estabiliza a hegemonia burguesa, o outro modelo democracia de massas – promove uma disputa aberta entre projetos alternativos de sociedade – favorece a luta pela hegemonia do conjunto das classes subalternas” (COUTINHO, 2000:101).

No caso da sociedade brasileira o projeto neoliberal tem se constituído de forma hegemônica e resistente aos ataques da democracia na esfera da relação entre Estado e sociedade civil.

Segundo Coutinho,

“As propostas econômicas do projeto neoliberal (ou “liberal-corporativo”), expressas com clareza no chamado “Consenso de Washington”, são bastante conhecidas: concentram-se numa apologia da privatização, que implica a atribuição ao mercado – e não à esfera pública – da tarefa de regulamentar os conflitos de interesses e de satisfazer as demandas sociais. Menos discutidos, porém, são os pressupostos organizativos e institucionais deste projeto. Neste terreno, cabe observar, antes de mais nada, que seus promotores reconhecem – e até em parte estimulam – a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas. Do ponto de vista ideológico, essa postura se manifesta, entre outras coisas, na tentativa teórico-prático de “despolitizar” a sociedade civil, transformando-a num suposto “terceiro setor”, o qual, situado para além do Estado e do mercado, seria regido por uma lógica pretensamente “solidarista” e “filantrópica”; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para o mesmo suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais” (2000).

A análise da política de assistência social considerando a tendência conjuntural das relações sociais na sociedade brasileira, traz consigo, a retração dos investimentos sociais, e defende uma cultura que estimula o repasse da responsabilidade pelas questões sociais para a sociedade civil, gera como consequência direta a precarização da constituição de um sistema de proteção social onde se inclui a assistência social nos marcos das relações público-privado.

Em contraposição a esta lógica existe a defesa dos preceitos legais para a construção das políticas sociais de forma universalizante, descentralizada e participativa.

No ano de 2004 se apresenta um novo modelo de gestão da assistência social nos marcos do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, proposta discutida na IV Conferência Nacional de Assistência Social⁹, realizada extraordinariamente de forma a avaliar e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento, tendo como meta construir uma identidade para esta política.

⁹ A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no dia 10 de dezembro de 2003 desencadeada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, após a criação do Ministério de Assistência Social - teve como propósito avaliar os 10 anos da LOAS e organizar a sua gestão através do SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

O SUAS ocorre como proposta de gestão após os 10 anos da LOAS e devido ao sistema descentralizado de organização da política de assistência social ter sido construído através de uma rede com 4.732 municípios que possuem conselho, plano e fundo municipal de assistência social¹⁰, conforme informações retiradas do documento apresentado na IV.

A assistência social, como uma política de inclusão social que visa o atendimento de algumas necessidades de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social, de acordo com o SUAS, deverá se organizar através de um Sistema de Proteção Social que incorpore a relação entre o público e o privado no desenvolvimento de sua gestão.

Entre avanços e retrocessos podemos afirmar que a trajetória política de gestão pública das políticas sociais brasileiras é atravessada por relações clientelistas e autoritárias que hoje convivem com um sistema descentralizado e participativo onde se estabelecem relações conflituosas, ora convergentes ora contraditórias, presente principalmente nos espaços dos conselhos, instância de relação entre o governo e a sociedade civil.

O quadro atual da sociedade brasileira revela que são muitos os desafios para a defesa da democracia frente ao neoliberalismo. O contexto histórico revela que no governo Lula existe uma continuidade da política do governo anterior FHC com o seu diferencial. Desenvolve-se uma gestão enviesada de “democracia” com a aparente idéia de participação democrática, mas na hora das decisões, o executivo decide a partir de consulta prévia aos empresários, ou seja, a burguesia nacional e internacional. Este tipo de direção política-administrativa impõe cada vez mais a necessidade de mobilização e participação dos setores populares na luta e defesa do exercício do controle social na área da política de assistência social.

A apreensão do exercício dos direitos de cidadania na política de assistência social, impõe considerar as condições concretas de sua implementação, sob a orientação neoliberal, onde redefinem as funções do Estado em suas relações com a sociedade com a ênfase no padrão assistencial da filantropia estatal (OLIVEIRA, 1998) em desrespeito aos avanços constitucionais estabelecidos a partir de 1988.

“Se, historicamente, a Assistência Social tem sido um mecanismo de reprodução da tutela e do controle sobre as camadas empobrecidas e discriminadas da sociedade, sua efetivação repõe, de modo persistente e contraditório, a presença dos interesses populares num complexo jogo de articulação de forças sociais em disputa” (RAICHELIS, 1998:82).

¹⁰ Conforme documento: “Pesquisa LOAS + 10 - Assistência Social como Política de Inclusão: Uma nova Agenda para a Cidadania LOAS 10 Anos”, informações apresentadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social de acordo com o estudo desenvolvido pela Unb em dezembro de 2003.

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas setoriais no cotidiano das relações de poder evidencia os conflitos e as contradições na arena política, ora marca uma cultura política de troca de favor e personalista na figura do líder político, ora revela-se em conquistas e defesa do exercício dos direitos de cidadania.

Este estudo parte da análise da experiência do conselho municipal de Assistência Social em Duque de Caxias para compreender e desvelar a direção política na gestão local em articulação com os meandros da conjuntura política neoliberal brasileira.

CAPÍTULO II

A Organização da Política de Assistência Social no Brasil: Descentralização político-administrativa e Controle Social

“(...) a Assistência Social no Brasil constitui uma política pública, um direito de cidadania e um componente da seguridade social”
(PEREIRA, 2002).

2.1 A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: INSERÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A Seguridade Social, política pública de proteção integrada à cidadania, prevista na Constituição Federal de 1988 (C.F. de 88) em seu artigo 194 compreende: a assistência social, a previdência e a saúde.

A seguridade social brasileira vem sendo tema tratado por diversos autores: Mota (1995), Fleury (1996), Vianna (1998) dentre outros que de alguma forma discutem as políticas específicas que compõe o sistema de proteção social.

O surgimento da Seguridade Social como um sistema de proteção social emerge no Brasil, de forma inovadora na Constituição Federal de 1988 ao estabelecer um padrão legal para o enfrentamento da “questão social” a partir de um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil destinadas a assegurar direitos sociais e políticos na gestão das políticas sociais de saúde e assistência social. No caso da previdência social a lógica predominante é de seguro social.

O sistema de proteção social tal como preconizado na C.F. de 88 é o resultado do processo de democratização dos anos 80 e mobilização da sociedade com vistas a romper com o tratamento meramente individual das “questões sociais” trazendo para a esfera pública – de responsabilidade do Estado – a necessidade de constituir políticas públicas sociais.

Segundo Netto (1999:77):

“(…). A Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria) ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam ‘dívida social’”.

A seguridade social está vinculada diretamente à relação capital/trabalho, espaço em que ocorre a luta de classes e a consagração de direitos sociais através da conquista e da incorporação pelo capital de algumas reivindicações da classe trabalhadora.

“A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de

absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais” (MOTA, 1995:122).

Cabe registrar que Mota¹¹ (1995) irá tratar a seguridade social no âmbito dos movimentos da economia e da política, enquanto macrodeterminações dos processos que, no cenário da década de 80 e 90, estão reunidos em dois conjuntos de vetores: mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado. Ainda, a autora afirma que

“(...) apreender a Seguridade em tempo de crise é historicizar e politizar a seguridade social, discutindo-a no contexto das medidas de enfrentamento da crise, como é o caso das mudanças no mundo do trabalho e no redirecionamento dos mecanismos de regulação social, enquanto iniciativas políticas de classe” (MOTA, 1995:122).

Na década de 80 o maior avanço foi a incorporação das políticas de saúde, previdência e assistência social no sentido de direito do cidadão e dever do Estado, compondo a lógica de um Sistema de Proteção Social. Conforme citado por Mota (1995) “numa perspectiva das classes trabalhadoras, a conquista de direitos sociais “é uma forma privilegiada de sociabilidade (...)” e não apenas uma questão político-jurídica”.

A Seguridade Social no Brasil estabelecida após a C. F. de 88

“(...) sinalizou possibilidades de expandir as ações e o alcance das mesmas, consolidar mecanismos mais sólidos e equânimes de financiamento e estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui mantendo o espírito geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora” (VIANNA, 1999:91).

Cabe salientar que anteriormente à C.F. de 88 o formato da proteção social brasileira era restrito a setores inseridos no mercado formal de trabalho – com carteira assinada – que tinham acesso à previdência e à saúde; a assistência era para os que estavam fora do mercado formal.

Segundo Fleury¹² (1996), no modelo assistencial, as ações de caráter emergencial, eram dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspirando-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora que se estruturavam de forma pulverizada e descontínua, gerando

¹¹ Em seu livro: “Cultura da Crise e Seguridade Social - Um estudo sobre as tendências da previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90”, Ana Elizabeth Mota irá situar as transformações da Seguridade Social, ocorridas nos anos 80/90 como desdobramentos da crise capitalista, inauguradas no término dos anos 60 e aprofundadas nas décadas de 80 e 90.

¹² Sônia Fleury discute a Seguridade, em sua obra, contextualizando historicamente a questão da cidadania no Brasil.

organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitissem o acesso a certos bens e serviços, não configuravam uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminavam sendo estigmatizantes. Por isso, esta relação era denominada de cidadania invertida, na qual o indivíduo tinha que provar que fracassou no mercado para ser objeto de proteção social.

No caso do seguro social configurou-se uma relação direta com o mercado formal de trabalho e os vínculos trabalhistas estabelecidos em uma relação de direito contratual. Os direitos sociais eram condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, denominando o que Santos (1979) chama de cidadania regulada.

Após a revolução de 30, tivemos a criação dos IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões em substituição às CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensões; da LBA – Legião Brasileira de Assistência; do Ministério da Educação e Saúde que de alguma forma compunham o modelo de proteção social brasileiro até o surgimento da Constituição Federal de 1988.

Em fins da década de 70 e no início da década de 80, ocorre o processo de democratização da sociedade brasileira, com a abertura política e a anistia, a articulação de diversos partidos (PMDB, PSDB, PT, PSB e PC do B) com sindicatos e os diversos movimentos sociais propondo um novo modelo para a garantia de direitos sociais.

No período de 1984 a 1990 - houve a superação do regime militar e o surgimento da nova república 1985, após intensa mobilização social e a institucionalização da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

“Curiosamente, esta conquista social – insista-se: só possível pela magnitude da mobilização de setores populares na agonia do regime ditatorial e na transição á democracia política – realizava-se no mesmo momento em que, no plano internacional, múltiplos processos concorriam para colocar em questão o Estado de bem-estar social (processos que incluem, dentre outros componentes, a reestruturação do capitalismo mundial e a crise do chamado *socialismo real*). Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela *desregulamentação*, pela *flexibilização* e pela *privatização* – elementos inerentes à *mundialização* (globalização) operada sob o comando do grande capital” (NETTO, 1999:77 – grifos do autor).

Para Netto, (1999) o desenho constitucional de 1988, logo que a Carta foi promulgada, configurou-se como o centro do debate político porque, para a massa dos trabalhadores, sua implementação representava a alternativa para reverter as conseqüências econômico-sociais mais dramáticas da herança da ditadura e para os setores ligados ao grande

capital tratava-se precisamente de inviabilizar esta alternativa da construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universais. Daí que, na seqüência da entrada em vigor da nova Constituição, a burguesia e seus sócios tenham jogado tudo para desqualificá-la (desde o impedimento da preparação da legislação complementar até a pura e simples violação dos seus preceitos) a partir do projeto político do grande capital conduzido por FHC.

“(...) tratava-se de implementar uma orientação política macroscópica que, sem ferir grosseiramente os aspectos formais da democracia representativa, assegurasse ao Executivo federal a margem de ação necessária para promover uma integração mais vigorosa ao sistema econômico mundializado – *integração conforme as exigências do grande capital*¹³ e, portanto, *sumamente subalterna*” (NETTO, 1999:79 – grifos do autor).

Contudo, a seguridade social continua inscrita no artigo 194 da C.F. de 1988, com o novo padrão constitucional da política social caracterizada pela universalidade da cobertura, reconhecimento dos direitos sociais, afirmação do dever do Estado com subordinação das ações privadas à regulamentação pública. Embora inscrita como tal, segundo Vianna (1999) o mais sutil e profundo ataque à Seguridade Social se manifesta através de sua despolitização, sendo objeto de análise, é capturada por uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais, etc., são utilizados termos como eficiência, custo, capitalização em substituição às diretrizes e princípios da proteção social: universalidade, integração social, igualdade e participação da população.

“Apresentar a Seguridade Social como matéria de natureza técnica é, desde logo, desintegrá-la e, portanto, esvaziá-la enquanto concepção de política social. Significa, no caso brasileiro, tratar isoladamente a previdência, a saúde e a assistência social em suas respectivas especificidades técnicas. O que, na medida em que se mantém formalmente a nomenclatura, se traduz, de imediato, na redução da seguridade à previdência” (VIANNA, 1999:94).

Segundo Fleury (1996), enquanto o modelo de seguridade social originalmente proposto por Beveridge¹⁴ previa um benefício único universal, correspondente a um mínimo vital a ser assegurado pelo sistema público, a proposta de seguridade social no Brasil articulou três sistemas previamente existentes, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a

¹³ Estas exigências foram sintéticas e explicitamente formuladas na reunião de novembro de 1989 que, envolvendo representantes do FMI, do BID e do Banco Mundial, funcionários do governo norte-americano e economistas latino-americanos, tornou-se conhecida como “Consenso de Washington”.

¹⁴ O Plano Beveridge diz respeito à proposta de William Henry Beveridge (1879-1963) que dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em 1941, tornou-se presidente do Comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico, que resultou no Plano Beveridge elaborado para reformular o sistema previdenciário da Inglaterra.

previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. Desta forma, os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os setores, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do novo sistema de saúde; tendo a uniformidade equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade como base da reforma da previdência social; e tendo a seletividade e distributividade como princípio orientador da política de assistência social.

De acordo com Fleury (1996), a originalidade da seguridade social brasileira está no redesenho das relações entre os entes federativos, ou seja no processo de descentralização político-administrativo e na instituição de formas concretas de participação e controle social, com pactuação entre os três níveis de governo, o que concretamente significa a institucionalização de conselhos e conferências.

Cabe registrar, conforme Fleury (1996), que o modelo constitucional ficou caracterizado pelo desenho dos sistemas de políticas sociais de saúde e de assistência de forma descentralizada e participativa. No caso da previdência, esse modelo não se aplica completamente, dada a resistência à descentralização, embora tenha sido criado também um conselho, onde os beneficiários e contribuintes tem assento, em resposta à grande mobilização dos aposentados e dos sindicatos.

A lógica do seguro social tem se constituído numa alternativa a ser implementada no Brasil.

“A lógica do seguro que sustenta a previdência brasileira desde sua origem não foi eliminada com a instituição da seguridade social em 1988. Em alguns aspectos, foi até mesmo reforçada, como no caso da previdência social, cujos benefícios são cada vez mais condicionados a uma contribuição prévia e seus montantes são proporcionais às contribuições efetuadas. Não é por acaso que, em 1990, o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) foi “renomeado” para INSS (Instituto Nacional de Seguro Social)” (BOSCHETTI, 2003:69).

Segundo Boschetti (2003) ocorreram várias mudanças no conteúdo das ações da previdência social que com exceção do salário família, todos os demais benefícios assistenciais que estavam sob a guarda da previdência foram transferidos para a assistência social (renda mensal vitalícia, auxílio-natalidade e auxílio-funeral). No caso da Saúde, com exceção do auxílio-doença, desvincilhou-se dessa lógica e passou a ser orientada por todos os princípios do modelo assistencial beveridgiano (universalização, descentralização, uniformização dos direitos, unificação institucional, financiamento predominantemente de origem fiscal). A assistência social mesmo com seu reconhecido “status” de direito social, mantém prestações assistenciais apenas para pessoas comprovadamente pobres (renda mensal

familiar per capita abaixo de um quarto do salário mínimo) e incapazes para o trabalho (idosos acima de 65 anos e pessoa portadora de deficiência “incapacitada para a vida independente e para o trabalho”) e implementação de programas e serviços de forma focalizada em populações em situação de “risco social” (extremamente pobres).

Não se pode deixar de afirmar que a Constituição de 1988 consagrou a expressão Seguridade Social para consignar um padrão de proteção social compatível com a necessidade de assegurar direitos de cidadania a toda a população. Segundo Vianna (1999) incorporou nominalmente uma das marcas-símbolo do século XX – Seguridade Social – um termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para expressar a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. O que significa que a situação de pobreza deixa de ser um problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social pública. Contudo, como aponta Vianna, nenhum tiro foi disparado, mas, a seguridade social se encontra estirada ao chão, foi abatida.

“O conceito de Seguridade Social, depositário de expectativas de justiça social, pleno de uma simbologia redistributiva e sinalizador de cidadania, segue inscrito na Constituição brasileira. Como letra morta, porém, vazio de conteúdo concreto e destituído de qualquer mecanismo de operacionalização. Seguridade virou previdência. E previdência é seguro, (...)” (VIANNA, 1999:109).

Desta forma podemos afirmar que a Seguridade Social, assegurada num plano legal, tem sofrido os impactos das reformas neoliberais que atentam contra o aprofundamento da democracia e da cidadania na sociedade brasileira. Com base em Netto (1999), o projeto neoliberal tem seus traços constitutivos voltados especialmente para ferir a Seguridade Social – *porque nela está o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras*. Tais traços se condensam em duas orientações gerais: a *privatização* e a *mercantilização*¹⁵; ambas, porém, sinalizam claramente a *desresponsabilização do Estado em face da sociedade* (grifos do autor). Entretanto é preciso preservar o marco legal para que seja efetivado um padrão de proteção social na perspectiva de uma ampliação da cobertura tendo em vista a idéia da universalidade do acesso a direitos sociais.

“A Constituição de 1988 estabeleceu o arcabouço jurídico-político para uma política social de cunho universalizante e, contando com mecanismos de gestão amplamente democráticos (inclusive com a participação dos usuários), capaz de articular as políticas setoriais de Saúde, Previdência e

¹⁵ “Que, mesmo intimamente vinculadas, não são idênticas: é possível privatizar ações de política social sem, necessariamente, mercantilizá-las” (NETTO, 1999).

Assistência Social, mediante ações integradas e continuadas de proteção social e garantia de direitos sociais” (NETTO, 1999:84).

A constituição de um sistema de seguridade social é um espaço de disputa política, onde se movem interesses contraditórios. Ainda hoje apresenta as marcas históricas da cultura patrimonialista, clientelista e antidemocrática presente nas relações sociais e políticas no Brasil. Existe, embate e ausência de distinção entre o público e o privado, que atinge diretamente uma parcela enorme da população que depende das políticas de seguridade para sua sobrevivência e precisa ter garantidos os direitos sociais¹⁶.

“O alvo central do ataque do projeto político conduzido pelo primeiro governo FHC foi, como é facilmente depreensível, o conjunto dos direitos sociais. São estes direitos os que, diretamente, oneram o capital; indiretamente, como o demonstrou o teórico “clássico” da cidadania moderna (o, aliás, liberal Marshall), eles podem até mesmo travar princípios elementares da sociedade de classes. Ora apresentados como “privilégios”, ora, grosseiramente mistificados como “injustiças”, e sobretudo postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos” (NETTO, 1999:81).

A seguridade social é, sobretudo, um campo de luta e de formação de consciência crítica em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores. Exige uma rigorosa análise crítica do processo de correlação de forças entre classes e segmentos de classe. A luta no campo da seguridade social demanda a construção de proposições que se contraponham às reações das elites político-econômicas do país difusoras de uma responsabilização dos pobres pela sua condição - ideologia que expressa uma verdadeira indisposição de abrir mão de suas taxas de lucro, de juros, de sua renda da terra. Pois

“A concepção de Seguridade Social, tal como posta na Constituição de 1988, enfrentou, nos anos imediatamente posteriores à sua promulgação, a mais forte resistência da grande burguesia, de seus representantes políticos e da burocracia estatal a seu serviço – todos, de uma parte, fazendo o possível para congelar e reverter os passos dados que poderiam viabilizá-la (passos bastantes ponderáveis no caso do Sistema Único de Saúde – SUS); de outra, protelando ao máximo a aprovação dos diplomas legais, ou deformando-os, que permitiriam implementá-la (como foi o caso da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS)” (NETTO, 1999:85).

¹⁶ Os direitos sociais, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, são: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados.

Não se pode negar que o conceito de seguridade social expresso na Constituição de 1988 foi um dos grandes avanços no processo de redemocratização da sociedade brasileira desencadeado em fins dos anos 70, que culminou na constituinte, ainda que tenha se mantido restrito à previdência, saúde e assistência social.

Com base em Mota (1995) as transformações conjunturais do Sistema de Seguridade Social nos anos 80/90 têm como marco os desdobramentos da crise capitalista, inaugurada no término dos anos 60. Em fins da década de 60, o capitalismo vivencia o esgotamento do padrão de acumulação baseado na produção e no consumo de massas. Este esgotamento identificado como crise do fordismo/keynesianismo se expressa principalmente pela queda nas taxas de lucro, variações na produtividade, endividamento internacional e desemprego.

Nos anos 80, a crise se reafirma como uma crise do capital, tendo como principal determinante o fator econômico. Nesse momento a administração da crise da superprodução se manifesta através da expansão do crédito para o financiamento dos déficits orçamentários dos países hegemônicos e da integração funcional dos países periféricos ao processo de internacionalização do capital.

A década de 80 é marcada por um avanço tecnológico no universo fabril, com a introdução da automação, da robótica e da microeletrônica, fazendo com que o modelo fordista/keynesiano seja substituído pelo modelo toyotista - originário do Japão - como novo modo alternativo de produção do capital. Este processo, requereu novas formas de estruturação do mercado financeiro, comercial, o que vem acarretando o aprofundamento das desigualdades regionais e entre os diversos setores da economia, além de uma diminuição entre as noções de espaço e tempo (MOTA, 1995).

O toyotismo ou acumulação flexível - marcado por uma flexibilização do processo produtivo, dos produtos e dos padrões de consumo - traz consigo uma flexibilização dos direitos trabalhistas e dos contratos de trabalho, objetivando uma maior subordinação dos trabalhadores às demandas das empresas, através do aumento do trabalho em tempo parcial e do trabalho precarizado. Ocorre uma desespecialização e polivalência dos trabalhadores, transformando-os em multifuncionais (ANTUNES, 1999).

A flexibilização dos direitos trabalhistas, sinônimo da precarização das relações de trabalho e do desemprego estrutural, tende a criar uma classe trabalhadora polarizada: de um lado, uma pequena parcela de trabalhadores com emprego estável e direitos sociais e trabalhistas garantidos; e de outro, um grande contingente de trabalhadores precários, temporários, subcontratados, terceirizados, etc.

Em conjuntura de crise a estratégia utilizada pelo capital para o seu enfrentamento se dá em duas direções: primeiro, através do processo de reestruturação produtiva como forma de recompor o processo global de acumulação do capital, sendo as mudanças no mundo do trabalho uma das suas intervenções; e segundo, por meio de mudanças nos mecanismos sócio-políticos e institucionais necessários para a manutenção da reprodução social, o que tem reflexo no espaço da luta de classes e na relação entre o econômico e o político, onde se inclui o Estado. “Isto é, dependem dos modos e das formas como as classes enfrentam politicamente as mudanças requeridas pelo processo de reorganização da produção, no contexto mais geral das relações sociais” (MOTA;1995:65-66).

Mota (1995) aponta que nas experiências fordista/keynesiana, os sistemas de seguridade social foram ampliados por força das negociações entre empresas, sindicatos e instituições do Estado, enquanto nas experiências pós-fordistas, sob o influxo das idéias neoliberais, a tendência é de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado.

Conforme afirma Boschetti (2003) o processo de criação da seguridade social ocorreu após longas e polêmicas discussões. Ainda hoje, o conceito de seguridade social fica no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. Isto porque a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam. De acordo com a lógica da seguridade tal como preconizada na legislação, a previdência é tratada como um seguro, a assistência como uma política não contributiva destinada a quem dela necessita, no caso da saúde são prestados serviços de saúde movidos pela lógica da assistência de forma universal.

Cabe salientar que foi formado um grupo composto por representantes de trabalhadores e técnicos governamentais que elaboraram um relatório final apresentando um Plano de Seguridade Social que inclui as três políticas de saúde, previdência e assistência.

“A Assembléia Constituinte, em 1987, retoma esta proposta e absorve, em parte, as proposições constantes desse plano, mas ela vai mais além e incorpora algumas reivindicações dos trabalhadores e da população em geral, o que amplia a seguridade social, sem, contudo, deixar de incorporar essa tensão e mesmo a ambigüidade entre a lógica do seguro e a lógica da assistência” (BOSCHETTI, 2003:75).

A inovação do padrão de seguridade social pós Constituição Federal de 1988 ocorre principalmente por instituir a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa. O que sinaliza para a democratização do Estado em direção ao nível local e maior participação da sociedade no controle social da gestão pública. No âmbito da estrutura do Estado se redesenham as relações entre os entes federativos com vista à pactuação entre os três níveis de governo com comando único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental.

Segundo Boschetti (2003:76):

“A assistência é a política que mais vem sofrendo restrições: morosidade na sua regulamentação como direito (Lei Orgânica só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); baixa cobertura; redução de recursos em vários projetos; e, finalmente, reforço do caráter filantrópico e clientelista na condução da política, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e parte integrante da seguridade social”.

Na relação entre a previdência e a assistência social, com base nesta autora, essas políticas acabam se constituindo como unidade de contrários porque se mantêm e se alimentam em um processo cuja dinâmica interna é marcada pela polarização. Isto significa que onde há a presença de uma identifica-se a ausência de outra, embora ambas se atraíam e se afastem enquanto dimensão de um mesmo fenômeno: “a necessidade de constituir um campo de proteção social que responda às demandas criadas pela dinâmica excludente do capitalismo, sem, contudo, restringir sua lógica de produção e reprodução” (BOSCHETTI, 2003:77).

Ainda que, de forma lenta e gradativa, o marco legal que institucionaliza a assistência social como política de seguridade social vem provocando diversas transformações em sua gestão. Uma vez que a assistência social no Brasil traz consigo características históricas de descontinuidade, pulverização e paralelismo, com forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços, centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular, opacidade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recurso público. (...). Por isso é que do ponto de vista legal foi a Constituição Federal e a LOAS de 1993 as responsáveis por introduzirem uma nova concepção de assistência social como direito e como política social integrante do Sistema de Seguridade Social e atribuírem ao Estado o dever de garanti-la (BOSCHETTI, 2003).

O sistema de proteção social resgatado a partir da particularidade da política de assistência social, se estrutura durante o regime militar tendo como marco a atuação de um

conjunto de organizações de modo fragmentado, desarticulado e descontínuo. Com respaldo em Arretche (2000) o que se convencionou chamar de política assistencial no Brasil é, antes de tudo, a agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e descontínuo, desenvolveram ações direcionadas para as camadas extremamente pobres, sem que esta ação tivesse qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza. Dessa forma a assistência social tem um caráter compensatório e não afeta diretamente a situação de pobreza, com vista à melhoria da qualidade de vida da população.

“(...) Considera-se que, a partir da segunda metade da década de 70, o regime militar havia constituído no Brasil um conjunto de agências que davam densidade organizacional à área de assistência social. Mantendo em funcionamento a antiga LBA e criando a FUNABEM e o INAM, dispunha de três decisivas agências para formulação e execução da política federal de assistência social. Uma característica comum marcava estas organizações: o caráter centralizado de suas ações. (...) Embora as agências federais executassem centralizadamente seus programas, não existia um comando único no nível federal, nem havia integração e coordenação entre os três níveis de governo. Nas práticas assistenciais, a ação de ONGs ocupava um espaço importante. Atuavam (e atuam) com forte dependência dos recursos públicos, mas com margem de liberdade para exercer suas atividades, dada a inexistência – na prática – de mecanismos de controle e avaliação de suas ações” (ARRETCHÉ, 2000:170-172).

Neste contexto, o governo federal executava a política com base em um conjunto desarticulado e superposto de instituições que operavam isoladamente de forma centralizada. Estados e municípios também executavam suas ações, seja através da prática do “primeiro-damismo”, seja através de seus órgãos locais de promoção social. Muitas vezes, reproduzia-se no plano local uma concepção caritativa e descontínua de ações de assistência. Com a desorganização do sistema de assistência social podemos concluir que as ações assistenciais não tinham nenhum impacto na vida de seu público alvo, uma vez que uma mesma família poderia ser atendida por vários programas ao mesmo tempo e outras não chegassem nem mesmo a ser beneficiada, gerando baixa qualidade no atendimento. Observa-se o predomínio da concepção assistencialista e a utilização clientelista das ações – sem nenhum tipo de controle da sociedade, insuficiência de recursos já que o gasto público em assistência era contabilizado na função “assistência e previdência” dificultando a visibilidade dos gastos com a assistência social; contando com a fragmentação institucional e a superposição de ações entre as três esferas de governo – revelando uma total desorganização do Estado (ARRETCHÉ, 2000).

Esta nova proposta legal sobre a organização da política de assistência social ocorre mediante conflitos e interesses divergentes presente na sociedade capitalista. A adoção dos princípios neoliberais que priorizam ajuste fiscais, políticas monetaristas em detrimento de investimentos sociais, abertura da economia ao capital estrangeiro e ao controle inflacionário, reforma do Estado com sua minimização e privatização dos bens públicos e desregulamentação do mercado de trabalho, trazem como consequência o retrocesso das conquistas sociais preconizadas na Constituição Federal de 1988.

No processo de reorganização da gestão da assistência social identifica-se seu vínculo às políticas socioeconômicas, cuja perspectiva é o enfrentamento e a redução das desigualdades. “Enquanto política setorial, ela não tem (e nem deve ter) a função de dar respostas cabais à pobreza. Seu horizonte deve ser o da sua inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local quanto nacional” (BOSCHETTI, 2003:84). Um projeto de desenvolvimento com base na defesa dos interesses da classe trabalhadora deve ter como prioridade a construção de um sistema descentralizado e participativo.

A discussão a respeito da organização da política de assistência social¹⁷ no Brasil demandou o resgate do processo de sua inserção no tripé da seguridade social de forma a expor sobre o surgimento de uma nova concepção na gestão pública.

A Constituição Federal de 1988 é a principal responsável pelo marco divisor na conquista de direitos sociais, onde legalmente se sinaliza para a questão da democracia e de uma nova forma de organização do Estado com a primazia na responsabilidade de garantir proteção social aos brasileiros.

Cabe salientar que vivemos no Brasil um longo processo de ditadura com “traços históricos de extrema exploração e dominação da massa do povo” (NETTO, 1999:76).

Ocorreu a ruptura com o regime ditatorial a partir da luta dos movimentos sociais em busca de expandir o exercício da cidadania e constituir para além dos direitos civis e a ampliação dos direitos políticos, os direitos sociais expressos na Constituição Federal de 1988.

¹⁷ “(...) a assistência enfrentou dificuldades até mesmo para receber a nomenclatura de política social; embora o aparato institucional governamental não seja recente – a Legião Brasileira de Assistência foi criada em 1942, o MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974 e o SINPAS- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1977 (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982; FALEIROS, 2000) – somente em 1985 a assistência passou a compor um plano nacional de desenvolvimento (I PND da Nova República) recebendo, pela primeira vez, a designação de política social; é justamente esse movimento que se inicia na década de 80, que vai desaguar na criação da seguridade social em 1988, e que elevou a assistência ao patamar de direito social, ao lado da previdência e da saúde” (BOSCHETTI; FERREIRA, 1998).

“Neste sentido, o essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da *cidadania* moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma *política social* compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade” (NETTO, 1999:77).

Embora efetivar direitos seja um desafio na realidade brasileira por ser extremamente desigual e fundamentar-se na concentração de renda e de poder, ainda assim, a inserção da assistência social no tripé da Seguridade Social é um marco que a institui o ‘status’ de política pública e visa romper com as tradicionais formas de gestão: clientelista, paliativa e assistencial existente e resistente até hoje.

“(…), o desenho constitucional que projetava algo similar a um Estado de bem-estar social encontrava uma enorme resistência entre o conjunto da burguesia e seus associados; para estes segmentos dominantes, levar à prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988 equivalia, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social capazes de constarrestar as práticas de manipulação política mais grosseiras” (NETTO, 1999:78).

A Assistência Social, ao ser “incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em 1993, inicia seu trânsito para o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal” (YAZBEK, 2004:12-13).

A Constituição Federal de 1988, seguida da LOAS em 1993 e outras legislações complementares definem os meios de gestão e participação da população no controle da política pública de assistência social, dentre eles: a descentralização político-administrativa e o controle social através da participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, compondo os conselhos e as conferências. A assistência social tem na LOAS seus princípios e diretrizes preconizados de forma a uma reorganização de sua gestão no estabelecimento das relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

Segundo Yazbek, a LOAS inova ao propor a participação popular e o exercício do controle da sociedade no processo de gestão da política de assistência social, porque permite que esta política reconheça a legitimidade das demandas de seus usuários e amplie o espaço de sua participação.

A inovação da gestão da política de Assistência Social, “desmonta o antigo CNAS (Conselho Nacional de Serviço Social – 1938-1993), órgão clientelista e cartorial, objeto de

escândalos nacionais (processos de corrupção e subvenções a entidades-fantasma)” (YAZBEK, 2004) e procura reorganizar a gestão de forma descentralizada e participativa.

O Estado, tradicionalmente, se configurou na área social de forma patrimonialista e clientelista. Assim, a construção da assistência social pública é um desafio que envolve uma ruptura radical no âmbito cultural, político e econômico, com vistas a sua efetivação de forma universalizante.

2.2 ESTADO BRASILEIRO: DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado brasileiro, durante todo o regime militar, foi marcado pelo caráter centralizado e autoritário de suas decisões políticas. É somente com a nova Constituição que o Estado passa a se reorganizar num sistema descentralizado e participativo.

O marco histórico do processo de descentralização encontra-se presente na Constituição Federal de 1988 que revela uma nova organização político-administrativa, redefinindo o papel do Estado e incorporando a participação popular como mecanismo de controle social das ações governamentais. Segundo a constituição de 1988, a descentralização visa desconcentrar o poder do governo federal e dividir entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal, definindo suas respectivas atribuições, além de viabilizar a participação popular no controle da gestão de políticas públicas sociais. Com relação às atribuições das esferas de governo, cabe à União coordenar, planejar e fiscalizar. Já aos Estados e Municípios cabe, além disso, executar programas, projetos e serviços.

A década de 80 foi fruto de um processo de correlação de forças e disputa política que no caso específico da descentralização, altera a natureza das relações intergovernamentais e consagra os direitos sociais materializados na C.F. 88 como conquista da classe trabalhadora. Foi a partir da década de 90 que a descentralização das políticas sociais inicia o seu processo de implementação na realidade social brasileira.

No caso do Estado brasileiro, descentralizar implica compreender um complexo e contraditório sistema intragovernamental, a partir das relações de poder entre os entes federados e a democratização das relações entre o Estado e a Sociedade Civil com a introdução da participação popular.

Descentralização é uma categoria analisada por vários autores Stein¹⁸ (1997), Arretche¹⁹ (1997, 2000), Sato (1993), Lobo (1990) entre outros, de forma a desvelar o processo complexo de reorganização do Estado na administração pública brasileira e na operacionalização de sua responsabilidade social na implementação das políticas sociais.

Com base em Stein (1999):

“O processo de implantação do sistema descentralizado na assistência social não difere das mudanças ocorridas na administração pública brasileira nos últimos anos que, segundo Afonso & Affonso, ‘não resultaram de uma operação planejada, negociada e ordenada de reestruturação. No seu lugar ocorreu uma espécie de operação desmanche...’. Ou seja, ‘no âmbito federal, órgãos desapareceram ou perderam de tamanho e importância à medida que, na arena política, seus defensores não conseguiam reunir força suficiente junto ao Executivo e ao Congresso’ (1995:65). Nesse processo, foi exacerbado o clima de disputa entre órgãos e autoridades, não havendo um rearranjo nas relações administrativas entre os níveis de governo”.

A Lei Orgânica da Assistência social - LOAS, promulgada em 1993, estabelece o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social constituído pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas. Neste sentido, a LOAS reconhece que a assistência social deve ser realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade e ainda incorpora a participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão da política pública, submetendo a assistência ao controle social.

Com base no Sistema Único de Assistência Social (2004), a configuração do Sistema Descentralizado e Participativo é um conjunto orgânico de ações de assistência social de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seus respectivos níveis, de maneira complementar e cooperativa. Essas ações são articuladas entre si por meio das Comissões Intergestoras e contam com a participação da sociedade civil, por intermédio dos Conselhos. O Sistema organizado é expresso pela rede prestadora de serviços assistenciais, voltadas para as necessidades do conjunto da população.

Na conjuntura da década de 90 ocorre o processo de descentralização das diversas políticas sociais, dentre elas a política de assistência social que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 estava confinada à centralização política e financeira do governo federal.

Segundo Stein (1999), as diretrizes preconizadas na LOAS

¹⁸ Rosa Helena Stein discute a questão da descentralização: além de publicar vários artigos sobre a temática, seus estudos oferecem uma importante contribuição para a compreensão do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social.

“refletem uma concepção de partilha de poder, a qual supõe mudanças nas relações de poder entre Estado e sociedade, voltadas para a construção de um espaço público de decisão e definição de ações a partir do confronto de interesses em presença”. Para a autora, descentralização representa muito mais que um rearranjo político ou uma reorganização do Estado. Descentralizar significa “a possibilidade de aprofundamento da democracia e da participação”.

O termo descentralização geralmente é utilizado como forma de garantir maior autonomia aos entes da federação com menos burocracia. No entanto, o processo desencadeado na segunda metade da década de 90, tornou a descentralização imprescindível na agenda neoliberal ao ser utilizada como uma das formas de desresponsabilização do Estado e reforma do sistema de proteção social em favor do ajuste fiscal.

Embora descentralizar seja legalmente uma forma de reorganizar o sistema de proteção social, na realidade, o processo ocorre de forma complexa devido à organização político institucional governamental não ter realizado um processo de transição para municipalizar as ações na área da política de assistência social e o Estado no sistema capitalista neoliberal ter utilizado a descentralização como desconcentração, a partir da estratégia de se eximir do provimento dos direitos sociais vistos como encargos sociais pelo poder público. Esta concepção de descentralização de corte neoliberal identifica-se com a seletividade do atendimento de demandas e necessidades contrapondo-se as expectativas de universalização dos direitos sociais (STEIN, 1997).

Mesmo com as normas estabelecidas para a transferência de recursos e competências para o âmbito estadual e municipal como a obrigatoriedade de formalizarem os mecanismos de controle social (criação dos respectivos conselhos, planos e fundos na área de assistência social), isto não foi suficiente para o desenvolvimento de uma gestão articulada entre as esferas de governo.

Segundo Arretche (2000), “a transferência de atribuição entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas”, no caso da política de assistência social, a descentralização implementada no governo FHC teve o caráter de enxugamento da máquina pública, sem definição de estratégias para o repasse de atribuições e recursos.

A reforma do Estado nos anos 90, alterou profundamente o modelo centralizado acomodando, segundo Behring (2003), “privatização, focalização associada à seletividade e descentralização, aqui compreendida como mero repasse de responsabilidades para entes da

¹⁹ Marta Arretche realiza um estudo sobre a descentralização desde 1996 junto com outros autores.

federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas”.

Contudo, tendo como base que a descentralização implica em comando único em cada esfera de governo com a definição de suas respectivas atribuições, o que pressupõe a realização de ações articuladas sem sobreposição no âmbito do próprio governo, podemos afirmar que a descentralização no governo FHC foi uma desconstrução do seu aparato jurídico-legal por ter se configurado como uma desconcentração de responsabilidade associada à centralização de poder.

Na área da assistência social, a descentralização entre as esferas governamentais visa o estabelecimento de relações entre ambas e destas com as entidades assistenciais, num processo de co-responsabilidade onde o local é considerado um redimensionamento do Estado-nação. Por isso,

“a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa” (ARRETCHE, 2000:48).

Com isso, descentralizar tem a ver com relações complexas e uma análise política dos limites e possibilidades de efetivamente desenvolver um processo de co-responsabilidade entre os entes da federação e destes com a sociedade. Pois,

“(…) o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão, minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas” (ARRETCHE, 2000:53).

A municipalização das políticas sociais não é só delegar ao poder local a responsabilidade com a gestão de determinada política, mas fornecer as condições necessárias para sua implementação onde o Estado seja o provedor dos serviços públicos que são financiados por toda a população.

No caso específico da política de assistência social, no final de 1997, a SEAS²⁰ (Secretaria de Estado de Assistência Social) que funcionava como órgão do governo federal e

²⁰ Antes a SEAS (Secretaria de Estado de Assistência Social) era SAS – Secretaria de Assistência Social. No ano de 1998, os escritórios de representação da SAS/MPAS, que acompanhavam o processo de transição para a municipalização foram modificados e criou-se a medida provisória nº 1.795, de janeiro de 1999 transformando a SAS em SEAS (Secretaria de Estado de Assistência Social) vinculada ao MPAS com as mesmas competências anteriores.

parte do Ministério da Previdência e Assistência social, com a função de coordenar a Política Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social e implementar as medidas preconizadas na LOAS, principalmente o processo de descentralização político-administrativa, viabilizando o processo de municipalização da assistência social, orientou todos os estados que relacionassem os municípios que haviam cumprido o artigo 30 da LOAS²¹. Estes eram considerados municipalizados e responsáveis pela gestão municipal de acordo com a Norma Operacional Básica nº 01²².

Alguns fatores dificultaram a compreensão por parte do poder local do que significava assumir a gestão de tal política pública, os municípios estavam num período eleitoral e os gestores municipais não tinham noção de que deveriam se estruturar para gerir a política de assistência social ao nível local.

Houve o repasse de recursos do fundo nacional de assistência social para o fundo municipal sem que os municípios soubessem exatamente o que fazer, que eles deveriam repassar para as entidades de acordo com os serviços executados por elas, que neste momento eram os responsáveis pela coordenação da política local para executar, administrar, supervisionar e acompanhar a rede de proteção social.

Este período conturbado e veloz de reorganização da política de assistência social dificultou o processo de descentralização preconizado na LOAS. Segundo Stein (1999) em relação à descentralização entre as esferas governamentais, “insiste-se na prática da desconcentração, caracterizada pela transferência de recursos e responsabilidade sem correspondente transferência de poder na tomada de decisões” (apud BOSCHETTI, 2003:167).

Historicamente no Brasil a reestruturação da política de assistência social como um sistema descentralizado e participativo tem como referência a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), a Norma Operacional Básica de 1999 e a Política Nacional de Assistência Social (2004).

O processo de descentralização da política de Assistência Social ocorre na década de 90 nos marcos do neoliberalismo, com a transferência das ações sem a partilha de poder. Os programas, projetos e serviços definidos na esfera federal condicionam a liberação de recursos para a execução no âmbito local, desrespeitando as necessidades locais.

²¹ O Artigo 30 da LOAS diz respeito a criação do conselho, fundo e plano municipal de assistência social.

²² A NOB nº 01 corresponde ao processo de orientação da descentralização da gestão da política de assistência social.

Soares (2004) denomina o processo de descentralização que se configura no contexto neoliberal brasileiro de descentralização destrutiva, pois de um lado ocorre um desmonte das políticas sociais existentes - sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem a sua substituição; por outro lado delega-se aos municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Isto gera um reforço do “caciquismo” ou do “coronelismo” local, expressões que tradicionalmente revelam as características da cultura política das elites locais.

Neste contexto a descentralização é vista como uma estratégia de redução dos gastos públicos, de desresponsabilização do governo federal, gerando a focalização das demandas do setor público nas classes mais pauperizadas da população, contrapondo-se ao princípio da universalização dos direitos sociais. Assim, os processos de descentralização vêm sendo associados a processos de privatização dos serviços públicos e, segundo Soares (2004:3) têm trazido graves conseqüências no que se refere a pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades regionais e na diminuição da resolutividade e eficácia das ações públicas considerado o agravamento e o aprofundamento da complexidade da questão social.

O processo de descentralização tem na estrutura e na conjuntura política seus limites e suas possibilidades. O Estado brasileiro na atual conjuntura, ao inserir-se de forma submissa ao capital internacional no sistema de acumulação capitalista do mundo globalizado, efetiva o domínio do capital financeiro em relação ao capital produtivo e reduz suas responsabilidades públicas, principalmente com relação aos direitos sociais. Os altos índices de desemprego e a configuração do Estado mínimo no atendimento as demandas sociais, afeta diretamente o modo de vida da classe trabalhadora, restringe direitos devido ao aprofundamento da reforma neoliberal que retrocede e revela-se através de um contexto histórico com traços antidemocráticos²³.

O contexto histórico da formação social brasileira retrata os entraves da constituição de um país de caráter democrático e da consolidação de um real sistema descentralizado e participativo. Com base em Behring (2001) o Brasil é um país marcado pela restrição da democracia representativa, mesmo em tempos aparentemente democráticos, a exemplo do período 1946/1964 ou de 1985 até os dias de hoje, mas com experiências de ditaduras abertas (1937 a 1945; 1964 a 1984) retratando as tendências da nossa formação social que são alimentados e realimentados pelo mito fundador da brasilidade (CHAUÍ, 2000) o mito que

²³ Em conferência sobre o tema “Controle Social: Histórico e Estratégias de Aprimoramento” na III Conferência Nacional de Assistência Social. Ao expor sobre o controle social, sinaliza para o contexto histórico da década de 90 ser marcado por características antidemocráticas.

retrata a idéia do passado no presente com novas formas de exprimir-se, sendo que nada mais é que a repetição de si mesmo.

“O que ocorre no Brasil dos anos 90 reitera, portanto, vários componentes desse mito (...): o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela, o favor. Nessa reedição, mais uma vez, “a classe dominante brasileira é altamente eficaz para bloquear a esfera pública das ações sociais e da opinião como expressão dos interesses e direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos” (2000:92). Elemento decisivo e sempre reatualizado é a difusão da idéia de que somos um povo pacífico e ordeiro e que vive em uma terra abençoada por Deus e pela natureza. Assim colocado, o mito repõe a provocação de Paulo Prado – em um texto dos anos de 1920, intitulado *Retrato do Brasil*, retomado na bela resenha de Nogueira (1999): o país inaceitável e triste, contaminado pela doença romântica – o que é retomado no ensaio de Chauí (...) – e com uma formidável capacidade para produzir leis e não implementá-las” (BEHRING, 2001:104).

Os estudos da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro, devem avançar no que diz respeito a condução e a responsabilidade do Estado em cada esfera de governo pelas políticas públicas em geral e na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

2.3 O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao iniciar uma discussão sobre o controle social na política de assistência social no Brasil, pretendo definir a categoria “controle social” e os mecanismos democráticos, tendo como marco a participação da sociedade nas decisões políticas.

O controle social, segundo a Constituição Federal de 1988, encontra-se presente na relação entre Estado e sociedade Civil, onde a participação da população na esfera pública tem por objetivo controlar as ações do Estado.

A Constituição Federal rompe com o que se considerava controle social, que historicamente, segundo Carvalho (1995) foi uma categoria entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas, esta acepção tem sua origem na sociologia clássica, onde o controle social tem o sentido de coerção sobre a população.

Com base na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (1993) a categoria controle social será utilizada para designar a participação da população no controle da política pública de assistência social. Os conselhos e as conferências nos três níveis de governo são

considerados mecanismos de controle social que contribuí para o aprofundamento do debate sobre a democracia, a cidadania e a primazia do Estado na responsabilidade pelo sistema de proteção social.

A presente concepção de controle social tem uma relação direta com o processo de redemocratização da sociedade em meados da década de 80, a partir de um processo de correlação de forças que apontava para a constituição de um Estado de Direito.

Na década de 80 muitas lutas sociais de caráter democrático conquistaram o seu marco legal. No processo de elaboração da constituinte, a sociedade em sua precária organização mobilizou-se e efetivou conquistas sociais que marcam a história da sociedade brasileira. Em torno de avanços e derrotas, o processo da constituinte teve por finalidade atrelar o Estado aos interesses das classes subalternas, por meio da institucionalização dos direitos sociais através das políticas sociais.

No caso do Brasil, ainda que não seja garantida a plena materialização dos direitos sociais, é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado, uma vez que existe um empenho dos neoliberais em eliminá-los também das normas legais (COUTINHO,1997).

Cabe enfatizar que “os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade”, que deve ser definido sobretudo historicamente, como resultado das lutas sociais (COUTINHO, 1997; 2000).

Existe hoje na sociedade capitalista brasileira um discurso sobre o resgate da cidadania, a partir da participação da população na esfera pública e o seu acesso a um mínimo necessário para a sua sobrevivência. Desde já, sinalizo que não é tão simples a definição de cidadania, principalmente no sistema capitalista brasileiro com suas particularidades e inserção subordinada à economia mundial.

Portanto, discutir cidadania nos remete a um resgate histórico e complexo do desenvolvimento desta categoria por diversos autores, desde os clássicos da política até os mais modernos. Pois a cidadania deve ser pensada como processo histórico, a partir de conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. A cidadania é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO,1997; 2000).

Com base em Coutinho (1997), as primeiras teorias sobre cidadania surgiram na Grécia Clássica, nos séculos V-IV antes da era cristã, nas quais um número relativamente

amplo de pessoas interferia ativamente na esfera pública, contribuindo para a formação do governo. Aristóteles definiu o cidadão como todo aquele que tinha o direito (e, conseqüentemente o dever) de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembléias onde se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exerciam os cargos que executavam essas decisões. Entretanto, Coutinho (1997) resgata que a teoria e a prática da cidadania entre os gregos clássicos estava longe de possuir uma dimensão universal.

Neste sentido, Coutinho (1997; 2000) afirma que a cidadania e a democracia têm sua máxima expressão no mundo moderno, a definindo da seguinte forma

“cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 2000: 50).

Partindo do exposto acima, faz-se necessário a definição de democracia que é entendida como forma de governo de muitos, sinônimo de soberania popular, ou seja, o que possibilita ao cidadão a participação no controle da vida social, esta concepção vem desde os clássicos da política (dos antigos aos modernos).

A democracia tanto pode ser entendida como um estado em si mesmo ou como um processo. Segundo Coutinho (1997; 2000) e Netto (1990), em suas bases marxistas (fundamentados em Gramsci e Lukács), a democracia deve ser compreendida como um processo que está vinculado ao socialismo.

Ressaltando a relação entre democracia e socialismo, Lukács (1987) ao falar de democracia, prefere usar o termo “democratização”, já que para o autor trata-se de um processo e não de um estado (apud BRAVO, 2002: 46). A partir desta compreensão, utilizarei o termo democracia no sentido de processo de democratização.

A luta e a defesa da democracia numa sociedade capitalista marcada pela desigualdade entre as classes sociais antagônicas tornam-se imprescindíveis num processo de correlação de forças. A participação dos cidadãos no processo de deliberação e fiscalização das ações públicas deve ter o sentido de ampliação do acesso aos bens e serviços financiados por toda a população, ou seja, a constituição de uma política social cada vez mais universalizante, principalmente para a população que dela necessita.

A defesa da cidadania implica um processo de longa duração iniciado a partir das classes subalternas, pois a democracia como valor universal é incompatível com uma

sociedade de classes. Existe uma contradição entre cidadania e classe social, pois, a existência de uma sociedade de classes cria privilégios para alguns e déficits para outros (COUTINHO, 1997; 2000).

Desta forma, “só uma sociedade sem classes, uma sociedade socialista pode realizar o ideal da plena cidadania, ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular e, como tal, da democracia” (COUTINHO, 1997).

Ainda que limitada pelo sistema capitalista, a luta pela realização da cidadania envolve um processo progressivo democrático emancipatório que no estabelecimento de correlação de forças deve favorecer aos interesses das classes subalternas de forma a se objetivar nas diversas dimensões da vida social, econômica, política e cultural.

O exercício do controle social na esfera pública da sociedade brasileira a partir do princípio da “participação popular” no controle das ações do Estado foi instituído legalmente na Constituição Federal de 1988 e advém de uma conquista do direito de participação na gestão pública. Constata-se uma ampliação do exercício da cidadania para além da democracia representativa, o que permite articular democracia de base com democracia representativa.

Segundo Coutinho (1997; 2000) democracia representativa tal como existem hoje – parlamentos eleitos por sufrágio universal através do embate de partidos políticos de massa são uma conquista dos trabalhadores, são resultado de um processo de lutas que ampliou o estreito horizonte teórico e prático do liberalismo burguês originário. Neste sentido, o ideal da soberania popular é a articulação de organismos representativos com outros organismos de base de natureza participativa.

O princípio da “participação popular” (expresso na LOAS pelo artigo 5º, inciso II) advém de uma conquista do direito de participação na gestão pública presente na C. F. de 1988 que estabelece outro tipo de relação entre o Estado e a Sociedade Civil. O controle social a partir da concepção advinda da Constituição Federal de 1988, utilizando-se dos conselhos de políticas públicas estabelece que a gestão administrativa terá caráter democrático e descentralizado com a participação da população. Constata-se uma ampliação do exercício da cidadania para além da democracia representativa, o que permite articular democracia de base com democracia representativa. Torna-se explícito que o cidadão deve controlar o Estado, o que traz como inovação a idéia de um Estado a serviço do interesse público.

A participação da população reflete a possibilidade de mudança no campo da cultura política da assistência social no sentido da população deixar de ser apenas usuária dos serviços para se transformar em sujeito político que participa das decisões e fiscaliza a sua

execução. “Envolve a constituição de sujeitos sociais no movimento de conquista do consenso e da direção ético-política, em torno de valores (...) e sustentação de determinado projeto político” (RAICHELIS, 1998:45).

Os espaços privilegiados de participação são os conselhos e as conferências, mas não são os únicos, já que outras instâncias fortalecem esse processo. Contudo, esses espaços - permeados por correlação de forças - implicam interesses em jogo, disputa por hegemonia e defesa de determinada concepção política, ora conflitante ora consensual.

Segundo a LOAS (artigo 18, inciso VI) as conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado.

Os Conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

Os conselhos, como um dos mecanismos de controle social, são espaços que refletem os conflitos e as contradições na arena política. Na relação entre Estado e Sociedade Civil, e destas nas diversas esferas de governo, principalmente em muitos municípios, constatamos que não se conseguiu mudar a qualidade da relação com a sociedade local. Neste sentido, reforçamos a importância dos mecanismos de participação popular, mas questionamos a qualidade desta participação, mediante a despolitização e a ausência de informações sobre a política a serem apropriadas pela população para efetivar o controle social.

Os impasses na efetivação do controle social são: a cooptação em defesa de interesses privados e particularistas; o individualismo na lógica do neoliberalismo, a troca de favores – clientelismo e o assistencialismo predominante nas relações entre governo e população; e a ausência de uma cultura participativa da população na esfera pública. Por isso, a importância do conselho neste processo de democratização das relações de poder é fundamental.

Embora conselhos, conferências, fóruns e comissões intergestoras Tri e Bipartite se completem, por serem considerados espaços de articulação e participação política, diferem entre si. Os fóruns de assistência social que existem em suas diversas instâncias da federação

(nacional, no Distrito Federal, estaduais e municipais) são considerados um espaço de articulação da sociedade civil no exercício do controle social, tendo como pressuposto ser propositivo na defesa da política pública e atuar no processo de formulação de propostas alternativas frente às discussões e deliberações existentes nos conselhos e conferências de assistência social. As comissões intergestoras Tri e Bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizada do Estado, para negociar formas de operacionalização da política, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social.

Com relação ao papel do Estado, cabe no processo de descentralização político-administrativa se responsabilizar pela condução da política de assistência social, com comando único, em cada esfera de governo (artigo 5, inciso III da LOAS).

A transformação do Estado requer uma mudança política radical no seu interior, não só na direção política, mas numa desburocratização do modo de fazer política.

A democracia compreendida como constitutiva de um sistema social, nas formas de sociabilidade e organização do trabalho, bem como na relação Estado/Sociedade, sinaliza que a extensão dos direitos sociais demanda a conquista do direito à participação dos usuários das políticas sociais na gestão pública, ultrapassando a mera democracia representativa.

Desta forma, só numa democracia de massas, onde o protagonismo político seja dos sujeitos sociais que constituem e formam o Estado brasileiro, é possível fazer com que uma política de reformas estruturantes conduza gradualmente à superação do capitalismo. Quando se opta por uma política de reformas, não se trata de abandonar o objetivo final, pois é o objetivo final, o projeto de uma nova sociedade, que dará a pauta para a hierarquização das reformas, para a definição dos atores (das alianças) que podem executá-las para uma avaliação processual do seu êxito e do seu fracasso (COUTINHO, 2000).

A sociedade brasileira se constitui a partir de um processo sócio-histórico que a depender da correlação de forças, favorece uma ou outra classe social. Em Gramsci²⁴, o Estado é considerado ampliado por ser um espaço contraditório, a partir de uma correlação de forças, guerra de posição que inclui e exclui seja uma classe seja a outra, a depender da conjuntura, do processo dinâmico presente na sociedade. Por isso, devo explicitar que o Estado, por envolver um espaço em disputa, é mais que um governo, porém qualquer governo tende a imprimir uma direção política durante a sua gestão. Neste sentido, este governo deve

²⁴ “Gramsci viveu em um contexto histórico em que há uma ampliação do Estado. Neste sentido, procurou teoricamente dar conta de uma intensa socialização da política que resultou da conquista do sufrágio universal, criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe” (COUTINHO, 1996:56).

ser desvelado para que possamos fortalecer a luta política em defesa da classe trabalhadora, tendo em vista que este sistema tem como única classe revolucionária os trabalhadores que sofrem as conseqüências da desigualdade e da contradição. Para uma radicalização da democracia, é necessário a “elevação das classes subalternas à condição de protagonistas responsáveis e dirigentes de sua própria história” (SEMERARO, 1999:81).

Segundo Coutinho (1996), Gramsci concebe o Estado a partir da superestrutura formado pela sociedade política e a sociedade civil. Por sociedade política, compreende -se os aparelhos burocráticos de Estado que são as forças armadas, a burocracia, as leis, com a função de expansão do poder da classe dominante através da coerção e repressão. A sociedade civil compreende os aparelhos privados de hegemonia que são identificados como os partidos, a igreja, a cultura, as associações, etc... com a função de viabilizar o consenso para dar a direção.

Atualmente, deve-se ter como estratégia o que Gramsci chamou de “guerra de posição” para, através de um “reformismo revolucionário”, desencadear um processo de radicalização da democracia e realização da cidadania. Na sociedade brasileira neoliberal, para efetivar a constituição de um Estado de direito para além do voto, faz-se necessário o controle social da administração pública em defesa dos interesses coletivos.

Para Gramsci a sociedade civil tem um papel ativo na concepção de mundo, não se mantém só na estrutura, tem um papel na estruturação do mundo. Por isso, revela que os valores são praticas estruturadas que produzem uma concepção de mundo e a sociedade civil não é só espaço reprodutor de ideologias. Pode se configurar enquanto espaço de produção da concepção de mundo.

Em Gramsci, há a idéia de que a tomada de poder passa pela sociedade política e também pela conquista do mundo das idéias que formam, criam e vinculam a concepção de mundo. Por isso, o espaço da sociedade civil é concebido como um poder autônomo, sem ser, necessariamente, o aparelho de Estado. Desta forma, a superestrutura em Gramsci é reformulada por conter a sociedade política e a sociedade civil²⁵, chamando o Estado em sentido amplo em que o bloco histórico²⁶ está diretamente relacionado com a superestrutura e a infra-estrutura.

No processo de correlação de forças e disputa por hegemonia, segundo Coutinho (1999), “condição para conquistar a hegemonia é que o proletariado abandone a mentalidade

²⁵ Em Gramsci a sociedade civil funciona como mediação necessária entre base econômica e o Estado em sentido estrito (COUTINHO,1996).

corporativista, que se expressa no reformismo, deixando de defender apenas seus interesses imediatos, grupais, convertendo-se assim em classe nacional”.

A consciência de classe tem a ver com o desvendamento da condição histórica da classe trabalhadora na sociedade capitalista, a partir da construção de um projeto societário capaz de revolucionar e de transformar a sociedade. Neste caso, a única classe capaz de revolucionar é a classe trabalhadora, por ser a que mais sofre o impacto das desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista.

Gramsci, ao se apropriar do método de Marx para compreender as mudanças em seu contexto, diz que uma classe antes de ser dirigente deve ser dominante, ser protagonista de um projeto ético político que atinja toda a sociedade e seja capaz de revolucionar.

No caso de uma revolução, Gramsci diz que no Oriente o Estado era tudo e a sociedade civil primitiva; já no Ocidente entre o Estado e a Sociedade Civil havia uma relação equilibrada, neste caso deve ser precedido de uma ampla hegemonia para a tomada do poder, ou seja, a classe revolucionária deve ser dirigente (hegemônica) antes de ser dominante e ao tornar-se dominante deve continuar a ser dirigente no plano ideológico.

Com relação a esse aspecto, é importante destacar que a visão de mundo contribui para o entendimento de pertencimento e posicionamento em defesa de uma determinada classe social, com vistas a despertar o caráter revolucionário. Vale ressaltar que, na sociedade capitalista, a forma como nos identificamos, ou seja, ser e estar no mundo, nos permite posicionar-nos perante uma determinada concepção política ideológica que tem a ver com a defesa de projetos societários antagônicos e em disputa.

Neste sentido, “não se pode separar filosofia de política: ao contrário, pode-se demonstrar que a escolha e a crítica de uma concepção do mundo são também fatos políticos” (COUTINHO, 1999:111) e que as relações econômicas são políticas e vice-versa.

Gramsci, ao definir o conceito de hegemonia como a direção baseada num consenso, através do emprego de valores, ressalta que o poder é o poder das idéias que passa por todos nós. Neste sentido, construir uma nova ordem social tem haver com um amplo processo que requer uma reorganização das relações de produção na sociedade e não apenas a tomada do Estado. Para superar uma determinada formação social e fundar novas formas, deve-se nas bases promover uma profunda alteração na vida social, nas relações sociais de forma geral, não se restringindo somente a esfera econômica e a política, embora estas sejam as bases. Gramsci diz que este processo de mudança exige a construção de uma nova ética, a

²⁶ A compreensão de bloco histórico diz respeito à classe social se tornar dirigente antes mesmo de ser dominante.

construção de um novo homem que tem relação com uma nova cultura no sentido de construir uma consciência crítica no âmbito coletivo.

“A função do Estado, para Gramsci, deve ser de “cultura ativa”, “deve servir para determinar a vontade de construir no invólucro da sociedade política uma complexa e bem articulada sociedade civil, na qual o indivíduo se autogoverne. (...) Para alguns grupos sociais que antes da vida estatal autônoma não tiveram um longo período de desenvolvimento cultural e moral próprio e independente, (...) um período de estatolatria²⁷ é necessário e até oportuno, (...) até que se crie uma sociedade civil’ que não foi possível criar historicamente antes do acesso à vida estatal independente” (SEMERARO, 1999:51-52).

O Estado é ampliado no contexto em que Gramsci vive. Por isso, este pode ser compreendido com relação ao movimento revolucionário a partir de dois aspectos: quando o Estado é restrito o movimento revolucionário se expressa através da “guerra de movimento” como algo explosivo e concentrado no tempo. No caso do Estado Ampliado este tem como centro da luta de classe a “guerra de posição” isto é, uma conquista progressiva de espaços na base e através da sociedade civil (COUTINHO,1996:58).

“Na verdade, a estratégia mais correta para Gramsci é a conquista do poder efetivo, aquele que confere a direção hegemônica aos grupos sociais mais avançados da sociedade civil, ainda antes de chegarem ao domínio dos aparelhos políticos do Estado. Um grupo social pode e até deve ser dirigente ainda antes de conquistar o poder governativo – esta é uma das condições principais para a massa conquistar o poder. Depois, quando exercita o poder e o segura com determinação, torna-se dominante, mas deve continuar, também, ‘dirigente’”(SEMERARO, 1999: 52).

Desta forma, constitui-se uma nova teoria da revolução que passa a ser concebida no Estado Ampliado, enquanto guerra de posição, ou seja, uma conquista progressiva de posições por meio de um processo gradual que visa alterar a correlação de forças na sociedade civil e termina por impor a ascensão de uma nova classe ao poder do Estado (COUTINHO, 1996:60).

Partindo do cerne do pensamento político e do método de Gramsci para compreender a realidade brasileira, um grupo social (no caso do Brasil, um organismo social representante de um grupo social, classe, partido político) pode e até deve ser dirigente antes de conquistar o poder de governar, e este ao se tornar dominante deve continuar a ser dirigente.

²⁷ “a ‘estatolatria’ (em Gramsci) não é nada mais do que a forma normal de ‘vida estatal’, ou, pelo menos, de iniciação à vida estatal autônoma e à criação de uma ‘sociedade civil’, que não foi possível criar historicamente antes da ascensão à vida estatal independente” (COUTINHO, 1999:265).

“O partido, assim, aparece como uma objetivação fundamental do que Gramsci chama de “momento catártico”; (...) um organismo “catártico” universalizante: “No partido político, os elementos de um grupo social econômico superam esse momento (corporativo, egoístico-passional) de seu desenvolvimento histórico e se tornam agentes de atividades gerais, de caráter nacional e internacional”. E se o partido, enquanto organismo coletivo, representa a elevação de uma parte da classe, de sua vanguarda, da fase econômico-corporativa à fase política, da particularidade à universalidade, da necessidade à liberdade, é natural que uma mesma elevação – ainda que em diferentes níveis – ocorra também em cada um de seus membros individuais” (COUTINHO, 1999:169).

O partido político revolucionário, é um dos sujeitos coletivos imprescindíveis na contribuição para a formação de uma vontade coletiva a nível nacional, principalmente no processo de tomada de consciência crítica no cotidiano das relações sociais.

O conceito de hegemonia em Gramsci, não se restringe a um processo de alianças no interior de uma classe ou entre as classes, mas tem um papel fundamental no processo político cultural que envolve uma “reforma intelectual e moral”.

“(...) o desenvolvimento do conceito de hegemonia representa além do progresso político-prático um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos” (GRAMSCI, 1987:21)²⁸.

A disputa por hegemonia, no caso do Brasil, com a conquista do aparelho de Estado por determinado partido político de esquerda sinaliza que a direção política nas bases do aparelho do Estado depende de uma disputa e luta constante em defesa de determinado projeto ético-político.

Compreendemos que a mudança está relacionada com o processo sócio- histórico que envolve a transformação das bases autoritárias e elitistas que é predominante na cultura política brasileira. Neste sentido, a construção de um projeto ético-político democrático brasileiro demanda a conquista de uma hegemonia que articule as forças sociais heterogêneas em torno de um projeto societário comum, que envolve uma ampla reforma intelectual e moral.

“Qualquer movimento político, que pretenda construir uma hegemonia na sociedade, precisa não apenas criticar e se separar do projeto global vigente, mas deve principalmente apresentar propostas superiores e mais abrangentes de sociedade. Sua ação política concreta, juntamente com o trabalho de desconstrução das bases hegemônicas do grupo no poder, deve vir

²⁸ Esta citação foi retirada do Sub-projeto de pesquisa: ECUSS – Educação, Cultura, Universidade e Serviço Social – coordenado pelo professor Ney Luiz Teixeira de Almeida da Faculdade de Serviço Social da UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, desde agosto de 1998.

acompanhada pela apresentação duma reinterpretação mais convincente da realidade” (SEMERARO, 1999:82).

Os movimentos sociais são um dos sujeitos coletivos que tem um papel ativo na contestação da ordem vigente e na revelação da contradição existente no desenvolvimento do sistema capitalista de produção e reprodução das relações sociais cotidianas.

Em determinadas conjunturas, as ações coletivas dos movimentos sociais ao pressionarem o Estado, contribuem para que reivindicações se tornem políticas sociais – por meio da conquista de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado.

A categoria movimento social foi criada por volta de 1840 para designar o surgimento do movimento operário europeu, sendo posteriormente utilizada na concepção marxista para denominar a organização da classe trabalhadora em sindicatos e partidos que visavam a transformação das relações capitalista de produção. Com a explosão de novos movimentos sociais na Europa, esta categoria passa a se referir aos diversos grupos sociais que reivindicam questões específicas. Com o surgimento de diversos movimentos sociais questionadores de discriminação racial, etnia, gênero, etc., constamos uma ampliação dos movimentos sociais.

Os movimentos sociais no Brasil, desde o final da década de 1970, lutam pela defesa dos interesses das classes subalternas. Com base em alguns interesses em jogo, na década de 80, a classe trabalhadora obteve alguns avanços com a elaboração da “Constituição cidadã” de 1988, ao ter seus direitos e interesses garantidos legalmente pelo Estado. Entretanto, com o advento do neoliberalismo, os direitos sociais foram sendo destituídos e desmantelados pelo próprio Estado, ao longo da década de 90.

Algumas mudanças conjunturais que ocorreram ao longo das últimas décadas no Brasil, como o enfraquecimento do movimento operário, com o desemprego e a precarização do trabalho, geraram uma proliferação de movimentos sociais. Estes convivem entre si, relacionam-se com diversas questões específicas e fragmentadas e constituem em conjunto uma contestação da sociedade capitalista que gera discriminação racial, de gênero, étnica, contradição entre as classes (capital/trabalho), subordinação cultural, enfim contradições nos aspectos econômico, político, cultural e social.

Os movimentos sociais de resistência no Brasil têm um impacto na organização do Estado: um exemplo é o MST – Movimento dos Sem Terra – que, ao lutar pela reforma agrária, traz como pano de fundo a contestação da propriedade privada. Embora muitos movimentos sociais lutem por questões específicas e suas reivindicações “pareçam” estar

vinculadas à busca de respostas imediatas e pontuais, e não a uma mudança mais ampla da sociedade, é preciso compreender o que existe por trás de uma determinada reivindicação.

Sabemos que os sujeitos coletivos que participam ativamente das esferas de decisão nos espaços dos conselhos de políticas públicas na sociedade brasileira, podem ter ou não consciência dos problemas sociais que existem, ainda mais com a ideologia dominante que procura mascarar as causas dos problemas, inviabilizando a tomada de consciência num sentido revolucionário, pois a luta política torna-se uma luta fragmentada, na defesa de questões específicas. Por isso, os aparelhos de hegemonia – no âmbito da sociedade civil que geram os sujeitos coletivos (sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e intelectuais progressistas) têm um papel fundamental na formação de uma visão crítica da política.

Os partidos políticos, movimentos sociais e sindicatos tiveram e têm no Brasil, um papel fundamental na formação política de seus militantes, ao contribuírem para a tomada de consciência - de que a origem dos problemas específicos tem a ver com toda uma lógica individualista, liberal e desigual de apropriação privada do que é público e coletivo – viabilizando a compreensão dos problemas sociais como um problema relacionado ao próprio desenvolvimento do sistema capitalista. Isto propicia o desvendamento e o fortalecimento do processo de transformação a ser ampliado na sociedade.

As reivindicações dos movimentos sociais são lutas políticas que ultrapassam a esfera específica, tendo relação com um projeto mais amplo de sociedade. Na atual conjuntura, a transformação social está relacionada a um projeto internacional de diversos países, sem perder de vista a compreensão das particularidades históricas específicas de cada um.

Segundo Coutinho²⁹, para Gramsci, a política é a forma de encaminhar a interação social no sentido de superar a particularidade de cada indivíduo de ser anulado e encontrar uma interação livre, consensual e comunitária.

“A política para Gramsci, identifica-se praticamente com liberdade, com universalidade, com toda forma de práxis que supera a mera recepção passiva ou a manipulação de dados imediatos e se orienta conscientemente para a totalidade das relações subjetivas e objetivas” (COUTINHO, 1999:90).

O processo político na sociedade moderna torna-se mais complexo, envolvendo diferentes instâncias nas relações entre as classes sociais, principalmente, quando se

²⁹ Esta questão sobre política exposta neste trabalho corresponde as anotações de aula sobre Gramsci em 13/01/2003, ministrada pelo professor Carlos Nelson Coutinho no Curso de Pós – Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

consolidam instituições e práticas sociais que são determinantes para construir e consolidar projetos sociais, até mesmo aqueles de cunho anticapitalista.

Gramsci na discussão sobre o Estado capitalista retoma a noção já elaborada por Marx sobre o caráter classista presente nas relações de poder que muitas vezes é mascarada. Para Gramsci, o Estado é concebido

“(...) como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo” (GRAMSCI, 2000: 41-42).

Neste sentido, o Estado que se apresenta de forma fetichizada, tendendo a aparecer sob uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva, deve ser desvendado, pois o Estado nada mais é que a forma sob a qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns como se fossem interesses de todos.

Na sociedade capitalista, as classes fundamentais capital/trabalho implicam formas de ser e estar no mundo vinculados a determinados projetos societários antagônicos, que tem a ver com o conflito e a luta de classes na superação ou conservação da ordem social vigente.

O Estado capitalista tem uma função, constituindo-se em uma instituição de poder que sintetiza as relações sociais, ou seja, preserva as relações de igualdade entre os indivíduos para que as relações desiguais entre as classes sociais se realizem. Com isto, cumpre um duplo papel: ideológico, ao encobrir esse caráter de classe do capitalismo, e coercitivo, ao garantir a efetivação desse domínio através de suas instituições militares e jurídicas.

Vale ressaltar que Gramsci já em sua época, ao observar que os sindicatos estavam legitimando a divisão de classes, questionava sobre o pensar e o falar. Muitas vezes, pode haver uma contradição. Pois, a dominação vai além do poder econômico, tem um caráter ideológico que por meio do consenso procura manter a produção e reprodução das relações sociais entre as classes.

O desvendamento da realidade social é necessário para a tomada de consciência de classe no sentido de atuar enquanto sujeito ativo na sociedade capitalista com vistas à sua superação. Pois o fato do pertencimento a um grupo social não é o mesmo que o reconhecimento de uma identidade de classe de forma a tomar consciência e agir em relação à

realidade. Afirmar que o fato de pertencer a uma determinada classe levará ao processo revolucionário demonstra fragilidades. Pois a consciência de classe tem a ver com projeto societário em defesa de interesses em jogo. Neste sentido, podemos exemplificar com o posicionamento político ideológico dos intelectuais orgânicos, que não necessariamente pertencem a classe trabalhadora, mas defende os interesses das classes subalternas diante da realidade cada vez mais desigual, injusta e contraditória.

A hegemonia para Gramsci é um processo de formação política e ideológica. A dominação é de ordem ideológica e político-cultural, o que significa, o domínio de uma classe sobre outras classes, viabilizado não apenas pela força (coerção), mas também pelo consenso construído pelo próprio Estado. “(...) O Estado tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente”.

Tendo em vista que os fatos políticos, sociais, culturais e econômicos internacionais afetam direta e indiretamente a formação, organização e estrutura nacional do Brasil, podemos constatar que rupturas parciais, ainda que de forma processual são necessárias.

Partindo do pressuposto que o processo revolucionário não pode esperar pelo “dia D” da tomada do poder político pelos trabalhadores e seus aliados. Pois, a transição socialista efetiva-se a partir da realidade social concreta. Segundo Netto,

“(...) a dominação de classe da burguesia é contraditória e conflituosa com a consolidação e a universalização dos ordenamentos políticos democráticos. Este desenvolvimento, fruto da reflexão sistemática sobre a experiência histórica do capitalismo, já vem contido na precoce anotação de Engels, de 1845: “A democracia passou a ser um princípio proletário, um princípio de massas (...) “O primeiro passo na revolução operária é a passagem do proletariado a classe dominante, a luta pela democracia” (NETTO,1990:80 – grifos do autor).

O trabalhador enquanto sujeito revolucionário luta pela concretização de relações democráticas. Com base em Netto (1990:126):

“Trata-se de promover a generalização e a universalização dos institutos cívicos, ainda no marco do ordenamento capitalista, simultaneamente à ampliação do seu conteúdo. Mais concretamente: trata-se de postular, já agora, uma democracia política com claros rebatimentos econômicos e sociais – de postular e de construir uma democracia de massas que se, desde já, não pode ferir imediata e medularmente o caráter de classe do Estado constituído, é organizável de baixo para cima, combinando a intervenção instituída com a instituinte. Está em pauta uma democracia política que conjugue a ação mediatizada pela delegação tradicional burguesa (as instituições parlamentares; os sistemas partidários, etc.) com uma rede de

organizações de base (sindicatos, comissões de empresa, organizações profissionais e de bairro, movimentos democráticos, etc.)”.

Com base na sociedade brasileira vigente, identificamos que para se concretizar um “reformismo revolucionário” a participação ativa dos sujeitos coletivos no processo de ruptura é imprescindível para que a direção política contribua para a construção da hegemonia da classe trabalhadora.

Para Netto (1990), a transição socialista é necessária para uma maior “democratização da sociedade e do Estado ao introduzir o trabalhador e seus aliados estratégicos nas atividades de gestão social e instaurar uma dinâmica societária que permite vincular o ‘mundo do trabalho’ ao ‘mundo da cultura’”.

Coutinho afirma que:

“A democracia progressiva é a formulação política do processo social da revolução permanente. (...) A existência de uma democracia progressiva é condicionada pelo contínuo progresso social, por uma participação popular cada vez mais decisiva no governo, pela hegemonia cada vez mais madura da classe operária. (...) A conquista do poder não pode se realizar através de um ou mais fatos, concentrados no tempo e no espaço, como numa tragédia clássica, mas se realiza num processo multiforme e prolongado de transformação revolucionária da sociedade” (COUTINHO, 1999:162).

Lembrando que “a democracia de massas se constrói a partir das lutas populares, é em longo prazo que se torna incompatível com o capitalismo” (COUTINHO, 1996:78). Pois, “sem democracia certamente não há socialismo, tampouco existe plena democracia sem socialismo” (COUTINHO, 1999:278).

Cabe salientar que a hegemonia é fundamental para a dominação classista, por isso, não pode ser compreendida como uma forma intransponível e absoluta dos interesses dominantes, implica num processo de disputa política entre classes e negociação em torno do consenso.

O Estado democrático brasileiro é um campo político permeado pela disputa por hegemonia, principalmente com o estabelecimento da participação popular que permite articular democracia representativa com democracia de base. Os direitos políticos na sociedade capitalista não são, portanto, decorrência natural dessa forma de organização social, mas resultam da expressão histórica dos conflitos entre as classes sociais. Na realidade, o que move a luta pelos direitos políticos – o reconhecimento de liberdades políticas pelo Estado – é o fato da classe trabalhadora procurar obter, por meio da conquista de novos direitos, a realização da igualdade entre os homens.

A política, no tocante à disputa de interesses sociais na esfera governamental, é sempre limitada pelo caráter capitalista do Estado, mas implica sempre um processo de correlação de forças que pode significar a incorporação de outros interesses, inclusive da classe trabalhadora de forma a alavancar uma ampliação da democracia.

Na esfera governamental, a partir da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, a política se traduz em espaço de decisão e ações concretas, tem um caráter dinâmico imprevisível, onde o próprio governo precisa se legitimar em torno do consenso.

Além dos mecanismos de controle social de articulação entre democracia representativa e democracia participativa instituídos legalmente (Conselhos e Conferências), existem outros que têm a ver com as lutas sociais historicamente travadas na sociedade capitalista (voto, referendo, plebiscito). Contudo, com base em Behring³⁰, o conceito de democracia ultrapassa uma perspectiva meramente formal, inclusive por existir em vários países do mundo o voto e os poderes formalmente em funcionamento, e em alguns países, os mecanismos de democracia participativa que convivem com enormes dificuldades quando se trata de tomar decisões substantivas no sentido de ampliação do acesso à riqueza, à cultura e à participação política pela maioria. Trata-se de discutir o conteúdo do processo democrático, através dos conselhos – como arena política de interesses em disputa e ampliação da democracia participativa, a partir da compreensão dos limites dados pela própria estrutura da organização social capitalista.

³⁰ Segundo sua exposição na III – Conferência Nacional de Assistência Social, sobre Controle Social: Histórico e Estratégias de Aprimoramento em 2001.

CAPÍTULO III

A Formação Social, Econômica, Política e Cultural de Duque de Caxias no contexto da Baixada Fluminense

“A história é a substância da sociedade”
(Heller, Agnes (1972) O cotidiano e a história).

*A cidade onde eu moro
É como o mundo
Tem criminosos e santos
Há os que exploram
E há os explorados
Quando o mundo mudar
A cidade onde eu moro
Mudará também.³¹*

³¹ TRINDADE, Solano. Epigrama Caxiense. In: Jornal O Grupo. Duque de Caxias, maio de 1957.

3.1 O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS NA REALIDADE DA BAIXADA FLUMINENSE

O estudo de uma experiência do exercício do controle social na política de assistência social a partir da realidade do município de Duque de Caxias na gestão (2001-2004) do governo Zito, demanda uma retrospectiva do processo de formação social da Baixada Fluminense.

Historicamente, “as primeiras obras sobre a Baixada, relataram os aspectos da ocupação da região do período colonial até o início do século XIX” (ALVES, 2003).

“Uma outra forma de conceituar a região é remeter-se à divisão das capitanias hereditárias ocorridas no início da colonização. No século XVI, o que atualmente identificamos como os municípios de Nova Iguaçu, São João de Meriti, Duque de Caxias, Japeri, Nilópolis, Belford Roxo, Queimados e Mesquita, estavam dentro da mesma sesmaria, a de Iguassu. Esta foi doada a Brás Cubas, que não a ocupou, o que só ocorreu posteriormente com Cristóvão Monteiro e com a Ordem de São Bento do Brasil. Entre o final do século XVIII e todo o século XIX existiam três vilas: a de Magé (1789), a de Iguassu (1833) e a de Estrela (1846) e nelas estariam compreendidas a Baixada Fluminense e o recôncavo” (MARQUES, 2003).

Com base em Marques (2003), em “Evolução Urbana do Rio de Janeiro”, Maurício de Abreu ao estudar as mudanças ocorridas na capital e sua relação com as periferias desenvolveu o conceito de “região metropolitana” e identificou os municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti como “subúrbio periférico”³², termo ampliado por Marlúcia Santos de Souza para “periferia da periferia da cidade do Rio de Janeiro” e apresentado num artigo em que analisa as disputas políticas pelo controle do imaginário local a partir da década de 50³³.

Marques (2003) afirma que com o crescimento populacional e as mudanças a nível nacional ocorridas nos anos 70 foi necessário redimensionar as possibilidades da região. A FUNDREM, Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, identifica a Baixada Fluminense como “Unidade Urbana Integrada à Oeste” (UIIO) a partir de algumas características urbanas definidas como mais importantes que as rurais, com mais indústrias, contando com uma maior infra-estrutura urbana muito semelhante a capital. Para a Fundação, a Baixada Fluminense era composta por Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Nilópolis.

³² Abreu, Maurício de. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLAN/Rio, 1997.

Foi a partir da segunda metade da década de 70 que surgem um conjunto de interpretações da Baixada. Segundo Alves (2003),

“(…) A concepção teórica que se tornará central para esse conjunto de análises será a que interpreta a região metropolitana a partir da relação núcleo-periferia. Dessa forma, a Baixada deixa de ser a área incorporada dos geógrafos tornando-se a periferia urbana dos urbanistas. Suas deficiências de infra-estrutura, suas populações carentes e o abandono do poder público receberão uma interpretação relacional com o núcleo privilegiado formado pelo Centro e zona Sul da cidade carioca” (ALVES, 2003:18).

Atualmente os órgãos oficiais, do estado e dos municípios, recortam a Baixada Fluminense também de forma diversificada. No Programa de Despoluição da Baía de Guanabara em um dos mapas identifica-se a região restringindo-se aos quatro maiores municípios da região metropolitana: Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo e Nova Iguaçu. Esta mesma lógica foi utilizada pelos programas Baixada Viva e Nova Baixada, dos governos de Marcelo Alencar e Anthony Garotinho.

Segundo Marques (2003) em outras configurações encontramos onze municípios: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Paracambi, Guapimirim, Japeri e Magé; outros ainda acrescentariam o município de Seropédica.

Para este estudo específico sobre o município de Duque de Caxias, a designação de Baixada Fluminense se aproxima deste conceito que reúne estes onze municípios de forma a identificar os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que contribui para uma visão de totalidade sobre a região.

Situar o município de Duque de Caxias na região da Baixada Fluminense tem como propósito problematizar as relações sociais e políticas estabelecidas que contribuem para compreensão histórica das relações de poder entre o conjunto de municípios que formam a região e ainda viabilizar uma visão crítica sobre a realidade social.

A região compreendida como Baixada Fluminense tem características históricas de violência que permeia a disputa política entre grupos locais. Ainda, pela proximidade com a cidade do Rio de Janeiro e pela ausência de desenvolvimento local de forma a consumir força de trabalho, apresenta altos índices de desigualdade social, escassez de políticas públicas direcionadas para a população local e a constituição de uma cultura política restrita e favorável às ações clientelistas e assistencialistas.

³³ SOUZA, MarluCIA Santos de. Imagens da cidade de Duque de Caxias. *Revista da FEUDUC*. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEPEA/PIBIC, setembro de 2003.

“Mudaram os grupos políticos que mantiveram por várias décadas o domínio da máquina pública, principalmente em Duque de Caxias, Magé e Nova Iguaçu; novas lideranças políticas que buscam afirmação surgiram em Belford Roxo, Nilópolis e São João de Meriti; e aquelas que ainda procuram brilhar com luz própria, como é o caso das de Japeri e Mesquita. Mas apesar da aparente ruptura e dos novos atores, as práticas políticas permanecem as mesmas: baseiam-se na violência, no nepotismo, no clientelismo e no assistencialismo, oportunistizados pelo controle da máquina pública, características apresentadas por Israel Beloch como de ‘Coronelismo Urbano’³⁴” (MARQUES, 2003:11).

Na atual conjuntura política devido ao fato de perpetuar na região da Baixada Fluminense a existência de grupos políticos que disputam o predomínio do poder local e regional com base no autoritarismo e populismo como duas faces de uma mesma moeda, constata-se o predomínio de práticas patrimonialista, clientelista e antidemocrática que revelam a existência de um Brasil composto por vários Brasis inter-relacionados e complexos.

Apesar dos avanços constitucionais, a partir do final da década de 80 com a afirmação no plano jurídico-legal de um Estado Democrático de Direito presente na Constituição Federal de 1988, observa-se que no Brasil as relações estabelecidas na sociedade envolvem o passado e o presente numa relação dialética que demanda o seu desvelamento. Segundo Yamamoto (2001) “(...) o moderno se constrói por meio do ‘arcaico’, recriando nossa herança histórica brasileira ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformando-as no contexto da globalização”.

Parte-se do princípio que as características políticas de caráter clientelista e antidemocrática não dizem respeito exclusivamente aos municípios da Baixada Fluminense, pois em vários municípios, estados, Distrito Federal e no próprio país, presenciamos o predomínio dessas práticas. Afirma-se através deste estudo que essas características formam a cultura política brasileira num complexo e contraditório processo de correlação de forças.

Uma interpretação que podemos conferir a esta questão da presença do passado no presente tem por base a constatação de que a história não é linear, envolve uma compreensão da realidade atual a partir de um estudo histórico da dinâmica societária. Alves (2003) em seu estudo sobre a história da violência na baixada fluminense, afirma que:

“A formulação de uma história da Baixada Fluminense atentando para as relações de poder, sobretudo na construção do estado, possibilita operacionalizar uma análise mais detalhada das formas instrumentais da violência, no seu sentido amplo, e permite identificar rupturas, continuidades, dinâmicas que estarão, por sua vez, associadas às esferas econômicas, culturais e sociais”.

³⁴ Beloch, Israel. Capa Preta e Lurdinha. Tenório Cavalcanti e o povo da baixada Fluminense. Rio de Janeiro: Record, 1986.

O processo de constituição do conjunto de municípios que formam a Baixada Fluminense é permeado por conflitos e disputas políticas que visam dar a direção de forma a favorecer os interesses privados. A “ditadura das cores” tem um marketing político que ultrapassa fronteira e cria um todo diversificado em torno das relações políticas estabelecidas na região. Apesar dos avanços estabelecidos com o desenvolvimento do Estado democrático na construção de um espaço político mais participativo, a disputa pela dominação política na região retrata confrontos entre os diversos grupos que procuram se perpetuar e expandir o seu poder.

Com a disputa pelo poder regional entre os grupos políticos, a sociedade civil através de seus representantes que após a Constituição participa da arena política para além do processo eleitoral (através do voto para eleger prefeitos e vereadores), vem lentamente, provocando no governo transformações internas com vistas a rever interesses cristalizados e tradicionalmente predominantes na relação entre governo e população. Ou seja, observa-se a necessidade de conquista do poder também, através da abertura ao diálogo com as classes sociais subalternas.

“O Estado, segundo a formulação Weberiana, que reivindica com sucesso o monopólio da violência física legítima, encerra a ambigüidade de concretamente pôr os instrumentos da violência nas mãos de poucos e em benefício de certos grupos. O processo civilizatório traria consigo, portanto, o germe do barbarismo, da persistente violência que emerge, de tempos em tempos, organizada pelo próprio Estado. No limite, a linha divisória entre civilização e barbárie não existiria e o holocausto deveria ser reconhecido como um legítimo resultado da tendência civilizatória e constantemente possível de ser realizado. Entretanto, por conta dessa mesma ambigüidade, esse Estado se estabelecerá tendo diante de si a resistência organizada abaixo e acima do seu poder” (ALVES, 2003:22).

A conquista pela hegemonia envolve a incorporação de algumas reivindicações das classes subalternas, a incorporação e o beneficiamento de parte de lideranças políticas emaranhada num processo de dominação política local. “A trajetória política de vários matadores na região dá somente uma maior visibilidade à consagrada participação de organizadores de grupos de jagunços ou de extermínio no poder local” (ALVES, 2003:23).

A relação entre economia e política como duas faces de uma mesma moeda, encontram-se articuladas e vinculadas à trajetória histórica da baixada fluminense baseada nos “feudos” e “currais” eleitorais onde o uso da violência resolvia as discordâncias políticas. Os “(...) setores econômicos com sua parceria lucrativa no financiamento da estrutura montada garantiriam desde o soldo dos executores até os fundos de campanhas eleitorais” (ALVES, 2003:23).

Após este breve retrato das relações políticas predominantes na região da baixada fluminense, a análise de uma política social a partir da relação entre o Estado e a Sociedade Civil em uma gestão local deve prescindir de uma problematização da participação social, a partir do resgate dos determinantes estruturais e conjunturais que formam as relações sociais no contexto histórico do “neoliberalismo à brasileira” com uma pregação anti-social. Neste sentido, a participação social, a concretização da cidadania num Estado de direito presente na Constituição da República Federativa Brasileira não deve se restringir a mera formalidade da eleição de candidatos no processo da efetivação da democracia representativa. A participação social deve vir articulada aos mecanismos de democracia ativa. Para Benevides (1991) a cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes.

“Desde o amanhecer da teoria política, na Grécia clássica, existe a certeza de que a democracia não convive com situações extremas: tanto generalização da pobreza como sua necessária contrapartida, o fortalecimento da plutocracia, são incompatíveis com seu efetivo funcionamento. Quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia, e a própria condição do cidadão – verdadeiro fundamento sobre o qual se apóia a democracia – se deteriora irreparavelmente. A liberdade não pode sobreviver onde o cidadão indigente está disposto a vendê-la por um ‘prato de lentilhas’, e um outro disponha da riqueza suficiente para comprá-la a seu bel-prazer” (BORÓN, 1995:71).

Afirmar que o Brasil é um Estado democrático implica um desvelamento dos ditames democráticos e a apropriação popular dos espaços de poder. No caso da Baixada Fluminense a sua particularidade consiste numa relação estreita entre a constituição do poder e do Estado ser permeada pela questão da violência privada e ilegal. Segundo Alves, 2003:

“(…) Encontra-se a constituição do poder e do Estado calcada em empresas bem-sucedidas de violência privada e ilegal. O caráter oficial, formal e legal do Estado corresponde não só à ‘lavagem’ do passado por demais vinculado ao esquema montado, mas simboliza a consagração popular, o reconhecimento incontestável da sua eficiência. Não se precisa criar territórios ocupados e manter à distância o Estado, a fim de garantir os negócios ilícitos e a fonte de sobrevivência. Nem adiantam motins e distúrbios nas ruas, já que o consentimento lado a lado com o medo confirmam a inutilidade de se recorrer a instâncias absolutamente manipuladas”.

É importante destacar que a Baixada Fluminense ainda que presa às antigas práticas políticas sofre alterações e mudanças na estrutura do poder local ao longo dos períodos históricos.

No contexto histórico da década de 30 na Baixada Fluminense a citricultura predominava como forma de recuperação da economia e no aspecto político as lideranças políticas interferiam constantemente nos rumos do exercício do poder local.

“(…), o coronelismo³⁵, enquanto estrutura de poder, tornava-se cada vez mais inevitável para a Baixada. O quase absoluto poder privado dos grandes fazendeiros enfraquecia à proporção da decadência econômica de suas terras. Ao seu lado, o Distrito Federal, representando a maior visibilidade da esfera do poder público, travava sua conflituosa relação com as lideranças políticas fluminenses, e ambos, por sua vez, interessavam-se cada vez mais pelos votos rurais que a Baixada oferecia para a nova forma de legitimação do poder. Desse modo, os rebeldes senhores coloniais, que exerciam a lei e o governo num sistema escravista e patriarcal, passam a dar lugar aos coronéis, chefes de um sistema rural decadente e ávidos pelos benefícios do poder central, mesmo que isso significasse a perda da sua autonomia” (ALVES, 1998:78).

Em meados da década de 40 a trajetória política de Tenório Cavalcanti rica em detalhes retrata o vínculo entre o político e o econômico como moeda de troca de favores utilizados como base para a manutenção de seu poder. O uso da violência e a proteção no círculo de relações de poder ao qual estava filiado revelavam o mito em torno da figura de Tenório.

De acordo com Alves (1998) a revolução de 30 gera mudanças no cenário, não tanto pela ruptura com as práticas vigentes no coronelismo, mas pela relação estabelecida com as massas urbanas que transformava a Baixada num paraíso político. “As mudanças que o pós-30 trazem para a política na Baixada encontram-se descritas na trajetória de dois políticos emergentes na região: Getúlio de Moura e Tenório Cavalcanti” (1998:80). Ainda que com trajetórias de vida política diferente, são as contradições que definirão o poder local neste período.

“Mais do que produzir rupturas no bloco do poder local, a Revolução de 30 revelava de forma mais nítida, a mobilidade do solo pantanoso sobre o qual a política da Baixada se fundamentava. Por trás de Negreiros e de Moura, antigos políticos como Manoel Reis e Ricardo Xavier da Silveira, tentavam dar continuidade aos seus projetos na relação com o Distrito Federal, que passava às mãos de Vargas. Montada numa farsa, que contava com ordens falsas e armas sem bala, a posse de Getúlio de Moura nada mais podia ser do que um blefe. No entanto, seu gesto trazia algo de verdadeiro. Os coronéis começavam a perder espaço para figuras políticas emergentes cuja base de poder ainda não estava definida. Getúlio de Moura tentou usurpar esse poder e, a exemplo de Vargas, legitimava-se no fracasso da velha ordem oligárquica” (ALVES, 1998:81).

³⁵ O coronelismo é aqui empregado conforme a elaboração que lhe foi dada por LEAL, 1975.

Constata-se o uso da força e da violência como os principais recursos que Moura³⁶ irá utilizar ao longo de sua trajetória política.

“Para os opositores de Moura, além da poderosa máquina clientelística, valia-se do incentivo a loteamentos clandestinos e a ocupações caóticas de terrenos, buscando sempre ampliar o seu reduto e a sua influência eleitoral. Quando vieram as emancipações, e o município de Nova Iguaçu foi dividido em quatro, ele colocou em cada novo município um lugar-tenente seu: em Duque de Caxias, Tenório Cavalcanti; em São João de Meriti, a família Hazuk; ele mesmo em Nova Iguaçu, e a família Simão em Nilópolis. Além disso, indicou a maioria dos donos de cartório da Baixada” (ALVES, 1998:82).

Tenório Cavalcanti não demorou muito para assimilar os recursos que necessitaria para ter um futuro promissor na política. Como um migrante nordestino, ainda que pertencente a ala empobrecida, as relações familiares e de parentesco foram responsáveis por introduzi-lo nos círculos políticos e econômicos - por pertencer a poderosa família dos Cavalcanti de Albuquerque. Inicia sua base de sustentação política através da troca de favores e do uso da violência. “A escalada dos confrontos armados entre Tenório e outros por terra e poder culmina com a presença da polícia e o acirramento dos conflitos” (ALVES, 1998:83).

Tenório traz consigo uma trajetória na vida pública marcada por guerras que geravam mortes e uma sangrenta disputa política que o tornaram independente e personalista.

“Ao eleger-se vereador pela União Progressista Fluminense, em 1936, entrava para a vida política, representando o distrito de Duque de Caxias na Câmara de Nova Iguaçu. Antes disso, havia participado com Pinho no movimento que pregava a volta da normalidade constitucional após a Revolução de 30. O início da sua vida política se dava, portanto, pela via da oposição ao governo Vargas, algo determinado em grande parte pelas vinculações pessoais que estabelecera com aqueles que foram duramente atingidos pela Revolução de 30. Os efeitos dessa oposição rapidamente se fariam sentir. Além da prisão que sofreu antes de ser vereador, quando foi acusado de um atentado contra o próprio Getúlio Vargas, teria o mandato cassado após um flagrante, em 1937, onde a polícia, para incriminá-lo, teria posto em seu carro material de propaganda subversiva e armas. Mas, como nem só de oposição vivia uma recém-inaugurada pequena empresa no mercado político daquele período, não faltou a Tenório o apoio de seus pares, que por sua vez relacionavam-se com pessoas vinculadas ao governo. Foi o caso do antigo patrão, Edgard Pinho, que, além da sua fazenda, onde Tenório freqüentemente se recuperava após os embates violentos e prisões, conseguira também para ele o cargo de fiscal da prefeitura de Nova Iguaçu, nomeado pelo então prefeito, Ricardo Xavier da Silveira, amigo de Vargas, que além disso passaria a interceder por ele sempre que ia preso. Esses fatos explicam por que Tenório, mesmo após o estabelecimento do regime

³⁶ Getúlio de Moura foi deputado federal durante 20 anos e chefiou a Casa Civil quando Ranieri Mazzilli ocupou a Presidência da República.

ditatorial estadonovista, permaneceu como fiscal da prefeitura” (ALVES, 1998:84).

De forma a situar as relações políticas na Baixada Fluminense historicamente é importante refletir sobre a complexidade dos fatos que, muitas vezes, acabam numa explosão da violência na disputa local e numa espécie de fusão entre o populismo, o autoritarismo e o clientelismo.

Com base no exposto acima, o estudo específico do exercício do controle social na política de assistência social em Duque de Caxias demanda uma discussão sócio-histórica do processo de emancipação, constituição social, política e cultural deste município.

3.2 DUQUE DE CAXIAS: O PROCESSO HISTÓRICO DE EMANCIPAÇÃO E FORMAÇÃO SOCIAL, ECONÔMICA, POLÍTICA E CULTURAL

Criado há 61 anos, quando foi desmembrado de Nova Iguaçu, o Município de Duque de Caxias faz parte dos municípios que formam a Baixada Fluminense. Criado pelo Decreto Estadual n.º 1.055, de 31 de dezembro de 1943, este município, ocupa uma área de 442km², correspondendo a cerca de 6,8% da área da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e, aproximadamente, a 35% da área da Baixada Fluminense.

Administrativamente, está dividido desde 28 de maio de 1954, através da Lei n.º 2.157, em quatro Distritos: Centro (1º Distrito), Campos Elíseos (2º Distrito), Imbariê (3º Distrito) e Xerém (4º Distrito), com sua planta de abairramento datada de 1972, vigente desde então.

O 1º Distrito abrange uma área de aproximadamente 41km², situada ao sul do território municipal, envolvendo os seguintes bairros: Parque Duque, 25 de Agosto, Vila São Luiz, Doutor Laureano, Gramacho, Olavo Bilac, Centenário, Periquitos, Bar dos Cavalheiros, Centro e Parque Sarapuí. O 2º Distrito, Campos Elíseos, com 98km² no centro-leste, tem os bairros: Vila São José, Parque Fluminense, São Bento, Pilar, Campos Elíseos, Cidade dos Meninos (*³⁷), Figueira, Jardim Primavera, Cangulo, Saracuruna, Chácaras Rio-Petrópolis (*), Chácaras Arcampo, Parque Eldorado (*) e Santa Cruz da Serra (*). O 3º Distrito, Imbariê, ocupa uma área de 64km², situada à nordeste do território municipal, abrangendo: Parada

³⁷ Os bairros sinalizados com asterisco encontram-se parcialmente inseridos em mais de um Distrito, de acordo com situação reconhecida pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias.

Morabi, Jardim Anhangá, Cidade Parque Paulista, Barro Branco, Imbariê, Santa Lúcia, Parada Angélica, Taquara, Meio da Serra (*) e Santa Cruz da Serra (*). O 4º Distrito, Xerém, ocupa a maior extensão territorial do Município, com cerca de 239km², situado na sua porção noroeste, e engloba os bairros: Cidade dos Meninos (*), Amapá, Parque Capivari, Lamarão, Mantiqueira, Xerém, Parque Eldorado (*), Chácaras Rio-Petrópolis (*), Santo Antônio da Serra.

Cabe salientar que existe uma concentração de equipamentos e serviços oferecidos a população no primeiro distrito. Isto, consolida uma desigualdade entre os distritos. Cabe registrar que a Baixada Fluminense representa uma das regiões do país onde as pessoas são privadas do acesso aos bens e serviços essenciais, públicos ou privados. A região apresenta um desenvolvimento social e urbano precário: falta saneamento básico e abastecimento de água regular, o atendimento à saúde é precário, baixa oferta de empregos, e soma-se a isso a perversa situação de violência, onde a população trabalhadora é refém dos grupos de extermínio e das máfias ligadas ao tráfico de drogas (Projeto de Políticas Públicas de Saúde, 2001).

No referente ao desenvolvimento econômico, existe no município a Reduc – Refinaria Duque de Caxias da Petrobrás e outras indústrias baseadas no processamento de derivados de petróleo. As Organizações Globo, responsável por um dos maiores jornais do país em termos de circulação, instala seu parque gráfico no município, no momento em que se duplica a capacidade de circulação da Rodovia Washington Luís, principal artéria de articulação do território caxiense; local onde a Reduc processa gás natural das amplas reservas do norte fluminense. Embora o município se encontre num patamar de desenvolvimento econômico, este não conduz necessariamente à melhoria das condições de vida da população.

Duque de Caxias vive uma situação paradoxal. De um lado é o município que tem a maior arrecadação tributária no âmbito do estado do Rio de Janeiro depois da capital, devido à produção do complexo de refino de petróleo e gás natural. Ao mesmo tempo, estudos recentes relativos à dinâmica de transportes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro indicam que a mão-de-obra disponível em relação aos empregos gerados na escala municipal de Caxias é da ordem de quatro para um. Ou seja, das pessoas economicamente ativas que residem em Duque de Caxias, 75% procuram um posto de trabalho fora do município. Destas, muitas o encontram na cidade do Rio de Janeiro onde a mesma relação de oferta/demanda de mão-de-obra apresenta um superávit de 25%, ou dito de outro modo, onde uma quarta parte dos

empregos é ocupada por gente de fora da capital estadual, provavelmente morando em áreas limítrofes dentro da Região Metropolitana, como Duque de Caxias³⁸.

A organização do espaço no território de Duque de Caxias antepõe a lógica da ocupação humana à dos ciclos naturais. Enquanto a natureza exerce sua ação a partir dos altos cumes das montanhas, passando pela extensa planície aluvial até chegar à Baía de Guanabara, seguindo o caminho da chuva, das águas que descem as encostas e do curso dos rios, isto é, de oeste para leste (ou mais precisamente de noroeste para sudoeste), a transformação antrópica se deu através das vias de penetração viária, primeiro com a ferrovia e depois com as rodovias, tanto a Rio-Petrópolis - hoje Av. Presidente Kennedy - quanto a Rodovia Washington Luís (BR 040), isto é, de sul para o norte. Foi através do binômio ferrovia/rodovia que ocorreu a ocupação do espaço municipal.

Existem grandes terrenos voltados a atividades industriais ou de serviços ligados aos eixos de transporte, como postos de abastecimento de combustíveis, motéis e restaurantes. Assim, Duque de Caxias apresenta uma diversidade de ocupação e uso do seu espaço, que tem desde florestas intocadas nas encostas da serra com forte declividade até áreas urbanas com altíssima densidade de construção no seu centro comercial ao redor da pioneira estação ferroviária. Basta registrar que do total de 442 quilômetros quadrados do território municipal, ou 44.200 hectares, cerca de um terço é ainda coberto de florestas (32,4%).

Outro fator a ser considerado no caso do município de Duque de Caxias, tem relação direta com a questão da desigualdade social. Um dos indicadores mais usados para medir o desenvolvimento é a renda *per capita*. Porém, além das dificuldades conceituais de se associar todo um processo de transformação social a uma variável meramente econômica, também se tem dificuldades metodológicas para estabelecer o produto interno bruto municipal em um determinado período e a sua correspondente distribuição pelo número de habitantes. Ao invés disso, opta-se por utilizar a renda dos chefes de domicílio, conforme informações censitárias.

Ao longo do território municipal de Duque de Caxias encontram-se manchas diferenciadas quanto à concentração de renda dos chefes de domicílios³⁹. O 1º distrito acomoda grande parcela do segmento da população que aufer rendimentos entre 2 (dois) a 5 (cinco) Salários Mínimos. A maior concentração de renda, no entanto, ocorre no bairro 25 de Agosto e em algumas partes do Centro e Bar dos Cavalheiros.

³⁸ Informações disponibilizadas pela secretaria de planejamento do Município de Duque de Caxias em 2003.

³⁹ Os dados adquiridos, neste estudo sobre a situação econômica da população de Duque de Caxias, foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento de Duque de Caxias através de um diagnóstico sócio-ambiental realizado por PLANTEK Consultores Associados no ano 1999.

Essa concentração de renda se dilui, adquirindo características mais estratificadas nos 2º e 3º distritos. Em Campos Elíseos, as principais concentrações de renda encontram-se em bairros limítrofes à estrada de ferro, Jardim Primavera e parte de Campos Elíseos e Saracuruna, embora em relação à este último ocorra também, em alguns trechos, convivência em paralelo com comunidades de baixa renda.

Já em Imbariê, prevalece a presença de uma população com rendimentos mais baixos, entre 1 (um) a 2 (dois) Salários Mínimos, localizada nos bairros Parque Paulista, Chácara Arcampos, Santa Cruz da Serra, Jardim Anhangá, Parada Morambi, Imbariê, Santa Lúcia, Parada Angélica e Taquara.

De uma maneira geral, encontram-se sobrepostos às áreas de maior concentração de renda os segmentos da população caxiense com maior índice de alfabetização. Estes se localizam predominantemente no 1º distrito, parte do território municipal com maior assistência da rede de ensino tanto da esfera de competência estadual quanto particular, resultando em índices melhores. Nas áreas de grande concentração demográfica, onde na maioria das vezes sobressaem ocupações sub-normais (muitas vezes acima de 300 até 1500 hab/ha), reside grande parte da população basicamente analfabeta. O cenário se agrava, em termos sociais, ao se perceber que, ao longo de grande parte da extensão territorial de Xerém, apesar da sua condição de base rural, mais de 40% da população não detêm nenhum tipo de instrução.

De modo a enriquecer o entendimento das formas de ocupação estratificadas socialmente ao longo do território municipal de Duque de Caxias, as ocupações consideradas sub-normais, conhecidas genericamente por favelas ou comunidades de baixa renda, são caracterizadas pela inexistência de padrões normais de saneamento básico e falta de infraestrutura física de um modo geral, além de parcela da população viver em habitações precárias.

As favelas estão distribuídas entre os distritos da seguinte forma no 1º distrito 46,5% do total; no 2º distrito 34%; no 3º distrito 5,5%; e no 4º distrito 14%.

Quanto aos aspectos populacionais, segundo o censo do IBGE de 2000, um total de 770.858 habitantes, dos quais 397.583 são mulheres e 50.326 são pessoas com mais de 60 anos. Cerca de 1/3 das famílias são chefiadas por mulheres que possuem renda de 40% inferior aos homens no mercado de trabalho. A população caxiense formada em sua maioria por mulheres, jovens, negros e com o menor índice de escolaridade, situando-se nos primeiros anos de estudos do ensino fundamental, retrata uma situação de pobreza e desigualdade social.

Com relação ao aspecto político, um fator predominante na região compreendida pela Baixada Fluminense, é o histórico de relação entre governo e população, ser permeada por práticas populista e clientelista que vem desde a década de 50 com a história do “homem da capa preta” passando por líderes políticos interventores conservadores.

Cabe salientar que Duque de Caxias não participou do processo eleitoral para escolha de prefeito em 1982 por ser considerado área de segurança nacional. As eleições municipais ocorrem somente em 1985 com a eleição do candidato Juberlan de Oliveira, prefeito que pertencia ao mesmo partido do governador do estado do Rio de Janeiro - Leonel Brizola. O prefeito eleito, Juberlan de Oliveira, se fechou para negociação com os movimentos populares procurando cooptar as associações de moradores e centralizar as decisões na figura do governo.

A peculiaridade histórica deste município no campo político tem uma relação direta com

“a reciprocidade forjada na distribuição de benefícios e a construção do mito de Getúlio Vargas modernizador e “pai dos pobres”, e a de Tenório como “Robin Hood” nordestino, de origem pobre e humilde que (...) distribuindo roupas e outros bens, sustentavam uma estrutura capitalista que lucrava com a exploração da miséria dos trabalhadores fluminenses” (SOUZA, 2003:48-49).

Com base em Marlúcia Santos de Souza (2003) podemos afirmar que o exercício do poder local no município de Duque de Caxias, traz como marca “os grupos dominantes locais que se alinhavam ao bloco varguista e que, portanto, eram beneficiados em diferentes níveis pelo tráfico de influência, tornando-se os representantes do poder central no local”.

Ainda, como características do exercício do poder local há o uso da violência, das práticas políticas assistencialistas, a linguagem populista e o fortalecimento de figuras carismáticas. Isto não ocorre de forma passiva, há tensões e mobilização contra a ordem imposta, a partir da formação dos movimentos sociais, como: movimento operário, camponês, cultural, de mulheres, de negros, etc.

A década de 70 marca a trajetória política no país pelo processo de democratização da sociedade que faz ressurgir os movimentos sociais. Em Duque de Caxias, a Igreja Católica⁴⁰ teve papel preponderante no resgate dos movimentos de associação de bairros relacionados às questões urbanas, originário da ala progressista que realizava um trabalho de formação política.

Segundo os estudos de Medeiros (1998) com o crescimento da mobilização popular em torno das associações de moradores que reivindicavam a intervenção do poder público para questões de âmbito coletivo, surge o Movimento de União de Bairro – MUB no final da década de 70.

No início da década de 80 o MUB passa a congregar o maior número de associações de moradores a fim de reivindicar junto ao poder público melhores condições de vida para a população, lutando por saneamento básico, postos de saúde, escolas, transportes, etc. Este processo ocorre mediante conflitos entre grupos políticos no município.

“No período compreendido entre 1982-84 haviam se estabelecido dois blocos que se opunham politicamente dentro do município. De um lado estava o MUB, que se constituía enquanto elo entre o poder público e as Associações de Moradores que também estavam em crescimento; a Diocese de Duque de Caxias e de São João de Meriti, que dava os primeiros passos, e a Paróquia do Pilar que aumentava o seu poder de mobilização estimulando a articulação dos movimentos sociais no 2º distrito, além do partido dos trabalhadores que surgiu nesse período. (...) No outro bloco estava a prefeitura, chefiada pelo interventor Hydeckel de Freitas Lima, representando os setores conservadores do município, assim como os assistentes sociais que executavam os programas assistenciais da LBA. Cabe ressaltar que Hydeckel, enquanto herdeiro político de Tenório Cavalcante⁴¹, resgatava, na sua relação com a população duquecaxiense, a prática populista e clientelista que o “homem da capa preta” havia desenvolvido na cidade, a partir da década de 1950” (MEDEIROS, 1998:40-41).

A região da Baixada Fluminense traz em seu contexto histórico, econômico, social, político e cultural:

“(…) Um capitalismo que contava, na sua estratégia de implantação, com a corrupção do aparato policial e legal, com o apoio do Estado que distribuía serviços, espaços, negócios e mão-de-obra e com os esquemas de acumulação ilegais como a jogatina, a prostituição e a rede de hotéis a ela associada e o jogo do bicho” (SOUZA, 2003:49)

No aspecto político essas características irão influenciar as relações de poder local em Duque de Caxias.

A particularidade histórica de Duque de Caxias traz para o exercício do poder no decorrer da década de 90 o uso da violência e de práticas antidemocráticas presentes na coerção e de práticas clientelistas e populistas que buscam o consenso em defesa de uma perspectiva política neoliberal.

⁴⁰ Cabe destacar que Dom Mauro Morelli foi o Bispo da Diocese de Duque de Caxias e São João de Meriti e o principal precursor do processo de mobilização da Sociedade Civil em Duque de Caxias. “Já em 1976, afirmava Dom Mauro Morelli, “nós devemos ser sujeitos de nossa própria história” (MEDEIROS, 1998:36).

De acordo com a trajetória histórica, a constituição do poder local em Duque de Caxias é fortemente marcada pelos prefeitos interventores nomeados pelo presidente da República, a partir de 1971, logo após o município ter se transformado, em 1968, em Área de Segurança Nacional. Esse processo de intervenção militar ocorre de 1971 a 1985.

No período democrático os prefeitos eleitos mantinham forte ligação com os governos de outras esferas: estadual e/ou nacional. O caso do prefeito eleito Juberlan de Oliveira (1985 – 1988), segundo Marques (2003),

“sua ascensão política estava ligada ao “fenômeno brizolista” do início dos anos 80. Leonel Brizola quando governou o Estado do Rio de Janeiro investiu politicamente na Baixada Fluminense com a construção de CIEPs, favorecendo àqueles que o apoiavam”.

Cabe destacar que cada governo teve sua marca. O governo de Juberlan de Oliveira foi marcado por uma política de cooptação. O governo de Hydekel de Freitas, que já havia sido nomeado interventor no período de 1982 a 1985, quando exercia o mandato de deputado federal, foi eleito em 1989 através do voto. Logo em seguida, temos Moacyr do Carmo (1993 – 1996) como prefeito que com idade avançada e doente, recebe o apoio expressivo de Hydekel de Freitas e do então vereador José Camilo Zito dos Santos.

A gestão do prefeito José Camilo Zito dos Santos (1997 – 2004) teve uma trajetória política muito semelhante a de Tenório Cavalcanti. Retirante nordestino, nascido em Recife, chegou em Duque de Caxias em 1954. “Foi carroceiro, dono de “birosca”, segurança na feira de Caxias e promotor de “bailes funks” em seu clube no bairro Dr. Laureano. Com base nos estudos apresentados por Marques (2003), Zito inicia sua inserção na vida pública em 1987 quando entrou pelas mãos de lideranças políticas significativas como Everaldo, na época fiscal e depois Juiz de Paz. Este o apresentou a Messias Soares, que, em sua segunda gestão como prefeito, ocuparia cargos no governo. Filiado ao PPR, Partido Progressista Republicano, candidatou-se a vereador, apoiado pelo prefeito Hydekel de Freitas, sendo eleito com 1.700 votos. Neste mesmo ano casou-se com Narriman Felicidade, moradora de Bangu, engenheira, pós-graduada na área sanitária pela Fiocruz e funcionária da SERLA, Superintendência Estadual de Rio e Lagoas.

Em seu primeiro mandato criou o Centro Comunitário Dr. Laureano que contava com 04 (quatro) médicos e 4 (quatro) ambulâncias e tinha como coordenador seu irmão, Waldir Zito.

⁴¹ Sobre a vida política de Tenório Cavalcante, Cf.: Israel Beloch, Capa preta e ludimha: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada Fluminense, RJ, 1986.

“(…) em Duque de Caxias, (…), José Camilo Zito dos Santos, o Zito, seria identificado por testemunhas e pelo Ministério Público como alguém que preferia investir no velho binômio clientelismo e violência. Guarda Municipal, estabeleceu sua base política no bairro de Dr. Laureano e os demais bairros vizinhos. Eleito vereador, passou a compartilhar dos mecanismos do poder quando se tornou presidente da câmara, durante a administração Moacir do Carmo. Em 1994, elegia-se deputado estadual pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Na época, já havia estruturado um serviço social com 94 empregados para resolver problemas da população, algo significativo, embora pequeno, se comparado às 60 consultas médicas diárias e o curso de datilografia para 190 alunos, existentes em 1995. A imunidade parlamentar do novo mandato o livraria da terceira prisão relacionada à mesma acusação. O inquérito que apurava o assassinato do subsecretário de Serviço Público, Ary Vieira Martins, em agosto de 1993, reunia indícios suficientes para que a justiça solicitasse sua detenção. A principal testemunha do caso, o guarda municipal Sidnei Tavares, afirmou em seu depoimento que a causa do crime seria a briga entre Zito e Ary pelo uso das máquinas da prefeitura. Sidnei Tavares, em outro depoimento, inocentaria Zito, mas, em 1995, voltaria a confirmar as acusações alegando que a mudança no segundo depoimento ocorrera por causa de ameaças e promessas de vantagens financeiras feitas por Zito” (ALVES, 2003:114-115).

Na década de 90 a Baixada Fluminense convive com diferentes projetos políticos que acabam se aproximando por terem em comum o caráter clientelista e estratégias de ações ilegais na busca de consolidar o uso da máquina política. “Personalismo, clientelismo e violência ressurgiam, assim, com toda a sua capacidade de convencimento e imposição” (ALVES, 1998:115).

“Após a primeira metade dos anos 90, conviviam na Baixada diferentes projetos políticos que se aproximavam, conforme inúmeras denúncias, tanto pelo clientelismo como pelas formas ilegais de ação: (...) com a eficiente fusão da contravenção com o carnaval e com o clientelismo político; (...) distribuição de vagas em escolas e creches, e consultas médicas gratuitas, tudo financiado pelas irregularidades e subvenções sociais do Congresso: Zito e Joca, combinando favor e medo, numa reedição moderna e situacionista do “homem da capa preta” (ALVES, 1998:116).

Segundo Marques⁴² (2003):

“Zito como prefeito, a partir de 1996, adotou a mesma prática de César Maia para ter espaço na mídia: cria fatos políticos como os da interrupção do tráfego de carros da COMLURB - Companhia de Limpeza Urbana que vazavam lixo no Jardim Gramacho; participa de mesas-redondas e programas de rádio como comentarista de futebol; convida artistas e jogadores para ocupar cargos públicos ou em troca de pagamento visitarem o município e visita constantemente o presidente Fernando Henrique Cardoso

⁴² Alexandre dos Santos Marques é organizador e escritor no “Projeto Conhecendo Nossa História”, escreveu o texto: Da área de Segurança Nacional aos Governos Eleitos Duque de Caxias - 1971-2003 “O Poder Público Municipal: Os prefeitos e seus governos” (2003).

como representante dos prefeitos da Baixada Fluminense. (...) A mídia também apóia o governo de Zito partir de uma série de reportagem publicadas no jornal *O Dia*, caderno Nossa Baixada, fortalece a imagem da “cidade feliz” ou “felicidade” (sobrenome de sua esposa), de cidade do progresso e do desenvolvimento associada à administração municipal”.

De acordo com Marques (2003), Zito em seu segundo mandato, além das antigas denúncias de seu envolvimento com a violência na região antes de tornar-se homem público, surgem outras relativas às contas da saúde, a aplicação de recursos do FUNDEF e de licitações irregulares das empresas que fazem coleta de lixo na cidade. Impedido pela cúpula do PSDB de lançar-se candidato a governador do estado nas eleições de 2002, apóia o candidato Jorge Roberto Silveira, do PDT, partido ao qual se filiou no ano seguinte.

A década de 90 retrata “o momento de baixa dos setores mais à esquerda no espectro político da Baixada Fluminense ao mesmo tempo em que se consolidava o atual projeto neoliberal, a partir das cinzas do brizolismo expiatório” (ALVES, 1998:116).

O resgate do processo eleitoral a partir do período pós-constituente torna-se fundamental para uma compreensão do círculo político estabelecido na região da Baixada Fluminense e na sua relação com os entes federados. Ainda com o neoliberalismo persiste um projeto político baseado no clientelismo e no medo mascarado pelo processo eleitoral, com a idéia de igualdade política fundada numa desigualdade entre as classes sociais.

Conforme estudos realizados em capítulos anteriores, a análise do controle social na política de assistência social, após a Constituição Federal de 1988, retrata que embora exista uma concepção ampliada de participação no processo democrático, ainda hoje os elementos da cultura política brasileira clientelismo, assistencialismo e práticas antidemocráticas são entraves para mudanças significativas na efetivação da cidadania.

Desta forma, o próximo capítulo irá tratar do conteúdo do exercício do controle social a partir da experiência do conselho municipal de assistência social de Duque de Caxias na 2ª Gestão (2001-2004) do governo “Zito”.

CAPÍTULO IV

Gestão Local: O exercício do Controle Social na Política de Assistência Social em Duque de Caxias no Governo Zito (2001 – 2004)

A radicalização da cidadania
ultrapassa os limites
da democracia formal e liberal.
Iamamoto

4.1 O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DUQUE DE CAXIAS NO GOVERNO ZITO (2001-2004)

O presente capítulo trata da análise da pesquisa realizada com os conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias na 2ª gestão (2001-2004) do governo de José Camilo Zito dos Santos Filho (Zito) - no momento filiado ao PDT (Partido Democrático Trabalhista)⁴³. Busca-se compreender a concepção que existe na direção política e os interesses em jogo na implementação da política pública de assistência social local.

A seguir, iremos tratar de um conjunto de temas referentes ao aspecto do controle social, tais como: a criação, a estrutura e o funcionamento dos conselhos; a participação do conselho na formulação, aprovação e avaliação do plano municipal de assistência social; a criação do fórum municipal de assistência social e sua relação com o conselho Municipal; o controle do fundo municipal de assistência pelo conselho; as conferências municipais de assistência social e sua importância para tal política; o diagnóstico da realidade local e sua utilização no processo de avaliação da política em referência e a concepção de política predominante no processo de deliberação. Foram realizadas entrevistas com conselheiros membros da gestão de 2001/2003, acompanhamento das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, levantamento de conteúdo das deliberações nas Atas de reuniões, participação nas conferências municipais de assistência social realizadas em 2001 e 2003 e nas reuniões do Fórum municipal de assistência social.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias – CMAS, criado pela Lei nº 1.321, de 28 de maio de 1997, que dispõe também sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência e incorpora a elaboração do Plano Municipal de Assistência juntamente com o Plano de Aplicação dos Recursos do FMAS, teve sua criação a partir da iniciativa de atores progressistas vinculados à Igreja Católica e sua composição definida com base num processo democrático para a escolha dos representantes. Desta forma, o conselho, é composto por 16 (dezesseis) membros e respectivos representantes suplentes, sendo 08 (oito) representantes governamentais e 08 (oito) representantes da sociedade civil, conforme abaixo:

⁴³ O atual prefeito de Duque de Caxias, conhecido como Zito, recentemente filiado ao PDT, já passou por diversos partidos políticos: PSB (Partido Socialista Brasileiro), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PTR, tendo sido eleito pelo PSDB.

- I. um (1) representante da Secretaria Municipal de Ação Social;
- II. um (1) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- III. um (1) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- IV. um (1) representante da Secretaria Municipal de Planejamento;
- V. um (1) representante da Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Comunidades;
- VI. um (1) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Projetos Especiais;
- VII. dois (2) representantes dos profissionais da área social
- VIII. três (3) representantes das entidades prestadoras de serviços na área de Assistência Social e Direitos Humanos;
- IX. três (3) representantes de organizações de usuários;
- X. dois (2) representantes de trabalhadores de Assistência Social.

De acordo com o parágrafo primeiro - os representantes de que tratam os incisos I, II, III e IV, V e VI serão indicados pelo Prefeito Municipal, assim como seus suplentes, podendo estes pertencer a outras Secretarias ou Gabinetes do Prefeito. No caso dos representantes de que trata o inciso VII, serão eleitos, dentro do quadro de funcionários efetivos da PMDC – Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, em um único fórum, amplamente divulgado, devendo abranger, entre titular e suplente, dois (2) representantes das categorias profissionais da área social.

No parágrafo terceiro, as entidades prestadoras de serviços na área de assistência social são aquelas que estão juridicamente constituídas em Duque de Caxias, e prestam serviços de assistência, auxílio material, promoção humana e de defesa dos direitos da cidadania, e seus representantes deverão ser eleitos em fórum próprio, amplamente divulgado. No caso das organizações de usuários, devem ser aquelas que tenham sede e Fórum na cidade de Duque de Caxias, na área de defesa da cidadania, associações comunitárias, religiosas, sindicais, de categoria profissional e dos beneficiários desta Lei, sendo os representantes eleitos em fórum próprio amplamente divulgado.

Segundo o parágrafo quinto, somente poderão participar do CMAS/DC, como membro conselheiro titular e suplente, as entidades presentes à primeira Conferência Municipal, onde cada membro titular, ou suplente, na ausência do titular, terá direito a 01 (um) único voto.

Os conselheiros participantes do CMAS/DC terão mandato de dois (2) anos, podendo ser reeleitos. O seu funcionamento será regido pelo Regimento Interno, obedecendo às normas de considerar a plenária como órgão de decisão máxima, onde as sessões serão

realizadas, ordinariamente, a cada mês e, extraordinariamente, quando convocada pelo presidente ou por requerimento de um terço (1/3) dos seus membros.

Analisando a lei de criação do CMAS do município de Duque de Caxias, constata-se que existem princípios democráticos no processo de eleição dos membros eleitos, principalmente os profissionais da área social que, embora pertencentes à esfera governamental, serão eleitos em fórum próprio. Estes profissionais não ocupam a vaga da sociedade civil que, em fórum próprio, elegem os trabalhadores de assistência social. Ocorre um processo de eleição tanto dos profissionais da área pertencentes a esfera governamental quanto dos trabalhadores de assistência social pertencentes a esfera da sociedade civil. Este princípio democrático da lei tem sua origem no movimento popular desencadeado por um grupo progressista vinculado a Igreja Católica.

Entretanto, no período de realização da pesquisa (2001 a 2004), o subsecretário de assistência social propôs mudanças na lei, no que se refere ao processo eleitoral dos profissionais da área e da sociedade civil. Dizia que os profissionais pertencentes ao segmento do governo não estavam votando a favor das propostas do governo. Num primeiro momento, ele consegue apenas extinguir a eleição direta para os profissionais que passaram a ser indicados pelo governo. Para isso, ele construiu junto ao legislativo uma proposta de mudança no processo de eleição dos profissionais da área social que, ao invés de serem eleitos em fórum próprio, passariam a ser indicados pelo prefeito. Entretanto, antes do término de sua gestão na SMAS/DC, ele consegue realizar mudanças também no referente ao processo eleitoral da sociedade civil, com vistas a impedir que instituições consideradas de oposição ao governo pudessem se reeleger para o CMAS. Esta proposta ocorreu após o processo eleitoral para a nova gestão do CMAS – Duque de Caxias 2003 - 2005 juntamente com a prorrogação da posse dos novos conselheiros eleitos.

O CMAS/DC viveu um período conturbado de muitos conflitos quando o subsecretário procurou invalidar a eleição dos novos membros, o que ocasionou muitos embates entre o governo e alguns membros da sociedade civil.

Diante do ocorrido, alguns membros da sociedade civil organizada entraram com uma ação no Ministério Público solicitando garantia de mandato para a nova gestão, pois a mudança na lei deveria entrar em vigor após o processo eleitoral, devendo ser acatada somente para o próximo mandato. Os membros da sociedade civil conseguiram garantir o seu mandato.

Os conselhos de caráter deliberativo com composição paritária revelam o fortalecimento da democracia participativa e sua relação com a democracia representativa. Os

representantes da sociedade civil e os membros do governo devem ser eleitos em fórum próprio. Nos espaços dos conselhos ocorre uma divisão do poder na tomada de decisão sobre determinada política pública. Isto, no caso do Brasil, é um marco para a gestão das políticas que vem sendo ao longo dos anos gerida de forma centralizada e permeada por troca de favores e compra de votos.

Os conselhos, para o seu funcionamento, devem ter como base a Lei de sua criação, estatuto e regimento interno, instrumentos imprescindíveis para resguardar a tomada de decisão no direcionamento das políticas sociais. Além das reuniões ordinárias, alguns regimentos prevêem que conselhos funcionem através de comissões de trabalho que implicam troca de informações e o aprofundamento de determinadas questões, objetivando uma discussão fundamentada e responsável nas plenárias.

Com o processo de descentralização, no âmbito do governo local, há um processo de responsabilização do município, para, enfim, interferir no conjunto das políticas públicas, a partir de novas formas de relação entre o governo e a sociedade civil.

No caso do processo eleitoral da sociedade civil, esta deve ter resguardada a sua autonomia na escolha de seus representantes no sentido de concretizar a democratização da participação da sociedade.

Os conselhos apresentam uma diversidade social na sua composição. No caso dos membros governamentais, há uma representatividade das instituições do poder executivo. Neste sentido, os conselhos não negam a democracia representativa, mas afirmam-na porque se constituem como esfera pública a partir dos canais de interação entre o governo e a sociedade civil. Na representação da sociedade civil supõe uma organização da sociedade em associações de caráter representativo, ou seja, o indivíduo não se auto-representa, para compor o conselho existe uma idéia de representatividade com relativa autonomia em relação ao governo. Neste sentido, constatamos a representação de segmento da sociedade civil que tem capacidade de organização e presença no cenário público.

Segundo Raichellis (2000), “estes conselhos vêm se organizando em diferentes setores das políticas sociais e estão assumindo importância crescente como espaços de participação social nas diferentes esferas da ação governamental”. Cabe destacar que a experiência dos conselhos no Brasil não é nova. Pois, existiam práticas no âmbito da produção autogestionária, o que é novo é a temática dos conselhos no âmbito da reprodução social.

“(…) Além das necessárias referências às práticas operárias do início do século, inspiradas pelo anarquismo *autogestionário*, e às comissões de

fábrica estimuladas pelas oposições sindicais nos anos 70-80 (práticas no âmbito da produção), foi o crescimento dos movimentos sociais urbanos, nesse mesmo período, e sua complexa relação com o Estado na transição democrática que trouxeram a temática dos conselhos, agora no âmbito da reprodução social” (RAICHELLIS, 2000:40).

Mesmo não sendo nova a experiência de conselhos no Brasil, este mecanismo de democracia participativa neles existente tem seu marco a partir da Constituição Federal de 1988 e a tentativa de ruptura com as experiências de regimes ditatoriais na relação entre governo e população tendo como força política o caráter deliberativo na tomada de decisões sobre políticas públicas.

Segundo Maria da Glória Gohn (2001), é possível distinguir dois tipos de conselhos no campo das relações entre movimentos populares e Estado: os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos populares como instrumentos de pressão e negociação de reivindicações junto aos governos, e os conselhos comunitários, criados diretamente pelos governos nas diferentes esferas para servir de canal de mediação com os movimentos e organizações populares. Os conselhos comunitários ganham força a partir de 1982, com a vitória dos governos de oposição à ditadura militar, quando a bandeira da descentralização e da participação comunitária integrou diferentes projetos governamentais em vários estados e municípios.

Embora já existissem experiências de conselhos comunitários e conselhos populares ao longo da década de 70 e início dos anos 80 em algumas administrações públicas estaduais e municipais brasileiras, o diferencial a partir da Constituição Federal de 1988 com relação a institucionalização dos Conselhos de políticas sociais encontra-se no seu caráter deliberativo. Pois os conselhos existentes anteriores a C. F. de 1988 tinham caráter consultivo.

A importância da constituição dos conselhos de assistência social no âmbito da nossa cultura política é uma inovação.

“(…) como elemento indutor de *nova cultura política* no campo da assistência social, área que, por tradição, nunca foi publicizada, nem no âmbito dos atores políticos diretamente envolvidos, nem no plano da formação de uma opinião pública crítica. A criação de uma nova cultura remete à questão da *hegemonia*, nos termos definidos por Gramsci, da *direção política e cultural* no processo de formação da *vontade coletiva*” (RAICHELLIS, 2000: 45 - grifos da autora).

Contudo, o marco dos conselhos de políticas públicas enfrenta muitos desafios na década de 90 já que as mudanças no mundo do trabalho e no processo de intervenção do Estado de caráter neoliberal, conforme análise de conjuntura realizada em capítulos

anteriores, reforçam o desenvolvimento de práticas antidemocráticas⁴⁴ e atingem “os Conselhos em todos os níveis, dificultando o pleno exercício do seu papel constitucional, legal e político” (BEHRING, 2001).

Os conselhos, ainda que apresentando o caráter compulsório para o repasse de recursos vinculados ao fundo, são canais de participação de setores organizados da sociedade institucionalizados legalmente. Cabe salientar que os conselhos não executam políticas públicas, eles são órgãos normativos que decidem, têm caráter deliberativo e permanente, ou seja, não tem tempo demarcado para existir e têm o poder de decidir políticas.

Os conselhos são constituídos para a formulação e para o controle da implementação das políticas num processo de correlação de forças.

De acordo com as entrevistas realizadas com os conselheiros da Política de Assistência Social, os principais eixos norteadores eram a participação dos conselheiros no processo de ELABORAÇÃO, SUPERVISÃO e AVALIAÇÃO da execução de tal política. Neste sentido, irei abordar o discurso sobre as principais questões que envolvem a criação do Conselho, a sua estrutura e o seu funcionamento.

“O conselho foi criado por exigência da LOAS, lei estabelecida em 1993. Ela designou que fossem criados os conselhos: federal, estadual e municipal, com leis próprias (cada município criaria a sua lei) no mesmo instante deveria ser criado o Fundo Municipal de Assistência Social sem os quais nem um recurso da união seria repassado. A LOAS foi criada em 07 de dezembro de 1993 e em 1997 foi criada a lei do CMAS/DC, depois de uma série de movimentos, onde Dom Mauro convocou a sociedade para constituir o Fórum Municipal de Assistência Social que logo em seguida propiciou a institucionalização do CMAS/DC” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Neste sentido, é importante sinalizar que foi através da lei que houve a necessidade de institucionalizar o conselho e criar o fundo. O artigo 30 da LOAS afirma que é condição para os repasses dos recursos, aos municípios, aos Estados e ao Distrito federal, a efetiva institucionalização e funcionamento de conselhos de assistência social com composição paritária entre governo e sociedade civil, fundo com orientação e controle dos respectivos conselhos e plano de assistência social. Ainda, podemos afirmar que os movimentos sociais que emergem da sociedade civil tiveram e têm ainda hoje a sua importância como alavanca para pressionar o governo e propiciar ganhos para a coletividade, bem como constituir canais de intermediação entre o governo e a sociedade.

⁴⁴ O termo antidemocrático é utilizado por Behring (2001).

Na estrutura do conselho existe a paridade entre os membros governamentais e da sociedade civil.

“O CMAS/DC está instaurado com 16 membros: 08 governamentais das várias secretarias que existem dentro do poder executivo e 08 representantes da sociedade civil de diferentes segmentos da sociedade” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Na composição do conselho, quanto à representação governamental temos representantes das diversas áreas das políticas públicas, em razão da necessidade da intersetorialidade e da transversalidade que perpassa a política pública de assistência social na interação com as demais políticas. Também está definido na LOAS que a assistência social é uma política pública que deve agir de forma integrada às demais políticas setoriais, com vistas à universalização dos direitos sociais.

Segundo Raichelis (2000) a política social na sociedade brasileira começa a ser implementada como estratégia do Estado no contexto da emergência do capitalismo monopolista, como mecanismo de enfrentamento das seqüelas da questão social. Afirma que:

“(...) a política social é convertida em políticas setoriais que recortam as expressões da questão social em problemáticas particulares e fragmentadas e se configuram como mecanismos de gestão do Estado na mediação dos conflitos sociais. No estabelecimento das políticas sociais, portanto, combinam-se necessidades decorrentes do atendimento às demandas próprias do estágio de desenvolvimento do capitalismo e das pressões das lutas de classes ativadas pelas mobilizações da classe trabalhadora. Constitui-se, assim, um espaço complexo de tensões, conflitos e lutas entre diferentes atores sociais” (RAICHELIS, 2000:34).

Quanto ao funcionamento do conselho, percebemos que no período da pesquisa ocorreram vários embates entre o governo e a sociedade civil que prejudicaram a tomada de decisões referentes às políticas públicas para os usuários.

Cabe destacar que o processo de institucionalização dos conselhos funcionando no interior do aparelho de Estado, aponta para o exercício do controle social na formulação de políticas públicas, na elaboração de estratégias, na fiscalização e no controle de sua execução, o que faz com que os conselhos, segundo Raichelis (2000), sejam considerados a chamada esfera pública não-estatal que produz um novo campo de decisões democráticas. Mas Raichelis nos permite refletir que as relações entre governo e sociedade civil na gestão das políticas sociais podem ser identificadas em diferentes graus e combinações com o autoritarismo, o clientelismo/paternalismo e o burocratismo consideradas modalidades

presentes historicamente na sociedade brasileira. A fala do conselheiro logo abaixo, nos remete a reflexão acima.

“O CMAS/DC funciona precariamente, é preciso observar que não é por dificuldades impostas pela sociedade civil, (...) há uma dificuldade muito grande provocada pela parte do governo. De acordo com o regimento interno o CMAS/DC deliberou que uma vez no mês fossem feitas reuniões ordinárias ou extraordinárias por convocação do presidente ou por maioria dos conselheiros; essas reuniões aconteciam regularmente nos primeiros anos às terças-feiras a partir das nove horas, na sede da Secretaria de Ação Social. Sendo que no último ano de mandato houve uma irregularidade no acontecimento dessas reuniões por motivos diversos, não causado pela sociedade civil. (...) foi a maneira firme com que a sociedade civil exercendo a sua função, seu direito legal enquanto conselheiro cobrava e fiscalizava as irregularidades que chegavam como denúncias de desvios de verbas do governo. A sociedade civil começou a cobrar a prestação de contas e a partir daí passou a haver uma irregularidade nas reuniões que passaram a acontecer sem datas previstas, chegando a não acontecer” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

A política de assistência social na cidade de Duque de Caxias tem como marco ser um instrumento de troca de favores e um dos mecanismos de ações sociais com fins político-partidários para eleger políticos e controlar a população em situação de pobreza. O conselho, como um espaço de correlação de forças, é reflexo de disputa política e controle social com a participação da sociedade civil no processo de deliberação das políticas públicas.

O papel fiscalizador da sociedade civil é fundamental para a defesa dos direitos sociais visando à inclusão social e o exercício efetivo da democracia na lógica de pressionar o governo no cumprimento de suas responsabilidades sociais, podendo inclusive acionar o ministério público.

O controle social exercido na relação entre o governo e a sociedade civil tem sua efetivação na fiscalização dos recursos públicos direcionados para a formulação de políticas públicas no desenvolvimento das ações do governo que é o executor destas políticas. Neste sentido, o controle social é considerado como a capacidade que a sociedade civil organizada tem no sentido de interferir nas políticas públicas atuando junto com o Estado, na definição de prioridades, na elaboração do plano de ação na instância local.

Na questão sobre qual foi o primeiro Plano Municipal de Assistência Social e como o Conselho Municipal de Assistência Social participa do processo de formulação, aprovação e avaliação do plano, obtivemos a seguinte resposta.

“Eu, como conselheiro, entrei para o conselho em 2001 e participei do segundo Plano Municipal de Assistência Social que é igual ao primeiro porque alguém do executivo, mais precisamente o subsecretário trouxe

pronto o PMAS para o conselho aprovar. A própria LOAS diz que deve haver a participação do CMAS na elaboração do PMAS. Como o PMAS chegou pronto não houve como elaborar e nem mesmo acrescentar algumas deliberações da conferência. Não houve como participar efetivamente, até porque o que havia sido deliberado nas conferências não aparecia no PMAS que já estava pronto. Foi possível avaliar o pouco que tinha (...). Foi um capítulo triste na história da assistência social de Duque de Caxias. Nós recebemos o plano feito de cima para baixo e nas últimas horas para ser aprovado porque tinha que ir para o governo estadual. Sem tempo suficiente para nós avaliarmos o plano, se eles dissessem aprova isso, nós iríamos aprovar. Mas, como não foi o que aconteceu, (...), houve pressão em cima dos conselheiros para aprovarem do jeito que estava porque tinha que ir de qualquer jeito. No entanto, não houve aprovação de uma maneira ampla por parte da sociedade civil que no processo de votação, dentre os oito representantes: dois votaram contra e seis não votaram, tiveram três votos a favor por parte dos representantes do governo. No final, falou-se que o plano foi aprovado por maioria simples” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

O Conselho como um dos instrumentos de controle social tem um papel fundamental no acompanhamento da efetivação da relação entre plano e fundo, que envolve uma disputa de interesses e conflitos. O que ocorreu no processo de votação é reflexo de um tipo de utilização do processo democrático em benefício próprio, de acordo com os interesses do governo.

A análise da relação entre o governo e a sociedade civil deve ser feita com cuidado para não satanizar o Estado e enfatizar virtudes na esfera da sociedade civil.

“No campo governamental, uma das principais dificuldades relaciona-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-se das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil. No da sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade dos atores e das concepções, práticas, experiências e propostas acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas. No campo das relações entre representantes da sociedade civil e representantes governamentais que integram os conselhos, por fim, impõe-se o desafio de adotar estratégias políticas que ampliem o arco de alianças capazes de fortalecer um campo hegemônico progressista em defesa da política de assistência social como terreno de direitos”(RAICHELIS, 2000:37).

A privatização do espaço público no processo de reprodução das relações sociais é reflexo de uma sociedade historicamente marcada por desigualdades e contradições. A política do favor comporta a base do fundamento do Estado brasileiro, identificado por uma “cultura de apropriação do público pelo privado” existentes nas relações de poder (MARTINS, 1994:38).

“Do ponto de vista do ordenamento político, a esfera pública assume posição central: trata-se do princípio organizativo dos Estados burgueses de Direito na forma de governo parlamentar. O pressuposto social desta esfera pública burguesa é um mercado liberalizado, que faz da troca na esfera da reprodução social um assunto de pessoas privadas. Completa-se, assim, a *privatização da sociedade burguesa*” (RAICHELIS, 2000:51 grifos da autora).

Com base em Raichelis (2000) existe uma simbiose entre o público e o privado, em que o público, identificado com o estatal, encobriu invariavelmente os processos de privatização do Estado, determinando-se a ausência da esfera pública na formação econômico-social brasileira. Em Duque de Caxias no processo de exercício do poder local identifica-se a centralização e o caráter clientelista que perdura até os dias atuais, com a utilização de práticas assistencialistas que andam na contramão do processo de consolidação dos direitos sociais.

A respeito do papel e da articulação existente entre o Fórum Municipal de Assistência Social e sua relação com o CMAS/DC – Conselho Municipal de Assistência Social, tivemos a seguinte resposta.

“O Fórum é um espaço de articulação da sociedade civil, (...) de questões discutidas previamente, procurando definir pautas e prioridades. O Fórum define a representação da sociedade civil. Há uma divisão na sociedade civil que é muito complicada. Pois, o que se define com a sociedade civil a respeito de assistência social acaba por não ter consistência no momento da votação. A Sociedade Civil são as instituições não governamentais que prestam atendimento, tem convênio assinado com o poder público. Há uma competição que divide a sociedade civil caracterizado por uma concepção neoliberal inserida na conjuntura atual. No fórum aparecem aliados do governo que passam tudo o que foi discutido para a Secretaria de Ação Social. Quando ocorre a reunião do CMAS-DC, a secretaria já sabe o que foi discutido no Fórum. Ela vem toda preparada, com uma definição prévia, sabendo qual vai ser o discurso da sociedade civil a respeito daquele assunto. Existem pessoas da sociedade civil no conselho que votam contra a sociedade civil, traindo seu próprio segmento para obter privilégios da secretaria. A secretaria usa do fato de ter um convênio, para manipular, pressionar essas ONG's, pois, muitas vezes é o único financiamento que elas recebem. Quando são ameaçadas de lhes tirarem o financiamento, elas acabam fazendo tudo que o governo quer. O Fórum de uma forma geral tem uma função que é cumprida, só que tem essa problemática atual. Cabe destacar que falta maior participação dos usuários da assistência social” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Observa-se que, ainda hoje, existe uma tradição de práticas clientelistas e autoritárias que se colocam como dificuldades para a experiência da gestão de políticas sociais sob a responsabilidade do Estado. As políticas sociais são transformadas em política executada pela “figura do líder político” de forma personificada, ao invés de serem políticas públicas de

responsabilidade do Estado. Em Duque de Caxias a realidade demonstra esse viés personalista na figura do governo Zito que busca a legitimidade de suas ações a partir da troca de favores entre governo e população.

Um estudo sobre a história política da Baixada Fluminense, sobretudo na construção e relação entre governo e sociedade civil, requer uma atenção para as relações de poder no seu sentido amplo, identificando rupturas e continuidades que fazem parte de um processo dinâmico associado às relações econômicas, sociais e culturais. Gramsci, ao definir o conceito de hegemonia como a direção baseada num consenso, através do emprego de valores, ressalta que o poder se apóia no poder das idéias. No caso de Duque de Caxias, o poder exerce uma dupla função: de coação (ameaça) e coerção (repressão). Entretanto, a luta pela hegemonia hoje é estabelecida numa esfera política participativa, o que possibilita um enfrentamento das classes pela disputa de poder no âmbito do Estado de forma mais direta gerando conflitos e dissensos.

As ações da SMAS/DC estão calcadas na parceria com a sociedade civil. O Estado não se responsabiliza pela execução da política.

De acordo com Montañó (2002) o neoliberalismo, na década de 90, traz consigo um novo fenômeno chamado “terceiro setor”. Os direitos sociais particularmente referidos à Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), assim como educação e trabalho estão sendo esvaziados, mediante sua precarização/focalização/descentralização na esfera pública, e uma estratégia ideológica de suposta transferência para o “terceiro setor”.

O “terceiro setor” funciona ideologicamente para encobrir um fenômeno real e muito caro ao cidadão brasileiro: o desmonte do padrão de intervenção social estatal, construído historicamente e configurado na Constituição de 1988, e a confecção de uma nova modalidade de resposta social orientada nos moldes neoliberais.

Conforme a nossa Carta Magna, a Seguridade Social, composta pela Previdência Social, pela Saúde e pela Assistência Social, representa “um direito do cidadão e um dever do Estado”, sendo uma política universal e não contributiva, controlada pelos Conselhos. Estas disposições são confirmadas nas Leis Orgânicas da Saúde (LOS) e da Assistência Social (LOAS). É o esforço mais acabado, produto das mobilizações e lutas da década de 1980, de um “Estado de Bem-estar social” no Brasil. Representa conquistas do cidadão e dos trabalhadores em geral, que garantem, como direitos, acesso a respostas estatais para suas necessidades sociais.

No entanto, seguidamente à construção desta modalidade de intervenção social estatal, o avanço do neoliberalismo na América Latina, e particularmente no Brasil, com os

governos que assumem o controle do Estado na década de 90, promove uma radical desestruturação deste padrão constitucional de resposta social. O capital passa a comandar uma reestruturação produtiva, o combate ao trabalho e a (contra) reforma do Estado; isto orientado pelo chamado Consenso de Washington (1989), pelo capital financeiro e pelas organizações internacionais (FMI, BM, OMC etc.). Os governos brasileiros na década que findou e no atual lustro, fizeram muito bem o seu “dever de casa”.

Primeiramente, no âmbito estatal precarizaram, focalizaram e desconcentraram a política social estatal, tornando-a objeto de prática clientelista: para o pobre, políticas focalizadas e precárias; para os municípios pobres, impossibilidade de financiamento da resposta social.

Paralelamente processa-se uma forma de privatização dos serviços sociais: com esta precária e focalizada política pública, cria-se uma demanda por serviços sociais que passa a ser (convenientemente) assumida pelas empresas (re-mercantilização), que ao venderem os serviços (particularmente de saúde e previdência) obtêm suculentos lucros.

Finalmente, e como parte do mesmo processo/projeto, potencializa-se legal e financeiramente (mediante as “parcerias”) o desenvolvimento das ações filantrópicas no âmbito da sociedade civil (re-filantrópização), o chamado “terceiro setor”, dirigido fundamentalmente para a assistência social.

Com isto, claramente, opera-se uma perda de direito do cidadão no acesso às respostas para suas necessidades, uma desresponsabilização do Estado (contrariando a Constituição, a LOAS e a LOS), uma desoneração do capital, que agora só financia ações sociais não mais compulsoriamente (mediante impostos) mas voluntariamente (se esta ação lhe isenta de tributos, etc.) e uma auto-responsabilização dos portadores de carecimentos pela solução de seus problemas sociais (auto-ajuda, ajuda mútua e filantropia). Consta-se que o neoliberalismo faz uso do fenômeno do “terceiro setor” como um retrocesso histórico no referente a garantia pelo Estado dos direitos do cidadão.

A respeito do tipo de relação estabelecida entre os representantes governamentais e da sociedade civil é interessante observar que os conselheiros conseguem visualizar que em alguns casos existe uma certa manipulação e cooptação por parte do governo.

“A relação entre representantes governamentais e da sociedade civil é uma relação de manipulação da parte do governo com a sociedade civil. O governo vê como inimigo os seus críticos, definidos como alguém que está contra o governo. As ONG’s que dependem do financiamento sofrem ameaças de corte de recursos pelo governo e muitas são aliciadas por meio

de privilégios” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

É importante observar que, na análise do discurso dos conselheiros, podemos identificar qual a concepção política que predomina na gestão de determinado tipo de governo e os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos enraizados que perduram na atualidade.

Segundo Behring (2003), a experiência de atuação nos Conselhos permite dizer que nossas conquistas do processo de democratização da sociedade brasileira, embora existam experiências muito positivas, ao invés de serem alargadas, ainda estão sendo sistematicamente esvaziadas e por vezes até desqualificadas e desrespeitadas.

Muitas vezes, quando um grupo age e leva para a assembléia um posicionamento contra alguma determinação governamental, este grupo sofre perseguição política. Esta perseguição não vem somente do governo, vem do próprio segmento dos representantes da sociedade civil porque alguns pactuam com o governo votos em troca de subvenção e recebimento de recursos financeiros para convênios. Muitas vezes, este tipo de troca extrapola o âmbito do conselho, alguns conselheiros acabam sendo denunciados e respondem inquéritos baseados em difamações, calúnias, distorções no ministério público. Conforme o caso, existe a necessidade de aliança com o ministério público e com o poder legislativo através de alguns parlamentares comprometidos com as políticas sociais em defesa dos direitos coletivos.

Quanto ao entendimento sobre a concepção que perpassa os conselheiros a respeito da política pública de assistência social, iremos utilizar dois discursos. Um discurso para comprovar que existe uma nova concepção em construção e um outro para destacar que há um certo tipo de confusão e retrocesso no entendimento do que está legalmente estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (1993).

Existe diferença entre assistência e assistencialismo? Qual?

“Assistencialismo é ajuda, amparo, a mão estendida. Promovendo equilíbrio social entre o povo de um município, estado e nação. A distribuição de renda faz muito pelo caminho da assistência social. A criação de mecanismos que possibilite auxílio àquele que necessita, isso é assistência social em seu amplo aspecto, não é só financeiro, alimentício, mas é psicológico, espiritual, além do mais, para ser verdadeiro precisaria ser ecumênico, instintivo. A assistência social sem discriminação deve ser indistintamente ao necessitado, independente de credo religioso, de cor, de qualquer destas denominações. Assistencialismo é feito na base da amizade, é você olhar assim e dá uma cesta básica para aquele que conhece, é a minha prima e o outro meu amigo” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

No discurso do conselheiro percebemos uma certa confusão na distinção entre assistência social e assistencialismo. Ao definir assistencialismo, este o confunde também com clientelismo. Podemos concluir que o conselheiro tem dificuldades de entender a assistência social enquanto política pública mas a compreende como uma ação que busca atender as “carências” daqueles que não conseguem resolver seus problemas, até mesmo psicológico. Esta forma restrita de entender a assistência social acaba por não reconhecer os seus avanços legais.

“Assistência Social: esta relacionada à questão do direito, do direito à cidadania. Assistencialismo: a questão da filantropia, do paternalismo, do não direito” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Em contraposição a fala anterior, identificou-se na fala acima a distinção clara e objetiva. Percebe-se uma compreensão e distinção entre assistência social e assistencialismo.

Raichelis (2000), afirma que a Constituição Federal de 1988 reconhece a assistência como integrante do campo da seguridade social, realiza a passagem, ainda que nos limites do texto legal, do universo das ações eventuais de ajuda para a órbita do direito e da responsabilidade do Estado.

O interessante no caso do CMAS/DC é que tanto os representantes da sociedade civil quanto os representantes que fazem parte do segmento governamental indicam que o campo de entendimento de determinada política não é um todo homogêneo. Mas, um campo diversificado e heterogêneo, permeado por diferenciações que revelam concepções de mundo na formação de idéias que perpassam a vida cultural, econômica, política e social. Outro fator importante é que na esfera pública de deliberação se expressam as possibilidades do pluralismo e do exercício democrático. Entretanto, a assistência social ao ser inserida no tripé da seguridade social adquire o status de política pública no sentido de direito do cidadão e dever do Estado na lógica de participação da construção de um sistema de proteção social. Deve ser pensada de forma diferente de assistencialismo, filantropia, ajuda. Existe uma mudança muito significativa para a política de assistência social quando ocorrem mudanças da lógica do favor para a lógica do direito conforme assunto já tratado em capítulos anteriores.

Para completar o exercício do controle social é preciso ter um controle do fundo público. Este deve ser considerado como um dos instrumentos essenciais na concretização do controle social. A gestão administrativa do orçamento do governo deve ser apropriada pelos conselheiros para um entendimento do que ocorre com o dinheiro público. O controle do

fundo público envolve um processo de elaboração da política, a previsão orçamentária para a sua execução e a prestação de contas que deve ser feita pelo gestor. Cabe registrar que no artigo 204 da Constituição Federal de 1988 as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previsto no artigo 195 (provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social e sobre a receita de concursos de prognósticos), além de outras fontes.

Contudo a política de assistência social inserida no tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) brasileira não significou uma articulação de gestão e destinação orçamentária, porque ainda encontram-se isoladas e disputando recursos entre si.

Para saber mais sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social, qual é a fonte e a origem dos recursos, obtivemos a seguinte resposta:

“O fundo foi criado na mesma época da lei municipal de criação do conselho. A orientação da LOAS era para que fosse criado no mesmo instante o CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social. (...). Os recursos do conselho para o fundo provém de quatro fontes: federal, estadual, municipal, além de doações de pessoas físicas e jurídicas” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Podemos observar que alguns conselheiros têm uma noção das fontes de recurso do fundo, o grande desafio é dominar os valores e controlar o seu destino.

A gestão e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social é um dos maiores desafios na questão do exercício do controle social, pois acentua-se ao longo da década 90 uma perspectiva neoliberal de corte dos investimentos sociais, um incentivo as ações de solidariedade com a focalização direcionada para os grupos em situação de extremo risco social, secundarizando o princípio da universalização do acesso aos direitos sociais.

Para completar a dificuldade de exercício do controle social do fundo público encontramos a falta de transparência e socialização das informações quanto aos recursos que são aplicados na política.

“Por lei a gestão é da parte governamental, da secretaria; agora a fiscalização e o controle são do CMAS/DC, segundo a LOAS (...) deveria ser assim no município, mas na verdade nunca foi. Nos quatro anos como conselheiro, ao cumprir dois mandatos, esta gestão nunca teve sua prestação de contas apresentada ao CMAS/DC. O governo ao ser questionado (...) pela sociedade civil, gerou todos os dissabores entre a sociedade civil e a executiva da secretaria; (...) exatamente essa falta de controle que não nos foi dado a fazer

é que gera dificuldades para podermos exercer nosso direito frente a função de conselheiro” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

A falta de prestação de contas ao CMAS/DC retrata a dificuldade que os conselheiros têm de compreender o orçamento. Para os conselheiros é preciso muito mais que uma capacitação, deve-se exercitar no cotidiano os mecanismos de controle dos recursos financeiros (saber quanto é destinado para determinada política, o que foi investido e como foi aplicado este recurso). Os conselheiros não podem ser passivos em determinadas situações, por isso o conselho deve acionar o ministério público, fazer articulação com parlamentares para garantir o acesso às informações orçamentárias e defender que os recursos sejam destinados as políticas públicas deliberadas no conselho, traçando uma perspectiva de defesa de direitos sociais.

Diante do exposto na fala do conselheiro podemos afirmar que no município de Duque de Caxias existe um desrespeito a legislação vigente e que o governo não leva em consideração a importância da participação da sociedade civil organizada tanto no processo de deliberação das políticas públicas como no controle social dos recursos destinados, já que existem dificuldades até mesmo para prestar contas do orçamento aplicado na política de assistência social.

Cabe enfatizar que participação popular nos conselhos a respeito do controle do fundo público retrata um avanço para a política, no sentido de exigir a transparência e o acesso à informação a ser prestada pelo governo à sociedade sobre o uso do dinheiro público. A participação popular nos conselhos é expandida para as conferências (convocada ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta dos conselheiros) e outros espaços de mecanismos de controle social.

As conferências como um dos espaços de maior participação da sociedade civil organizada se configura como um dos mais importantes mecanismos de controle social. Neste sentido, quanto às conferências municipais de assistência social que participou, a respeito de quais foram às deliberações e qual a importância deste fórum para a política de assistência social, obtivemos a seguinte resposta.

“Particpei das conferências de 2001 e 2003. As conferências são importantes porque é onde são geradas as diretrizes para a política que vai ser a base para nossas deliberações no CMAS. Na conferência estão todos os segmentos da sociedade daqui do município. (...) A política de assistência social não foi discutida, apesar da conferência e o seu fim, às propostas não são postas em prática. No ano de 2002 realizou-se uma conferência com a finalidade de prestação de contas da secretaria municipal, o que não

aconteceu. As deliberações foram: violência contra a mulher e dependência química. Em 2003 foram realizados trabalhos em grupos por temáticas: controle social e financiamento. Participei do grupo de controle social e não tive acesso ao relatório da conferência e suas propostas” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

A conferência de assistência social é um dos instrumentos mais importantes da política e do sistema descentralizado e participativo, constituí-se em um espaço privilegiado para discussão e deliberações de questões primordiais referentes aos seus fundamentos, princípios, diretrizes e prioridades que devem nortear as ações de Assistência Social, por um período posterior a sua realização.

Na análise da fala da conselheira percebe-se que o Conselho procura, através de alguns atores sociais com uma trajetória política diferenciada, construir estratégias para pressionar o governo e fazer com que ocorra a prestação de contas da gestão pública à sociedade em geral, porém existem embates e conflitos que num espaço maior são mascarados e invertidos de forma a favorecer o próprio governo.

Para deliberar programas e projetos sociais faz-se necessário um conhecimento sobre a demanda local. A respeito do conhecimento sobre a existência de algum diagnóstico da realidade social, sua consideração no processo de avaliação da política de assistência social pelo conselho e sobre como ocorre o processo de avaliação da política de assistência social pelo CMAS/DC, obtivemos a seguinte resposta.

“Se existe algum diagnóstico da realidade social do município é desconhecido pelo CMAS/DC. Existe uma instituição que faz um trabalho e tem alguma informação sobre a situação aqui de Caxias. Essa instituição tem nos apoiado bastante no fórum e é muito solicitada. Ela faz ótimas palestras e informes, nos trazendo um material que buscaram no estado porque no município não encontraram esse tipo de informação. Como conselheiros levantamos essas informações infelizmente pelo que visualizamos, pelo que chega das instituições que são cerca de seis das setenta e três aproximadamente inscritas no CMAS/DC que compõe o número de instituições que trabalha com assistência social no município de Duque de Caxias. O próprio CMAS/DC é um instrumento de avaliação que se vê de mãos acorrentadas por não nos chegar os elementos, as condições necessárias para esta avaliação. A avaliação que temos referem-se as reclamações dos pais, dos atrasos, da falta efetiva dos projetos, esta é a avaliação que podemos fazer” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Construir um processo de deliberação da política pública de assistência social baseada em um diagnóstico da realidade é um dos maiores desafios para a gestão pública na sociedade brasileira. Ainda, fazer com que os conselhos de assistência social façam sua

deliberação sobre um planejamento local resultando no plano municipal de assistência social, no sentido de propor medidas e o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento dos serviços prestados para a população é algo em construção. Essa fala do conselheiro é retrato de algo que encontra-se em processo de construção nas políticas públicas em geral por não terem constituído padrões, variáveis que contenham informações de forma a decifrar as necessidades presentes na realidade. Existe hoje o desafio de construir um sistema de informação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A respeito do conhecimento dos programas e projetos de assistência social desenvolvido pelo governo municipal de Duque de Caxias e qual é a sua avaliação da implementação destes, obtivemos a seguinte resposta.

“Desenvolvido pelo governo municipal em parceria com o governo federal, temos hoje: O Caxias Sem Fome (que não passou pelo CMAS/DC). Esse programa já existe há mais de um ano, utilizando-se a verba do estacionamento que era para as instituições. Este como todo programa deveria passar pelo conselho. Acontece que não passou e está em atividade. Tomamos conhecimento de que cestas básicas estão sendo distribuídas, creditando-se ao Caxias Sem Fome. Os outros programas existentes no município são trazidos do governo federal e alguns do estadual” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Observa-se atualmente que um dos maiores obstáculos para implementar a política de assistência social tem relação direta com o co-financiamento e a efetivação do controle social através das deliberações dessas políticas. Muitas vezes, existem programas sendo executados no município que o conselho não tem conhecimento e não sabe exatamente sobre a fonte de recurso.

Os impactos do neoliberalismo no desmantelamento das políticas sociais são de tal forma a reduzir os investimentos nas ações governamentais, desenvolver ações em parceria de forma pontual e fragmentada.

“De fato, a assistência social no Brasil tem sido um *mix* de ações eventuais e pontuais de órgãos governamentais dispersos e práticas de indivíduos, grupos e entidades privadas que mantêm de longa data relações com o Estado nas diferentes esferas, tendo acesso ao fundo público para a implementação de variada gama de serviços e programas assistenciais” (RAICHELIS, 2000:126).

Cabe resgatar que as relações entre algumas instituições da sociedade civil e o governo podem ser caracterizadas por ambigüidade, opacidade e ausência de mecanismos de controle social. Muitas vezes, segundo Raichelis (2000:126) “a assistência social tem servido a interesses clientelistas e personalistas, sendo alvo de denúncias públicas de corrupção”.

No que tange aos mecanismos utilizados pelo CMAS/DC para socializar as informações referentes às deliberações (o programa, o orçamento, etc) com a população em geral, obtivemos a seguinte resposta.

“Não há uma ampla socialização, o que existe é um jornal da Ação Social que divulga coisas maravilhosas que estariam sendo feitas pela secretaria e que o próprio CMAS/DC desconhece. O informativo mostra o que o governo está fazendo. Ele não serve para aqueles que ainda precisam de assistência social porque só diz o que está fazendo, não há um informativo com inscrições abertas para projetos. Algumas vezes, alguns projetos foram trazidos até o CMAS/DC. Recentemente, inclusive para ser aprovado na última reunião em abril de 2004, a única deste ano, houve oficialmente a declaração de que estaria sendo ampliado o número de vagas do PETI para mais 460 (quatrocentos e sessenta) vagas. Nós sugerimos que as vagas para o PETI fossem distribuídas: 100 (cem) em cada distrito, para não centralizarmos no primeiro distrito como acontece com a maioria dos projetos. Existem 200 (duzentas) vagas do PETI centralizadas aqui no primeiro distrito.” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Esse discurso revela que existe uma utilização das informações em favor de uma ação de caráter político partidário que visa divulgar através de um marketing a política de governo que é diferente de uma política de Estado. Pois, uma política de Estado ultrapassa a gestão de um determinado tipo de governo e propõe ações contínuas que possam ser avaliadas para verificar seu impacto social sobre a realidade. No caso de uma política de governo, os interesses político-partidários predominam com o objetivo final de legitimação de uma política personalista na figura do poder executivo durante o período de gestão.

Em um outro discurso sobre os mecanismos utilizados pelo CMAS/DC para socializar as informações referentes às deliberações, constatamos conforme a fala abaixo, que há uma necessidade de criar mecanismos alternativos para veicular as informações dos conselhos e ainda destacamos a importância da democratização das informações para o exercício do controle social.

“Não existe mecanismo de interlocução com a sociedade civil, isto é um problema de todos os conselhos. Inclusive, o conselho não tem acesso as informações sobre os programas e o orçamento que acabam sendo contraditórias. Nas conferências algumas informações são transmitidas, mas isto não é o ideal. O fórum tem um informativo que às vezes divulga denúncias. No governo existe uma manipulação das informações” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

No referente aos processos e procedimentos adotados pelo CMAS/DC para inscrever e fiscalizar entidades assistenciais, a fala abaixo, irá retratar o funcionamento dos conselhos em seu interior.

“São criadas as comissões de forma paritária: comissão de fiscalização, de cadastro que recebe a solicitação de inscrição no conselho. Essas comissões são formadas por dois membros da sociedade civil e dois do governo. Ultimamente, as comissões não têm funcionado porque os representantes governamentais não se apresentam, não existe condução para transportar os conselheiros e não existe reunião. O novo conselho tomou posse em dezembro de 2004. Mas até hoje não nos reunimos para fazermos comissão alguma. Um conselho é composto por comissões para melhor desempenhar a sua função. De 2001 a 2003 visitas regulares foram realizadas com muito sacrifício e boa vontade. Foi por dedicação da sociedade civil que muitas instituições foram visitadas e inscritas” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Os conselhos de políticas e de direitos têm em seu interior uma lógica de funcionamento através da formação de comissões de trabalho que visam o encaminhamento de suas demandas. Entretanto, necessitam de infra-estrutura básica para proceder com uma dinâmica própria de trabalho presente em seu regimento interno (a complexidade do trabalho dos conselhos tem implicações conceituais, políticas, normativas e legais).

No caso da fala acima, esta retrata que com todos os problemas existentes na relação entre o governo e a sociedade civil, há também a ausência de uma agenda de trabalho no conselho a ser construída de forma a compatibilizar uma lógica de funcionamento em um plano de ação e a necessidade de ter uma assessoria técnica e administrativa.

Na área da política de assistência social os conflitos e dissensos no interior do conselho retratam que embora tenhamos um avanço no campo legal, há retrocessos históricos que levam os conselhos a serem mais um espaço de legitimação da política de governo e muitas vezes, a terem suas ações inviabilizadas por conta de uma agenda governamental.

Para o funcionamento dos conselhos há necessidade de uma infra-estrutura com recursos humanos (coordenador, assistente social, advogado, administrativos, recepcionista, etc..) estrutura física (salas, com ambiente para almoxarifado e arquivo, atendimento individual, recepção, trabalho da equipe e espaço para os conselheiros, linha telefônica própria, computadores, internet banda larga, etc...). No município de Duque de Caxias, o CMAS/DC não possui sequer sala própria para arquivo e o desenvolvimento de seus trabalhos.

Quanto à assessoria técnica, quando há, presencia-se a existência de um determinado vínculo orgânico com o poder executivo, enfatizando em alguns momentos um

direcionamento político partidário diferente do trabalho de uma assessoria técnica ao conselho direcionado tanto para a sociedade civil quanto para os membros do governo no sentido de operacionalizar as questões administrativas e técnicas do próprio conselho, há o predomínio de ausência de uma estrutura de funcionamento e inexistência de uma metodologia de trabalho.

Observa-se a dificuldade de pressão da sociedade civil para fazer com que o governo participe das reuniões e viabilize uma estrutura para o funcionamento do conselho, já que a existente é precária. Uma outra questão é que os conselhos têm o potencial de produzir mudanças nas relações estabelecidas entre o governo e a sociedade civil, porém não fazem uso de seu poder na dinâmica política.

No discurso abaixo sobre o mesmo assunto, a fala do conselheiro retrata que a comissão de cadastro ao realizar a visita procura atuar de forma a fiscalizar e orientar o trabalho a ser desenvolvido pelas instituições na área da política de assistência social.

“O CMAS/DC tem uma comissão de cadastro que é responsável pela inscrição e emitir relatórios para o conselho aprovar a inscrição da instituição. Aproveita o momento de inscrição e renovação para fiscalizar e conhecer a instituição” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Quanto aos problemas detectados no funcionamento do conselho municipal de assistência social de Duque de Caxias e como estes poderiam ser superados, a fala abaixo revela o cerne do problema detectado na investigação e pesquisa sobre este conselho.

“O relacionamento da sociedade civil com o governo é o problema crucial. Não se cria um conselho por acaso. Ele tem funções a serem cumpridas. Tem que haver um conselho para fiscalizar o fundo, criar ações, acompanhar, avaliar, deliberar. Um conselho com a manifestação e o desejo forte de fazer exercer a função de conselheiro, para isso foram eleitos. Muitas denúncias chegaram ao conselho, mas o governo impossibilitou a atuação de alguns conselheiros que tiveram muitas dificuldades para averiguar as denúncias, inverteu valores. Se os conselheiros tivessem condições de exercer seu papel de acordo com o que está na Lei. O cumprimento da LOAS já seria o suficiente para que chegássemos a um percentual de 50% de desenvolvimento de um bom trabalho no município” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

As tensões e os conflitos presentes na relação entre o governo e uma parte da sociedade civil revela o cerne dos vários problemas enfrentados pelo conselho no período da pesquisa, porque o governo autoritário e antidemocrático não dialogava com a sociedade civil, sua política era baseada na cooptação e manipulação de votos para a defesa de uma política de

governo; a sociedade civil com seu caráter heterogêneo se dividiu e enfraqueceu seu poder de persuasão perante o governo; outra questão tem relação direta com a baixa articulação entre os atores da sociedade civil que acabam sendo ameaçados e votando a favor do governo e contra interesses coletivos. Na arena política:

“o encaminhamento do jogo de alianças da sociedade civil com a representação governamental é elemento fundamental para o estabelecimento de certos consensos, o que aponta para a questão das estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças. Um aspecto refere-se à concepção que estabelece uma divisão entre governo e sociedade civil, como se fossem blocos antagônicos, como se cada uma dessas instâncias fosse homogênea internamente e defendesse sistematicamente as mesmas posições. No entanto, nem a ‘bancada’ da sociedade civil é homogênea, nem os representantes governamentais fecham ‘em bloco’ em torno das mesmas posições” (RAICHELIS, 2000:141).

A reflexão acima nos permite afirmar que na busca do consenso é necessário fazer alianças com atores sociais que compartilham de uma mesma perspectiva política, independente de ser representante governamental ou da sociedade civil.

No outro discurso, podemos identificar outras questões pertinentes.

“Os conselheiros não têm ciência do papel do conselho. Necessitam de capacitação e conhecimento da LOAS que é desconhecida pela maioria dos conselheiros” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

A falta de clareza, de entendimento da responsabilidade e do potencial do papel dos conselheiros retratam os avanços e os retrocessos na dinâmica de seu funcionamento na disputa política. Quanto à questão da capacitação esta deve ter um caráter contínuo no sentido de ir para além da troca de informações sobre os parâmetros legais e conhecimento da política. As capacitações para os conselhos devem envolver os atores sociais no sentido de conscientização de seu papel na sociedade e sua representatividade nos espaços dos conselhos, ou seja, devem ter um caráter técnico e político.

Quanto ao papel do Conselho no exercício do controle social (se tem constituído um espaço de participação, de formulação, normatização, deliberação, inscrição e fiscalização das entidades e ações na área da assistência social), a resposta segue abaixo:

“É difícil cumprir um papel quando não te dão condições para isto. Como é que você vai para uma luta, por exemplo uma guerra, se só dizem que você tem que lutar. Você sabe que há um inimigo, a fome e a miséria, mas como é que você vai combater se não te dão as armas necessárias, embora você saiba que algumas existem. Mas não está a sua disposição. Você sabe que ali estão guardadas, disponíveis em algum arsenal, mas não te dão a chave. O que fazer? Você tem disposição, coragem, mas não tem as armas. Você é um

guerreiro desarmado, você luta com o que tem, a inteligência, mas o que você precisa mesmo, você não pode ter. Fica difícil o CMAS funcionar se as leis não são cumpridas. Falta muita coisa, porque é um jogo de interesses. Há um acordo muito ciente, uma busca consciente em torno do poder, da estabilidade financeira, aquisição de bens em detrimento daqueles que sofrem, passam fome. A contaminação pelo poder distorce belíssimos corações, inteligências” (Conselheiro representante das entidades da área de assistência social – gestão 2001-2003).

O conselheiro utilizou uma fala poética para retratar o contexto histórico do CMAS-DC e com isso o descaso que ocorre com a política de assistência social.

Isto, nos permite citar Maquiavel, em o Príncipe, XVIII – O príncipe e a palavra dada:

“Todos sabem o quando seja louvável para um príncipe manter a palavra dada e viver com integridade e não com astúcia. Todavia, por experiência, vêem-se, nos nossos tempos, príncipes que alcançaram grandes coisas, sem manter promessas feitas e que souberam, com astúcia, confundir a mente dos homens. No final, superaram os que sempre agiram com lealdade. Deve-se saber, portanto, que há dois modos de combater: um com as leis e outro com a força. O primeiro é próprio do homem, o segundo dos animais. Como, muitas vezes, o primeiro não basta, convém recorrer ao segundo. Portanto, é necessário que um príncipe saiba usar bem o animal e o homem. Esse preceito foi ensinado aos príncipes pelos antigos escritores, como alegorias. Estes escreveram como Aquiles e muitos outros príncipes antigos foram entregues ao centauro Quíron, para que os educasse sob sua disciplina. Ter um preceptor metade animal, metade homem, significa simplesmente que um príncipe deve saber utilizar seja uma como outra natureza, pois uma sem a outra não dura muito tempo. Tendo o príncipe necessidade de saber usar bem a natureza do animal, deve escolher a raposa e o leão, pois o leão não sabe se defender das armadilhas e a raposa não sabe se defender da força bruta dos lobos. Portanto, é preciso ser raposa, para conhecer as armadilhas, e leão, para aterrorizar os lobos. Os que se limitam, simplesmente, ao leão não governam. Um príncipe prudente não pode, nem deve, manter a palavra dada, quando lhe for prejudicial e as razões que o fizeram dar a palavra não mais existirem. Se todos os homens fossem bons, este preceito não seria bom, mas como são malvados e não a manteriam para ti, tu, também, não debes mantê-la para eles. Para um príncipe, nunca lhe faltaram motivos legítimos para disfarçar a quebra da promessa. Disto podem-se dar infinitos exemplos modernos e mostrar quantos tratados de paz, quantas promessas tornaram-se nulas e vãs pela deslealdade de príncipes. O que soube usar melhor a raposa, saiu-se melhor. Mas é necessário saber disfarçar bem essa natureza e ser capaz de fingir e dissimular. Os homens são tão simples e tão obedientes às necessidades presentes que quem engana sempre achará quem se deixe enganar. (...) A um príncipe, portanto, não é necessário ter, de fato, todas as qualidades (clemente, leal, humano, íntegro, religioso), mas é bem necessário parecer tê-las. (...) Mas deve estar com o espírito pronto para que, precisando não ter essas qualidades, possa e saiba assumir o contrário. É preciso entender que um príncipe, sobretudo um príncipe novo, não pode observar todas as coisas pelas quais um homem é considerado bom, necessitando muitas vezes agir contra a lealdade, a caridade, a humanidade, a religião, para manter o Estado. É indispensável que tenha um ânimo

disposto a mudar, conforme comandarem os ventos da sorte e as variações das coisas. Como disse antes, não se desviar do bem, se possível, mas saber sempre como usar o mal, se necessitar” (Maquiavel, 1998:105-107).

Esta citação de Maquiavel retrata a relação estabelecida entre o subsecretário de assistência social e alguns atores da sociedade civil no período em que a pesquisa estava sendo realizada.

Cabe ao executivo fornecer as condições necessárias para o funcionamento do conselho. Ao mesmo tempo em que este tem esta atribuição, utiliza-se desta sua importância para estabelecer uma relação de poder concentrado em suas mãos com relação à manipulação de informações e descaracterização do potencial do conselho. Existe um conjunto de estratégias para inviabilizar decisões contrárias à vontade do governo que vão desde tornar as condições de funcionamento precárias até a utilização de instrumentos à sua disposição para reverter qualquer decisão tomada pelo conselho que contrarie o governo “Zito”.

Em uma outra fala sobre o mesmo assunto a respeito do cumprimento do controle social pelo conselho, a resposta foi a seguinte:

“Sim, em parte. O governo traz consigo muita resistência. O CMAS/DC para deliberar, formular, tem que ter informação que muitas vezes precisam ser repassadas pelo governo porque é quem tem alguns dados. Nós não temos muitos dados e isso dificulta muito para que a gente cumpra o nosso papel de conselheiro, fazemos na medida do possível o que dá para fazer. Ouvimos boatos sobre muitas coisas, mas não temos como provar, o que acaba impedindo o conselho de agir. O CMAS/DC não possui estrutura para fiscalizar; falta acesso as informações, voto consciente, educação política, governo democrático que tenha compromisso e transparência. Identificamos que o fórum vem sendo um espaço de resistência a forma antidemocrática para não dizer autoritária. No fórum há pessoas que buscam cumprir o seu papel, lançando-se numa luta com o governo para melhorar essa situação. No momento, inclusive o CMAS/DC está sob judge pela maneira como a secretaria vem manipulando e procurando reverter a última eleição com vistas a mudar a legislação. José Marcio Zanardi quando percebeu que os profissionais, assistentes sociais, que estavam dentro do segmento governamental não estavam votando junto com ele e sim comprometidos com a sociedade civil mudou a legislação onde a representação dos profissionais passará de eleição a ser indicação do governo, ou seja, cargo de confiança. Há o uso do abuso de poder na secretaria municipal de ação social de Duque de Caxias” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

O poder de manipulação política e a atuação contraditória retratam os rumos do contexto político encontrado no decorrer da pesquisa. No processo de deliberação política a inteligência, a astúcia e o conhecimento formam os elementos articuladores de uma prática baseada em uma política de governo personalizada.

A respeito do que o conselheiro entende por controle social, para alguns sujeitos, o conceito legal está claro, o problema se encontra na efetivação deste controle.

“É a participação da sociedade na elaboração, na formação da política. Onde partimos do princípio que todos nós somos cidadãos e como tal devemos participar efetivamente da gestão pública. O público pensa no bem da coletividade. Os conselhos vêm com essa lógica da sociedade que deve participar efetivamente na formulação de determinada política. Controle Social é um direito de cidadania e a gente entende que o governo não deve definir de cima para baixo questões que são do bem público que dizem respeito a todos e nos interessam. Os mecanismos de controle social garantidos no âmbito legal são os conselhos que se reúnem regularmente e as conferências que acontecem de 2 em 2 anos, aqui no município é anual. Assistência social é a garantia dos direitos, direito a alimentação, geração de renda para a população, trabalho e melhores condições de saúde. Assistência social como está na LOAS é direito de cidadania. Centros de assistências sociais, filantropia, não são direitos e sim de troca de favores” (Conselheiro representante dos profissionais da área de assistência social – gestão 2001-2003).

Controle social, conforme tratado em capítulos anteriores, traz consigo a concepção advinda da constituição federal de 1988, onde o controle passa a ser da sociedade sobre as ações do governo e vice-versa, constituindo o que Gramsci chama de Estado ampliado.

Para Raichelis, controle social

“significa o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (2000:42).

A partir desta concepção e do contexto histórico é possível afirmar que no campo legal muito se avançou no referente a construção de canais democráticos, porém, com uma conjuntura adversa de cunho neoliberal, onde o econômico e o político fazem parte de um mesmo processo, os limites estão postos na dinâmica societária. Ainda, tentando concluir as análises das entrevistas, uma questão torna-se fundamental, a afirmação de que os conselhos não podem ser concebidos como o único mecanismo de controle social, o principal instrumento de gestão das políticas públicas e o canal efetivamente democrático, outros instrumentos devem ser considerados e concebidos como canais de participação da sociedade na perspectiva de seu fortalecimento. Na análise dos discursos podemos afirmar que os conselhos são espaços de interação de diferentes idéias e concepções de mundo, onde os sujeitos encontram-se localizados historicamente com uma determinada consciência de classe, ideologia, etc. Os conselhos, ainda que com relativa autonomia, são configurados como

espaços de disputa pelo poder, busca de alianças, relações contraditórias e tensas que retratam os limites e as possibilidades de seu caráter decisório.

A partir do acompanhamento das assembléias ordinárias do referido conselho desde o 2º semestre de 2001 e da participação em uma avaliação realizada pelo Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social em Duque de Caxias no ano de 2004, foram observados os seguintes aspectos na relação entre governo e sociedade civil:

- O estabelecimento de relação entre o governo e a sociedade civil foi marcada pelo processo de desrespeito às deliberações do conselho, deslegitimando assim o seu papel. Foi um momento de muitos conflitos, onde o executivo tentava tornar o conselho um mero legitimador de suas ações. Um exemplo disto foi a postura de encaminhar documentos em caráter de urgência para serem assinados pelo CMAS/DC sem prévia discussão.

- Desencadeou-se um processo de interferência do executivo na articulação da sociedade civil, que culminou na criação de uma associação de ONGs– (UNIONG–União de Organizações Não-Governamentais) paralelo ao Fórum de Assistência Social.

- O executivo utilizou-se de diversos mecanismos de cooptação de instituições com assento no conselho, por exemplo ao levar no dia e horário da reunião do conselho, o convênio firmado com as instituições que iriam votar e antes de iniciar a referida reunião dizia qual era a proposta de interesse do executivo que deveria ser aprovada.

- No processo de correlação de forças, o grupo da sociedade civil que se manteve no Fórum de assistência social resistiu à manipulação política, mantendo periodicamente seus encontros em busca de articulação, formação e contato com outras instâncias, tais como: Conselho Estadual de Assistência Social, participação nas Conferências Estadual e Nacional, entre outros. Além de ter conseguido manter o calendário das conferências municipais.

Diante da resistência do Fórum de Assistência Social, o executivo passou a utilizar-se do legislativo criando leis para modificar a composição do CMAS/DC e inviabilizar a resistência política.

- O ano de 2004 é marcado pelo acirramento dos embates políticos. Iniciou-se com o descaso por parte do governo da eleição dos representantes da sociedade civil realizada em seu fórum próprio em dezembro de 2003. O executivo não convoca a primeira reunião do conselho, onde ocorreria a posse dos novos conselheiros até abril de 2004. A posse só acontece em abril por interferência do Conselho Estadual de Assistência Social, após denúncia do Fórum. Uma vez empossados os conselheiros, estabelece-se uma prática de reuniões convocadas pela Secretaria Municipal de Ação Social e Trabalho (SMASST) com

algumas instituições, ignorando completamente a existência do conselho. Em seguida, o executivo envia uma mensagem para o legislativo modificando, pela segunda vez, a lei do CMAS/DC, o que é obedecido pela Câmara, apesar das manifestações contrárias do Fórum. Diante da aprovação da lei, o executivo convoca novas eleições no meio da vigência do mandato do conselho então empossado, para assim compor um novo conselho a seus moldes. Os conselheiros da sociedade civil, então impetram um mandado de segurança junto ao Ministério Público, com o qual conseguem uma liminar impedindo a realização da eleição.

É importante salientar, que durante o ano de 2004 tiveram reuniões:

- Abril: posse dos novos conselheiros
- Junho: pauta extensa, com mais de 20 tópicos, que os conselheiros, evidentemente, não deram conta de discutir, e aquilo que foi deliberado não foi cumprido pelo executivo.
- Agosto: reunião com participação de apenas 02 (dois) conselheiros governamentais, que se negaram a participar de qualquer comissão e que não tinham qualquer informação da SMAST.

Cabe destacar que todos os meses, a partir de abril, os conselheiros e as instituições eram convocados para as reuniões ordinárias do conselho e se dirigiam à Catedral de Santo Antônio – local em que vinham acontecendo as reuniões do CMAS – porém as reuniões eram inviabilizadas pela ausência de qualquer conselheiro governamental.

Concluimos que, sobretudo no ano de 2004, a discussão da política de assistência social, enquanto direito de cidadania, conforme previsto na LOAS, foi inviabilizada em Duque de Caxias, prejudicando o município, as instituições e sobretudo, a população usuária dos serviços.

Observa-se que o exercício do controle social na política pública de assistência social revela o movimento contraditório e dialético. A tentativa de manipulação reside no fato de o governo ser compelido a incorporar algumas exigências de alguns representantes da sociedade civil progressistas, mesmo que elas sejam conflitantes com os seus interesses imediatos; mas, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à sua ordem, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem às suas necessidades.

A trajetória política dos movimentos sociais na Baixada Fluminense pode ser compreendida a partir dos conflitos e embates entre o governo e as lideranças políticas de movimentos expressivos vinculados a Igreja Católica, ao Movimento de União de Bairros (MUB), o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE), o Movimento Negro Unificado. No processo de mobilização da população temos também o Centro Comunitário de

Duque de Caxias, as organizações de esquerda e os partidos políticos que atuam no cenário de conflitos internos no âmbito municipal estabelecidos no decorrer de seu processo histórico. Neste sentido, a dominação que se faz presente através do uso da violência, da coerção, passa a exigir também o consenso quando os conselhos passam a ser institucionalizados a partir de legislação em vigor.

A sociedade brasileira apresenta um viés democrático porque historicamente no próprio desenvolvimento do capitalismo ocorrem embates, conflitos e negociação entre as classes sociais que permeiam a dinâmica societária. Consiste numa construção política travada a partir dos atores sociais: sindicatos, intelectuais, partidos políticos e outros. O Estado necessita incorporar interesses contraditórios e divergentes conciliados em última instância com a necessidade de desenvolvimento do próprio sistema.

Considerações Finais

Ao analisar a gestão da política de assistência social no período do governo do prefeito “Zito”, com base na relação entre Estado e Sociedade Civil no âmbito do conselho municipal de assistência social, constatou-se que estas, muitas vezes se estruturam em práticas clientelistas, tendo como consequência o desenvolvimento de ações fragmentadas e desarticuladas no que se referem às decisões sobre as políticas públicas.

Vale destacar que a política de assistência social passou por diversas transformações após a Constituição Federal de 1988, principalmente por ser incorporada no tripé da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência. Essas, quando comparadas entre si, têm natureza distinta, mas trazem marcas de mudanças devido ao processo de luta e conquista da classe trabalhadora. Como componente do sistema de seguridade social, pode-se afirmar que a assistência social foi a última política a adquirir o status de “pública”, pois é somente com a Lei Orgânica em 1993 que é definida a sua organização descentralizada e participativa sob a responsabilidade do Estado.

Na gestão local de Duque de Caxias existem os padrões legais estabelecidos na LOAS⁴⁵, tais como: conselho, plano e fundo municipal. Contudo, mesmo reconhecendo os avanços legais da política de assistência social, os entraves políticos e a permanência de formas clientelistas e do uso da violência para fins eleitorais, revelam dificuldades na implementação da assistência social enquanto política pública na garantia dos direitos sociais⁴⁶. As amarras que envolvem a gestão local na implementação desta política retratam a existência do passado no presente. No cotidiano reforçam as tradicionais práticas clientelistas, tutelares e paternalistas que vêm, ao longo dos anos, configurando esta política na realidade brasileira. “A incidência do **clientelismo** na assistência social, por fim, pode ser caracterizada como decisiva, no sentido de imprimir a essa política uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor” (OLIVEIRA, 2003:24 – grifos da autora).

O direcionamento político no processo de deliberação revelam que predomina no município de Duque de Caxias uma política de governo personalizada na figura do “Zito” que

⁴⁵ Lei No. 8.742 que regulamenta os artigos 203 e 204 do Capítulo da Ordem Social da Constituição Federal de 1988 (sancionada em 07 de dezembro de 1993 pelo presidente Itamar Franco).

⁴⁶ Os direitos sociais são “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (definido no artigo 6º, capítulo II da Constituição Federal de 1988).

se utiliza da manipulação política e das relações baseada no binômio Clientelismo-violência para concretizar seus interesses particulares.

O diferencial é que este tipo de gestão ocorre em uma sociedade brasileira considerada democrática porém consoante com uma conjuntura neoliberal adversa a implementação das relações democráticas, o que traz consigo a contradição.

O reconhecimento legal da assistência social como política pública sob a responsabilidade do Estado ocorreu tardiamente, com a Constituição Federal de 1988, quando é determinada a primazia do Estado na sua condução em cada esfera de governo. Esta passa a ser considerada “política de responsabilidade pública” complementada pelas ações das entidades e organizações de assistência social. Com a institucionalização da participação popular, por meio de organizações representativas nas esferas das decisões políticas, existe legalmente a possibilidade de controle social das ações de governo. No entanto, isto requer um longo processo de ruptura que envolve desmistificar e desenraizar a cultura do “favor” imbricada em um conjunto de questões, como:

“(...) sua subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado; (...) em consonância e até decorrência desse uso clientelista da assistência, ela é frequentemente implementada em função dos interesses político-econômicos do governo de plantão; (...) tratada como prática assistemática e descontínua (governamental ou não), (...) a eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e filantropia é reforçada pela opacidade das relações entre público e privado no Brasil; esta confusão não é resultado de mero <<desconhecimento>> das diferenças e, por que não dizer, antagonismo, entre assistência social como política pública e benemerência; trata-se, na verdade, de uma atitude de intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas” (BOSCHETTI, 2003: 42-44).

Com relação à descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e os Municípios, com o comando único em cada esfera de governo, há a idéia de uma redistribuição de poder entre os entes da federação e autonomia no desenvolvimento de prioridades de acordo com a especificidade local. Contudo, na década de 90, a descentralização tornou-se uma desconcentração que revela o retrocesso dos avanços preconizados como princípios⁴⁷ da política de assistência social com a adoção da agenda neoliberal.

“(...) os governos orientados pelos princípios e diretrizes neoliberais, fazendo uso da estratégia de desconcentração, repassam as atribuições e responsabilidades pelos serviços cada vez mais deteriorados, dos níveis mais

⁴⁷ Os princípios da Assistência Social encontram-se presentes no art. 4º da LOAS.

abrangentes de governo para os níveis locais como forma de transferir o peso da crise e aliviar o governo central” (PASTORINI, 2002:187).

Um dos impactos do neoliberalismo brasileiro nas políticas sociais no decorrer da segunda metade da década de 90 foi a desresponsabilização do Estado ao desencadear um processo de transferência da implementação das políticas sociais para a sociedade civil, através de convênios estabelecidos entre Organizações da Sociedade Civil (OSC's) e os órgãos públicos. Este tipo de prática vem contribuindo cada vez mais para o incentivo ao chamado “Terceiro Setor”⁴⁸.

A devastação da agenda neoliberal no social pode ser identificada por alguns fatores que limitam o avanço da assistência social como campo de política pública, uma vez que ocorre a focalização e o imediatismo na gestão das políticas sociais e o uso da máquina pública para fins eleitorais. Estes e outros fatores são reflexos de retrocessos, principalmente quando são criados os programas assistenciais⁴⁹ paralelos à institucionalização da política, atrelados à idéia da ajuda, despolitizando os sujeitos sociais.

“Seguindo as diretrizes impostas pelos organismos multilaterais (BIRD, FMI, BID), o governo FHC comprometeu-se a implementar um conjunto de programas sociais emergenciais, assistencialistas e focalizados para os “bolsões de pobreza”, buscando atenuar os efeitos mais dramáticos gerados pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico capitalista até então dominante. Esse conjunto de ações e programas assistenciais, “carro-chefe” do governo FHC, funcionaram na prática como um substituto das políticas sociais que buscavam a universalização dos direitos sociais” (PASTORINI, 2002:213).

Diante dos fatos acima, não podemos deixar de lado o mérito da herança do Movimento pelas Diretas Já, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte em 1986 e, sobretudo, a Constituição Federal de 1988 - que trouxeram mudanças significativas para as políticas sociais a partir da proposta da constituição de um Estado Nacional Democrático, principalmente pela transformação da Assistência Social numa política de Seguridade Social. Expressaram-se, legalmente com a C.F. de 88, tentativas de ruptura com os padrões assistenciais, gerando a necessidade de estabelecer uma legislação própria para organizar a

⁴⁸ O termo “Terceiro Setor” foi utilizado pela primeira vez por pesquisadores nos Estados Unidos, na década de 1970 e, a partir da década de 1980, passou a ser usado também pelos pesquisadores europeus; no Brasil, o estudo do “Terceiro Setor” é mais recente. O termo, no uso corrente, é empregado para se referir entidades privadas não-lucrativas, organizações não-governamentais e fundações. “Mais do que um conceito rigoroso ou modelo solidamente fundamentado em teoria organizacional, política ou sociológica, o ‘Terceiro Setor’, no Brasil, é uma idéia –força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação” (FALCONER, 1999:3 – In KAMEYAMA, 2001:26).

⁴⁹ O Programa Assistencial referido é o Programa Comunidade Solidária (PCS) instituído no governo FHC a partir da Medida Provisória nº 813/95.

assistência social. A Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 provocou mudanças e determinou avanços no campo social.

“A descentralização e democratização da gestão da assistência social pública, expressão maior dessas alterações no modo de gestão da assistência social, levou a aquisições fundamentais como: a unidade do lócus de debate entre e nas três esferas de governo, sobre a política pública de assistência social; a incorporação de novos elementos ao debate da assistência social decorrentes da instalação da relação participativa, em cada uma das três esferas de governo, o que colocou, frente a frente, não só os níveis de governo, como estes com a sociedade, os trabalhadores, os usuários, as organizações sociais, por meio dos conselhos nacionais, estaduais e municipais (...).”(SPOSATI, 2001: 54).

Ainda assim, considera-se que são necessárias mudanças nas relações sociais, a nível local e macro, para desencadear um rompimento com as práticas tradicionais que aprisionam a assistência social num patamar patrimonialista e clientelista na realidade brasileira.

É importante explicitar que falta a estruturação de um padrão de proteção social para implementar um Sistema de Seguridade Social no Brasil. A assistência social alçada à condição de política pública na constituição de 1988 foi a última política a ser regulamentada e, por indefinição orçamentária, pode ser considerada a “prima pobre”⁵⁰ da saúde e da previdência social.

As políticas sociais que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro sofrem os efeitos da globalização⁵¹. O processo de globalização tem implicações diretas no mundo do trabalho que gera como conseqüência: o desemprego, a desproteção social para os trabalhadores do mercado informal e as mudanças no papel do Estado com a primazia do mercado na regulação do sistema de proteção social.

“(...) propor como questão a Seguridade Social brasileira e em particular a Assistência Social no limiar do século XXI supõe, como ponto de partida, situar o precário sistema de proteção social público do país no contexto contraditório das profundas transformações que vêm sendo observadas nos padrões de acumulação capitalista em nível mundial, com suas conseqüências no plano social, político e cultural” (YAZBEK, 1998:50).

⁵⁰ Expressão utilizada por Aldaíza Sposati, em seus artigos sobre a política de Assistência Social.

⁵¹ “A globalização é, pois, esse processo visível a partir dos anos 80, esse movimento complexo e de difícil definição caracterizado por mudanças em diferentes esferas da sociedade mundial e que altera ‘relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais, ainda que de modo desigual e contraditório’ (IANNI, 1992:39). Não é um fenômeno novo porque o capitalismo é necessariamente global; é um fenômeno mitificado e ideologizado que comporta fraturas e contradições, mas inegavelmente é um processo com características próprias na perspectiva de adequação à nova tendência expansiva do capital” (YAZBEK, 1998:51).

O resgate da trajetória do sistema de proteção social no Brasil traçando um paralelo com o contexto mundial e a sua importância para a classe trabalhadora se fez necessário porque: “as políticas de proteção garantem a cobertura de vulnerabilidades, a redução de riscos sociais e defendem um padrão básico de vida” (SPOSATI, 1997:27).

Num determinado contexto histórico do desenvolvimento do sistema capitalista, os padrões de proteção sociais têm seu marco de acordo com os aspectos econômico, político e social que emergem do processo de produção e reprodução das relações sociais no mundo e nas trajetórias histórico-conjunturais de cada país.

Os diversos e variados padrões de proteção social em cada país vinculam-se às relações entre as classes sociais, as condições econômicas e ao direcionamento político, econômico e social do governo tanto em países de capitalismo central, quanto periférico.

As relações que existem numa determinada época entre as classes da sociedade se refletem na estrutura do poder e no Estado. Cabe salientar que a configuração do Estado enquanto instância de formulação e intervenção nas políticas sociais tem a ver com o porquê de sua existência. O Estado como uma instância de mediação entre as classes intervém nas mazelas (refrações) da “questão social⁵²” incorporando tanto os interesses da classe trabalhadora quanto da burguesia de acordo com a hegemonia presente. Desvelando o sentido do Estado, podemos enfatizar que a sua intervenção no social tem relação direta com o próprio papel contestador da classe trabalhadora, a necessidade de manutenção da ordem e a garantia da acumulação de capital pela burguesia.

O Brasil tem na Constituição Federal de 1988 uma ampliação do conceito do sistema de seguridade social. Embora o Estado intervenha desde a década de 1920 no formato contratual/contributivo em torno da previdência social e, ainda hoje, esse conceito, se comparado a outros países, é considerado restrito e fragmentado por falta de organização das políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência num Ministério da Seguridade Social. A necessidade de novas formas de organização e gestão das políticas que compõem o tripé da seguridade social tem implicação direta com a questão da indefinição orçamentária, lógicas diferenciadas e por vezes, contraditórias e desiguais referentes a sua natureza, etc...

“O conceito de Seguridade Social abraçado pela Constituição Federal brasileira de 1988 é restrito e acanhado, se comparado com o esquema concebido por Beveridge, em 1942. Assim, enquanto o esquema beveridgiano incluiu, ao lado de um programa unificado e amplo de Seguro

⁵² A categoria “questão social” aqui entendida, parte da definição de diversos autores marxista que a define como expressão da contradição capital X trabalho, o antagonismo entre classes sociais, e entre elas e o Estado.

Social, a saúde, a assistência, a reabilitação, a pensão às crianças, o treinamento profissional e a sustentação ao emprego (Beveridge, 1943), o esquema brasileiro restringe-se à previdência, à saúde e à Assistência Social” (PEREIRA, 1998:66).

Os variados tipos de padrão de proteção social quanto à cobertura, ao financiamento (redistributivo, contributivo, etc.), dentre outros aspectos, demonstram o grau de desenvolvimento do modo de produção capitalista e as respostas viabilizadas para as desigualdades sociais. Entretanto, o debate sobre o sistema de proteção social desenhado a partir das políticas sociais adquire o caráter público, quando o Estado passa a intervir na relação entre capital e trabalho. Uma vez que o capitalista só se responsabiliza pelo salário, os outros benefícios necessários para a manutenção e reprodução da força de trabalho cabem ao Estado.

Ainda que, considera-se a importância da política de assistência social estar inserida no tripé da seguridade social e portanto, adquirir o status de política pública. Porém, a concepção de seguridade social no caso brasileiro é restrita por legalmente se limitar a três políticas setoriais: assistência social, saúde e previdência. É necessário ir além e propor sua ampliação com base no artigo 6º da C.F. de 1988 incorporando outras políticas sociais. Art. 6º “direito à vida, saúde, educação, moradia, etc...”

A assistência social, ao estar direcionada para as classes subalternas é uma política que traz em seu bojo a contradição que impera na lógica do sistema de acumulação capitalista, “ela também é usada pelo próprio sistema para a sua dominação” (PEREIRA, 1996). Isto significa que a assistência social é determinada, no processo de produção, pela contradição entre capital e trabalho e que, ao mesmo tempo, é uma forma de regulação dessa contradição.

Ainda que possa existir em outras formas de organização social, a assistência social na sociedade capitalista só será superada quando houver a superação da contradição entre capital e trabalho. Entretanto, a sua determinação e manifestação demandam o acesso à riqueza socialmente produzida, ainda que na lógica do capital as respostas sejam enviesadas e escassas. Segundo Yazbek,

“(...) a assistência é, pois, como as demais políticas do campo social, expressão de relações sociais que reproduzem os interesses em confronto na sociedade. Reproduzem, portanto, a exploração, a dominação e a resistência, num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza” (1999:22).

Segundo Sposati (1985) “a assistência social enquanto prestação de serviços constitui uma mediação na relação entre classes e é o desvelamento do caráter ideológico desta relação

que permite apreendê-la como um espaço contraditório onde também ocorre a luta pelos direitos sociais”. Esta política tem a peculiaridade de ser, ao mesmo tempo, uma forma de dominação e resistência, porque “as expressões de luta de classe se transformam em objetos de assistência social, e os serviços sociais que são expressão de ‘direitos sociais’ dos cidadãos, transmutam-se em matéria-prima da assistência” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982: 93).

Desta forma, “a Assistência Social é, a exemplo de toda política, uma representação de interesses, é óbvio que na sua formulação e no seu desenvolvimento estão representadas demandas e necessidades diferenciadas, de difícil conciliação” (PEREIRA, 1998:69).

Entre os diversos estudiosos da LOAS existe um consenso a respeito de sua construção ter sido permeada por tensão de interesses opostos e negociações estratégicas para a sua formatação final. Na própria análise de seu conteúdo pode-se identificar algumas tensões e contradições:

“(…) a LOAS – uma lei que nasceu sob o signo da contradição ou da tensão dialética entre interesses conflitantes. Na verdade, (...) é um documento juspolítico – jurídico e político – (Pereira, 1996), que expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, toda a gama de dissensões que caracterizaram a história da “Assistência Social desde as ‘leis dos pobres’, entre os séculos XVI e XIX, até os nossos dias, passando pelas políticas sociais do Welfare State, de pós-Segunda Guerra Mundial. Nela está inscrita a reprodução de velhos embates em torno da questão social e de velhas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania” (PEREIRA, 1998:69 e 70).

Este estudo da análise do exercício do controle social da política de assistência social no município de Duque de Caxias no período de 2001 a 2004, partiu para uma compreensão da arena política que reflete os interesses em disputa ora conflitantes e contraditórios ora consensuais.

No caso específico da experiência do conselho municipal de assistência social em Duque de Caxias, a participação social reflete a possibilidade de mudança no campo da cultura política da assistência social, mediante vários fatores, dentre eles, o fato de a população deixar de ser apenas usuária dos serviços para se transformar em sujeito político que participa das decisões e fiscaliza a execução da política local. “Envolve a constituição de sujeitos sociais no movimento de conquista do consenso e da direção ético-política, em torno de valores (...) e sustentação de determinado projeto político” (RAICHELIS, 2000:45). Embora este conceito de participação tenha respaldo no marco legal, na realidade, sabemos

que não acontece desta forma e que na arena política existe um complexo e contraditório emaranhado de interesses corporativos.

Os mecanismos de controle social da política de assistência social como: os conselhos e as conferências instituídos legalmente, são considerados espaços permeados por correlação de forças que implicam interesses em jogo, disputa por hegemonia e defesa de uma determinada concepção política..

Os fóruns de assistência social não têm uma obrigatoriedade formal, mas, quando existem nas diversas instâncias da federação (nacional, estadual e municipal), são considerados espaços de articulação da sociedade civil no exercício do controle social, tendo um caráter propositivo na defesa ou não da assistência social enquanto política pública e atuam no processo de formulação de propostas alternativas frente às discussões e deliberações existentes nos conselhos e conferências.

Desta forma, o controle social a partir da concepção advinda da Constituição Federal de 1988, utilizando-se dos conselhos de políticas públicas, estabeleceu que a gestão administrativa deveria ter o caráter democrático e descentralizado com a participação da população.

O receituário neoliberal é coerente com as suas prerrogativas de livre mercado, quando prioriza a abertura da economia ao capital estrangeiro e ao controle inflacionário, defende a reforma do Estado com sua minimização e privatização dos bens públicos, assim como a desregulamentação do mercado de trabalho, retrocedendo com as conquistas da classe trabalhadora presente na constituição Federal de 1988. Os ajustes fiscais que o Brasil faz por pressão das instituições financeiras multilaterais trazem sérias conseqüências para as políticas sociais. Existe um direcionamento de forças para uma recuperação da economia que se torna cada vez mais ineficaz e, ainda como conseqüência, deteriora o campo social.

A direção política do primeiro governo de FHC deu um tratamento negativo às políticas sociais e criou as bases para consolidar o neoliberalismo.

“(...) o tratamento negativo das políticas sociais, tal como se compreendiam no arcabouço constitucional de 1988, funcionou duplamente: de um lado, forneceu elementos para justificar a impossibilidade de assegurar aqueles direitos; de outro, instaurou condições para institucionalizar políticas sociais convenientes e adequadas ao projeto político de que FHC se fez condutor” (NETTO, 1999:81).

Com base neste panorama nacional, este trabalho procurou situar o agravamento da ofensiva neoliberal no quadro social brasileiro enfatizando o aumento da demanda por políticas sociais em contraposição aos investimentos sociais que foram reduzidos pelo modelo

de estabilização monetária, e a cultura antidemocrática que predomina nas relações entre governo e sociedade civil no espaço do conselho com a utilização de mecanismos legais em torno de interesses neoliberais.

A análise da assistência social a partir dos sujeitos envolvidos no processo decisório nos permitiu identificar os limites e as possibilidades da política social em estudo, desvendar as contradições, compreender as bases que conformam o consenso no processo de formulação, fiscalização, controle e avaliação do impacto social das decisões nas políticas sociais.

Na esfera política fica nítido que as características culturais do passado interferem nas relações sociais estabelecidas no presente entre o governo e a sociedade civil, principalmente pelo viés clientelista e antidemocrático muitas vezes predominante no tratamento das políticas sociais para a população local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício de. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLAN/Rio, 1997.

ALVES, José Cláudio Souza. *Baixada Fluminense: A Violência na construção do poder*. São Paulo, Departamento de Sociologia/USP, 1998. (Tese de Doutorado).

ALVES, José Cláudio Souza. *Dos Barões ao Extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias-Rio de Janeiro, SEPE-Núcleo Duque de Caxias/APPH-CLIO/ Biblioteca Comunitária Oscar Romero, 2003.

ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* São Paulo: Cortez, 1999.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. *O sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado*. São Paulo em Perspectiva: Revista da Fundação SEADE, São Paulo, v. 11, n. 3, p.20-31, jul./set. 1997.

BEHRING, Elaine Rossetti. “Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia”. *Serviço Social e Sociedade*, nº 73. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. “Os conselhos de assistência social e a construção da democracia”. In: *Política de assistência social: Uma trajetória de avanços e desafios. Cadernos Abong*. Brasília, ABONG/CFESS/CNTSS, novembro de 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa – Referendo, Plesbicito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BERETTA, R. C. S. e MARTINS L. C. O. “Estado, municipalização e gestão municipal”. *Serviço Social e Sociedade*, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004.

BORÓN, Atilio. “A Sociedade Civil depois do dilúvio neoliberal”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo* 2ª ed. Brasília: UnB, 2003.

BRASIL *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Título VIII –Da Ordem Social. Capítulo VII- Da Família, da Criança e do Adolescente e do Idoso, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.662, de 13 de março de 1993- *Código de Ética do Assistente Social*.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993- *Lei Orgânica de Assistência Social*.

BRASIL. *Ministério da Previdência e Assistência Social*. Secretaria de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MPAS, 1998.

BRASIL. *Ministério da Previdência e Assistência Social*. Secretaria de Assistência Social. Relatórios de Gestão – 1998 -2002. Brasília.

BRAVO, Maria Inês Souza. “Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos”. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs) *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez – UERJ, 2002..

CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil - Participação Cidadã e Controle Social*. Rio de Janeiro: IBAM/FASE, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. *A cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

CENSO Demográfico. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2000.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e Sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. “Notas sobre cidadania e modernidade”. *Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*. Volume I, número 1. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente – Ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e Política: A dualidade de Poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1996.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: UNICAMP/Paz e Terra, 2002.

DRAIBE. Sônia Miriam. “As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas”. In: *Para a Década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. “O Futuro do Welfare state na nova ordem mundial”. *Lua Nova* (Revista de Cultura e Política), nº 35, 1995.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

FREIRE, Silene de Moraes. “Estado, Democracia e Questão Social no Brasil”. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). *Política Social e democracia*. 2. ed.- São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, pp. 149-172.

GONH, Maria da Glória. *Conselhos Gestores: participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época)

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, M. V. *Trabalho e indivíduo social*. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 10 ed. São Paulo: Cortez, 1982.

IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

IANNI, Octávio. *O Colapso do Populismo no Brasil – 2 ed.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JOVCHELOVITCH, Mariova “O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil”. *Serviço Social & Sociedade*, nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/ IPPUR/ FASE/ Editora Revan, 2001.

KAMEYAMA, Nobuco. “A Nova configuração das políticas sociais”. *Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*. Volume I, número 5. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

KOSÍK, Karel. *Dialética do Concreto*. Trad. de Célia Neves e Alderico Toríbio, 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAURELL, Asa Cristina. “Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo”. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-omega, 1975.

LESBAUPIN, Ivo (Org). *O Desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

- LESBAUPIN, Ivo. *O Rei está ficando nu!* Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2001. (Mimeo).
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local X Exclusão Social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. *O Desmonte da Nação em Dados*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- LOBO T. *Descentralização: conceito, princípios, práticas governamental*. Cadernos de Pesquisa, Revista de Estudos e Pesquisas em Educação, São Paulo, n. 74, ago. 1990.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MARQUES, Alexandre dos Santos. *Baixada Fluminense: da conceituação às problemáticas sociais contemporâneas*. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEMPEDOCH, 2003.(mimeo)
- MARQUES, Alexandre dos Santos. *Da Área de Segurança Nacional aos Governos Eleitos. Duque de Caxias 1971-2003*. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEMPEDOCH, 2003. (mimeo).
- MARQUES, Alexandre dos Santos. *Movimentos Sociais: da contestação à intervenção às lutas Democráticas. Duque de Caxias 1971-2003*. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEMPEDOCH, 2003. (mimeo).
- MARSHALL , T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: HUCITEC, 1994
- MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1996.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social – Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.
- NETTO, José Paulo. “A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 79. São Paulo: Cortez, 2004.
- NETTO, José Paulo. “A esquerda e as duas almas do governo Lula”. In: *Jornal do Brasil*, 19 de janeiro de 2003.
- NETTO, José Paulo. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- NETTO, José Paulo. “FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras”. In: LESBAUPIN, Ivo (Org). *O Desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

NETTO, José Paulo. “Transformações Societárias e Serviço Social - Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. *Cultura Política e Assistência Social: Uma Análise das Orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. *Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social*. *Revista Ser Social*. Volume I, número 1. Brasília: UnB, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. “Neoliberalismo à brasileira”. In: SADER Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PASTORINI, Alejandra. *O Círculo “maldito” da pobreza no Brasil – a mistificação das “novas” políticas sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2002.

PAULO, Marli da Silva. *Povo Carente, Clientelismo Emergente: Eleições Municipais em Duque de Caxias no ano de 1996*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998. (Monografia de Final de Curso).

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. “A Política Social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social”. *Serviço Social e Sociedade*, n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. “Sobre a Política de Assistência Social no Brasil”. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.) *Política Social e democracia*. 2. ed.- São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. (pp. 217-233)

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PROJETO POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: O POTENCIAL DOS CONSELHOS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. *Mapeamento dos Conselhos da Baixada Fluminense (Região Metropolitana II)*. Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.

RAMOS, Maria H. R. “Políticas urbanas, conselhos locais e Segregação socioespacial”. In: RAMOS, Maria H. R. (org.) *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

RAMOS, Maria Helena Rauta. “Poder Local e acumulação capitalista na era da globalização”. *Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*. Volume I, número 1. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

ROCHA, P. E. Financiamento da Assistência Social. *Cadernos da ABONG*, n. 21. Brasília: CFESS, 2000.

RUSSO, Mariza; CAVALCANTE, Ilce G. M. Cavalcante; FELIX, Ângela; MEDEIROS, Jane Maria. *Manual para elaboração e normatização de dissertações e teses*. Rio de Janeiro: UFRJ-SIBI, 1997. (mimeo).

SANTOS, Wanderley. *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOARES, Laura Tavares. *Os Custos Sociais do Ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época).

SOTO, Silvia Fernández. “El concepto de pobreza en la teoría marxista”. *Serviço Social e Sociedade*, n. 73. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Marluvia Santos de. Imagens da cidade de Duque de Caxias. *Revista da FEUDUC*. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEPEA/PIBIC, setembro de 2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. “A inclusão social e o programa de renda mínima”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 66. São Paulo: Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 7 ed. – São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. “Assistência Social: desafios para uma política pública de Seguridade Social”. *Cadernos ABONG*, n 3, São Paulo, 1995.

STEIN, Rosa Helena. “A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual)”. *Serviço Social e Sociedade*, n. 54. São Paulo: Cortez, 1997.

STEIN, Rosa Helena. “A descentralização político-administrativa na Assistência Social”. *Serviço Social e Sociedade*, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

TELLES, Vera da Silva. “Sociedade Civil e a construção de espaços públicos”. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Resolução CEPEG n° 02/2002*.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. “As armas secretas que abateram a Seguridade Social”. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O Desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. “O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil”. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara Amazonêida Pereira (orgs.) *Política Social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. (pp. 173-195)

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil – Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IUPERJ – UCAM/Editora Revan, 1998.

WEBER, Max. As três formas de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (org.). *Max Weber*. São Paulo: Ática, 1986.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YASBEK, Maria Carmelita. “As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. “Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

YASBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da Questão Social. In: I Conferência Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos. Conselho Nacional de Assistência Social. p.21. Brasília, 1995.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1999.

Anexo

Roteiro de Entrevista com Conselheiros da Política de Assistência Social

Principais eixos que devem nortear o roteiro de entrevista com os conselheiros: a participação do conselheiro no processo de ELABORAÇÃO, SUPERVISÃO e AVALIAÇÃO da execução da política de assistência social.

- 1) Identificação [QUEM É O CONSELHEIRO]:
 - Nome, escolaridade
 - Órgão que representa e tipo de atividade que desenvolve na Instituição
 - Participa de algum tipo de movimento social, partido político, sindicato, associação religiosa ou filantrópica???
 - Desde quando participa como conselheiro?
- 2) Funcionamento, Fiscalização e Controle Social no processo de formulação, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social
 - 2.1 Quando foi criado o CMAS e como está estruturado o seu funcionamento?
 - 2.2 Qual foi o 1º. PMAS e como o CMAS participa do processo de formulação, aprovação e avaliação do PMAS?
 - 2.3 Quando o Fórum Municipal de Assistência Social foi criado e qual é a sua relação com o CMAS?
 - 2.4 Quando foi criado o Fundo Municipal de Assistência Social, qual é a fonte e a origem dos recursos?
 - 2.5 Como ocorre a gestão e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social?
 - 2.6 Quais foram as Conferências Municipais de Assistência Social que participou? Quais foram às deliberações e qual a importância deste fórum para a Política de Assistência Social?
 - 2.7 Existe algum diagnóstico da realidade social? Este é considerado no processo de avaliação da política de assistência social pelo conselho? Como ocorre o processo de avaliação da política de assistência social pelo CMAS?
 - 2.8 Como define a relação entre os representantes governamentais e da sociedade civil?
 - 2.9 Conhece os programas e projetos de assistência social desenvolvido pelo governo municipal de Duque de Caxias? Qual é a sua avaliação?

- 2.10 Existe diferença entre assistência e assistencialismo? Qual?
- 2.11 Quais são os mecanismos utilizados pelo CMAS para socializar as informações referentes às deliberações (programa, o orçamento, etc) com a população em geral?
- 2.12 O que entende por controle social?
- 2.13 Quais são os processos e procedimentos adotados pelo CMAS para inscrever e fiscalizar entidades assistenciais?
- 2.14 Quais são os problemas detectados no funcionamento do CMAS e como estes poderiam ser superados?

3. Proposições

- 3.1 O Conselho tem cumprido seu papel quanto ao controle social (tem se constituído um espaço de participação, de formulação, normatização, deliberação, inscrição e fiscalização das entidades e ações na área da assistência social)?
- 3.2 Como demonstrar a importância dos Conselhos, de modo a assegurar as condições materiais e financeiros necessárias ao seu funcionamento e atribuir-lhe respeitabilidade perante os órgãos públicos e a sociedade?
- 3.3 Como fomentar a mobilização da sociedade civil em defesa da Assistência Social (organização de usuários, fórum de Assistência Social, conferências, eventos campanhas etc.)?
- 3.4 Como monitorar e avaliar o processo de organização, realização e implementação das deliberações das conferências?
- 3.5 Como acompanhar e avaliar a execução das ações de Assistência Social?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)