



**Marcio Eduardo Brotto**

**Mudar para Permanecer?  
História, Cultura Política e Assistência  
Social em Duque de Caxias/RJ**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Inez Terezinha Stampa.

Rio de Janeiro  
Junho de 2012



**Marcio Eduardo Brotto**

**Mudar para Permanecer?  
História, Cultura Política e Assistência  
Social em Duque de Caxias/RJ**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Profa. Inez Terezinha Stampa**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profa. Ana Maria Quiroga**

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profa. Monica de Castro Maia Senna**

UFF

**Profa. Lobélia da Silva Faceira**

UNIRIO

**Profa. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 22 de junho de 2012

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

## **Marcio Eduardo Brotto**

Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996), possui Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2000), onde também realiza seu doutorado (iniciado em 2008), desenvolvendo estudos sobre a Política de Assistência Social. Atualmente é Professor Adjunto Mestre do Curso de Serviço Social da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO), onde também coordena a Pós-Graduação Lato Sensu em Políticas Sociais e a Pesquisa de Iniciação Científica intitulada "A Trajetória da Assistência Social nos Municípios de Duque de Caxias e Niterói: reconhecendo as influências históricas da Cultura Política Local", aprovada e financiada pela FUNADESP. Tem experiência na execução e gestão de ações profissionais em Serviço Social, com ênfase nas áreas de Saúde Pública, Saúde da Família e Assistência Social.

### Ficha Catalográfica

Brotto, Marcio Eduardo

Mudar para permanecer? história, cultura política e assistência social em Duque de Caxias/RJ / Marcio Eduardo Brotto ; orientadora: Inez Terezinha Stampa. – 2012.

294 f. : il. (color.) ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Assistência social. 3. Cultura política. 4. Democratização. 5. Descentralização. 6. História. 7. Duque de Caxias. I. Stampa, Inez Terezinha. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

A meus pais Zilda e Luiz (in memorian)  
por me formarem um cidadão  
e por sempre investirem  
nos seus, e meus, ideais.

## Agradecimentos

Chega o momento de apresentar o produto de quatro anos de estudos e reflexões. Esta caminhada não foi solitária. Por ela, passaram várias pessoas compartilhando e influenciando, direta ou indiretamente, a produção e sistematização do conteúdo que será apresentado. Contudo, gostaria de agradecer, algumas em especial:

A minha mãe Zilda Brotto pelo carinho e afeto; por entender minhas ausências e impaciências; por ser minha parceira de todas as horas e sempre me incentivar aos estudos, mesmo quando acha que faço coisas demais. Sem dúvida é meu estímulo e a razão do meu viver; pessoa que quero de ter infinitamente perto de mim e por quem faço tudo para que seja sempre muito, mas muito feliz ... Te Amo!

A minha sobrinha Liliane, que demonstra nutrir por mim admiração e referência profissional. Obrigado pelo seu carinho e sejamos sempre amigos, cúmplices e participantes na busca por um Mundo melhor.

Ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio pela oportunidade em poder continuar meu processo de formação profissional, investindo na proposta da pesquisa apresentada. A todos que se dedicam, em diferentes formas de atuação, para qualificação do ensino. Em especial a Profa. Suely Bulhões pela acolhida; a Profa. Luiza Helena, pela gestão de extrema competência no Departamento e a querida Joana Félix, nossa “faz tudo”, sem a qual não saberia o que fazer, diante dos tramites e demandas institucionais.

As minhas orientadoras!!! Isso mesmo, no plural. Fui um doutorando de SORTE – tive o privilégio de ter duas orientadoras: Ana Maria Quiroga e Inez Stampa. Duas mulheres fortes e extremamente competentes, que sabem dividir o conhecimento e estimular o crescimento de seus discentes. Com a Ana aprendi muito, sobretudo a acreditar em mim... “né bem”!!! Talvez ela não saiba a dimensão das influências e das marcas, todas positivas, que vem deixando, pois a tese termina, mas os laços de

amizade jamais! Obrigado por abrir seu coração e acolher afetuosamente este que será seu eterno admirador. Com a Inês nossa... sem palavras! Nos reencontramos, agora não mais como amigos de mestrado, mas como “cúmplices” na finalização de um estudo! Obrigado pelo aprendizado e incentivo, por ser meu ombro amigo na hora das dúvidas e incertezas, que demandaram, e muito, o seu precioso tempo. Não tenho como agradecer toda dedicação e todas as suas valiosas orientações acadêmicas, que vão seguir comigo... além, é claro, da amizade que é muito verdadeira.

A minha turma de doutorado pelas reflexões e estudos coletivos, bem como pela oportunidade de partilharmos bons momentos juntos. Em especial a Elisa Regina Ambrósio que, para além do doutorado, será minha eterna supervisora de estágio em serviço social; uma profissional competente que sempre estimula seus alunos ao crescimento. Sempre me lembrarei de você e de nossos bons momentos.

Aos meus amigos de atuação profissional no Programa Médico de Família de Niterói, pelo companheirismo e estímulo... agradeço a minha coordenadora Marilza Miranda que sempre investiu em meu potencial e aqueles que dividem comigo um trabalho de significativa importância, em especial a equipe de supervisão que integro.

Aos professores e amigos de trabalho da Unigranrio, instituição de ensino que leciono e onde encontrei a oportunidade de aprofundar minhas qualidades acadêmicas. A minha coordenadora de curso - Marina Amoedo - pela confiança nesta trajetória. A todos os professores do curso de Serviço Social, que buscam fazer nesta instituição um trabalho coletivo, direcionado a formação profissional de qualidade. Aqui não poderia deixar de mencionar alguns amigos, apesar de sempre acabamos esquecendo alguém (por isso as reticências ao final). Pela parceria meus agradecimentos a vocês: Adriana Serzedello, Ana Condeixa, Andrea Lemos, Andrea Lopes, Bruno José, Cristiane Queiroz, Débora Lopes, Diego Rivas, Ebe Campinha, Elisa Goldman, Elizabeth Queiroga, Ivan Christo, Ivano Reis, Lóbelia Faceira, Lucy Decacche, Maria Rita, Marina Amoedo, Pryscila Gouveia, Renata Coelho, Robson Roberto, Sandra Baliza...

Aos meus alunos de graduação e pós-graduação da Unigranrio. Vocês formam a engrenagem do meu motor, a peça que me move; são aqueles que me fazem ser criativo e sempre estar pensando e ousando em novas práticas. Agradeço o carinho de todos e a confiança em mim. Desejo para todos, sempre, muito sucesso. E não se esqueçam: contem sempre comigo!

A minha banca de defesa de tese, formada por profissionais escolhidos pela convicção de significativas contribuições para meu aprimoramento acadêmico e de pesquisa. Agradeço pela disponibilidade e espero poder revê-los, muitas vezes, em nossa caminhada profissional.

Aos profissionais e todas as lideranças comunitárias do município de Duque de Caxias, que abriram suas portas para minha participação em suas atividades e práticas. Agradeço por partilharem suas experiências e momentos; por confienciarem informações e por partilharem da necessidade de um debate crítico sobre a Política Municipal de Assistência Social local. Sem vocês eu não teria chegado até aqui!

## Resumo

Brotto, Marcio Eduardo; Stampa, Inez Terezinha. **Mudar para Permanecer? História, Cultura Política e Assistência Social em Duque de Caxias/RJ.** Rio de Janeiro, 2012. 294p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese propõe uma reflexão sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, por conseguinte, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Duque de Caxias/RJ, levando em consideração a história e as expressões da cultura política local. Para tanto, parte do pressuposto de que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais brasileiras foram, paulatinamente, sendo fundamentadas em uma perspectiva democrática, na condição de garantidoras de direitos sociais. Apesar de administrativamente descentralizadas em sua execução, essas políticas ainda se encontram submetidas a uma espécie de “centralidade federal”, uma vez que o Poder Executivo Federal determina as diretrizes nacionais a serem seguidas em sua execução pelos municípios. Por outro lado, o presente estudo considera que a autonomia constitucional dada aos municípios permite que as diretrizes nacionais sejam reestruturadas de forma a garantir que a implementação das mesmas ocorra de acordo com as realidades locais. Nesse sentido, o cumprimento dessas diretrizes nacionais é frequentemente influenciado pela trajetória histórica local e seu modo de fazer política, configurados, no caso do município de Duque de Caxias, na permanência de práticas que tornam visíveis os traços da cultura política conservadora, pautada numa lógica de mando e subserviência. O município de Duque de Caxias foi eleito, como campo de estudo e pesquisa, tendo em vista as suas características contraditórias pautadas, de um lado, no elevado padrão de arrecadação tributária, por reflexo da industrialização local, e de outro, pelos elevados índices de desigualdade social, refletidos na significativa precariedade do padrão de vida de sua população. O estudo abordou essas contradições, que decorrem do processo histórico de formação do município e são explicitadas por intermédio de práticas permeadas pelo autoritarismo, assistencialismo, clientelismo e pela cultura do medo, que se



perpetuam e agem sob novas configurações na atual execução da política de Assistência Social, ainda que esta esteja pautada em uma perspectiva democrática.

### **Palavras-chave**

Assistência Social; Cultura Política; Democratização; Descentralização; História; Duque de Caxias.

## Abstract

Brotto, Marcio Eduardo; Stampa, Inez Terezinha (Advisor). **Change to remain the same? History, Political Culture and Social Assistance in Duque de Caxias/RJ**. Rio de Janeiro, 2012. 294p. Doctoral Thesis – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis proposes a reflection on the implementation of the Brazilian National Social Assistance Policy (PNAS) and therefore of the Unified Social Services (SUAS) in the city of Duque de Caxias (Rio de Janeiro State, Brazil), considering the history and expressions of the local political culture. For this purpose it assumed that after the promulgation of the Constitution of 1988 the Brazilian social policies were gradually being treated in a democratic perspective in order to guarantee social rights. Although administratively decentralized these policies are still subject to a kind of "federal centralization" as the federal government determines national guidelines to be followed by the municipalities. On the other hand the study considers that the autonomy given to municipalities by the 1988 Constitution allows them to proceed an adaptation of national guidelines in order to ensure that they are implemented in accordance with local realities. The fulfillment of these national guidelines is often influenced by the local history and its way of performing politics. In the case of Duque de Caxias, it is possible to identify some traces of a conservative political culture based on the logic of power and subservience. The municipality of Duque de Caxias was selected as field of study because of its contradictory features: high tax collection and industrialization rates in opposite to low standards of living and high social disparity. The study addressed these contradictions and tries to explain them through the analysis of the national and local history identifying some practices as permeated by authoritarianism, paternalism, clientelism and influenced by the culture. It also points out that these practices perpetuate themselves under a "democratic" disguise.

## **Keywords**

Social Assistance; Political Culture; Democratization; Decentralization, History; Duque de Caxias.

## Sumário

1. Introdução	24
2. A Formação do Estado Brasileiro e suas Influências na Conformação das Políticas Sociais	35
2.1. A Democracia e suas Concepções: bases para compreensão das transformações históricas e políticas no cenário social	38
2.2. Estado e Sociedade Civil: características de uma relação necessária para uma democracia garantidora de direitos	52
2.3. A Reformatação das Políticas Sociais à Luz da Reforma do Estado	58
2.4. História e Cultura Política no Cenário de democratização: críticas, expressões e influências	64
3. Descentralização, Gestão Democrática e Cultura Política: diretrizes e influências para as Políticas Sociais	78
3.1. A Descentralização como Diretriz e o Municipalismo como Consequência	78
3.2. A Democratização e Descentralização da Política de Assistência Social: traços e influências históricas	87
3.3. As influências da cultura política na história política da Assistência Social	97
4. Aspectos da Baixada Fluminense e do Município de Duque de Caxias/RJ	106
4.1. A Baixada Fluminense: locus de intervenção e análise política	106
4.2. O Processo de Emancipação do Município de Duque de Caxias/RJ	119

4.3. Os Tempos do “Capa Preta”: Tenório Cavalcanti e a política feita à bala	126
4.4. A Redemocratização e a “FelizCidade” de Zito	133
4.5. O Econômico e o Social no Município de Duque de Caxias/RJ	142
5. A Descentralização da Assistência Social em Duque de Caxias/RJ: traços históricos da cultura política local – desafios para uma perspectiva democratizadora	160
5.1. A construção de uma história recente, com marcas do passado	160
5.2. A gestão: centralização e limitação da proposta assistencial	164
5.3 Centros Sociais: “mantém quem tem um coração bom”	173
5.4 Desafios para a implementação e para a consolidação do Plano Municipal de Assistência Social em Duque de Caxias/RJ	183
5.5. O financiamento da rede socioassistencial em Duque de Caxias/RJ	189
5.6. Representação da Sociedade Civil no campo da assistência social em Duque de Caxias/RJ: “você vai participar como?”	203
6. Considerações Finais	216
7. Referências Bibliográficas	222
8. Anexos	242

## Lista de Ilustrações

Ilustração 1 - Sistema Organizacional e Participativo da Política de Assistência Social	91
Ilustração 2 - Diagrama de interseção entre funções da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004	93
Ilustração 3 - Organização da Rede de Proteção Social no SUAS	94
Ilustração 4 - Diagrama de mecanismos de articulação, pactuação e deliberação na Política de Assistência Social – PNAS/2004	95
Ilustração 5 - Mapa de Divisão Territorial do Estado do Rio de Janeiro: Municípios e Regiões de Governo	107
Ilustração 6 - Mapa da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro	108
Ilustração 7 - Fechamento de Centro Social na Baixada Fluminense, após derrota eleitoral de seu mantenedor	116
Ilustração 8 - Localização do Município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro e sua divisão territorial	122
Ilustração 9 - Tenório Cavalcante, liderança caxiense	128
Ilustração 10 - Tenório Cavalcanti, com sua famosa “Lurdinha”	128
Ilustração 11 - Biografia sobre a trajetória política de Zito – Editora Liberato, 1999	136
Ilustração 12 - Complexo da Fábrica Nacional de Motores e sua logomarca	143
Ilustração 13 - Fábrica Nacional de Motores no Mercado Automobilístico Nacional	145
Ilustração 14 - Trajeto do Complexo Petroquímico Metropolitano	146
Ilustração 15 - Maquete do Complexo da RIOPOL em Duque de Caxias/RJ	147

Ilustração 16 - Complexo da Refinaria de Duque de Caxias/RJ – REDUC	147
Ilustração 17 - Falta de Estrutura Sanitária em Favela de Duque de Caxias/RJ	152
Ilustração 18 - Vista aérea do Núcleo Central da Cidade dos Meninos	153
Ilustração 19 - Cidade dos Meninos – Focos Primários e Secundários de Contaminação	154
Ilustração 20 - Lixão de Jardim Gramacho – Duque de Caxias/RJ	155
Ilustração 21 - Inauguração de Centro Social no bairro de Vila São Luiz, 1º Distrito de Duque de Caxias/RJ	182
Ilustração 22 - Plenária da X Conferência Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ – 2011	205

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Influência da História e da Cultura Política em Duque de Caxias/RJ, na atualidade e por prioridade	104
Gráfico 2 - Distribuição do Produto Interno Bruto de Duque de Caxias/RJ, por setores de produção	148
Gráfico 3 - Fatos Históricos Marcantes na Imagem Local de Duque de Caxias/RJ, por prioridades	150
Gráfico 4 - Principais Desigualdades Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades	151
Gráfico 5 - Causas das Desigualdades Sociais Duque de Caxias/RJ, por prioridades	157
Gráfico 6 - Reflexo da presença de Centros Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades	174
Gráfico 7 - Fonte de Recursos para manutenção dos Centros Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades	179
Gráfico 8 - Ações executadas pelos Centros Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades	181
Gráfico 9 - Influência na procura e acesso da população nos Centros Sociais de Duque de Caxias/RJ, por prioridades	183
Gráfico 10 - Representação da Desigualdade Social local, por Distritos de Duque de Caxias/RJ	187
Gráfico 11 - Modalidades de serviços que necessitam de investimentos e ampliação na Rede de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, por prioridade	188
Gráfico 12 - Conhecimento sobre Indicação de Licitação Pública na realização de convênios junto a SMASDH de Duque de Caxias/RJ	190
Gráfico 13 - Evolução de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família	196



Gráfico 14 - Evolução do Valor Total do Programa Bolsa Família	196
Gráfico 15 - Evolução dos Beneficiários do Programa de Benefício de Prestação Continuada	197
Gráfico 16 - Evolução do valor total do Programa de Benefício de Prestação Continuada	198
Gráfico 17 - Conhecimento sobre a frequência de atualização do Plano Municipal de Assistência Social em Duque de Caxias/RJ	200
Gráfico 18 - Reconhecimento dos instrumentos da Política de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, regulamentos por Lei.	202
Gráfico 19 - Principais desafios a Política de Assistência Social em Duque de Caxias/RJ, por prioridades	215

## Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipologia das Organizações Sociais até fins dos anos de 1990	89
Quadro 2 - Municípios da Baixada Fluminense: origem e ano de instalação	113
Quadro 3 - Interventores do populismo varguista no Executivo Municipal de Duque de Caxias/RJ – 1944 a 1947	124
Quadro 4 - Prefeitos de Duque de Caxias/RJ, eleitos pelo voto direto e Prefeitos indicados pelo Regime Militar – 1947 a 1971	125
Quadro 5 - Prefeitos eleitos pelo voto direto em Duque de Caxias, no período de 1985 a atualidade	135
Quadro 6 - Crescimento Populacional do Município de Duque de Caxias/RJ, por décadas	142
Quadro 7 - Vinculação empregatícia, por categoria profissional, na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias/RJ – SMASDH	166
Quadro 8 - Categorias profissionais de maior representação na SMASDH de Duque de Caxias/RJ	168
Quadro 9 - Estruturas/Equipamentos governamentais de atendimento a população pela SMASDH de Duque de Caxias/RJ	172
Quadro 10 - Fontes de financiamento – Fundo a Fundo e próprias	194
Quadro 11 - Aspectos positivos e negativos da Assistência Social em Duque de Caxias/RJ, por representantes de instituições socioassistenciais	214

## Lista de Abreviações

AMJG	Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚnico	Cadastro Único
CBIA	Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CIDE	Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMLURB	Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro
COMPERJ	Complexo Petroquímico Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CREPOP	Centro de Referência para População em Situação de Rua
CRPHDC	Centro de Referência Patrimonial Histórico de Duque de Caxias
DDT	Declorodifenilcloroetano
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FIAT	Fabbrica Italiana Automobili Torino
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNM	Fábrica Nacional de Motores
FUNABEM	Fundação para Infância e Adolescência
FUNADESP	Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDREM	Fundação pelo Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
HCH	Hexaclorocicloroetano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDR	Instituto Data Rio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Transgêneros
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOM	Lei Orgânica do Município
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MUB	Movimento da União de Bairros
NOB	Norma Operacional Básica
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
PMDC	Prefeitura Municipal de Duque de Caxias
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento
PRM	Programa Renda Melhor
PROCON	Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPR	Partido Progressista Republicano
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REDUC	Refinaria de Duque de Caxias
RMERJ	Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SEMDESTH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINCON	Sistema de Gestão de Convênios
SISJOVEM	Sistema de acompanhamento e gestão do ProJovem
SIGMA	Sistema de Monitoramento e avaliação da gestão
SISPETI	Sistema de Controle e Acompanhamento da frequência no serviço socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SVS	Secretaria de Vigilância Sanitária
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UPC	União Popular Caxiense

René Rémond, 1996.

# 1

## Introdução

O presente estudo – Mudar para Permanecer? História, Cultura Política e Assistência Social em Duque de Caxias - é resultado da pesquisa desenvolvida no decorrer do doutorado realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

A partir da área de concentração do referido Programa, e vinculado ao eixo “Serviço Social, Questão Social e Direitos Sociais”, tem seu conteúdo delimitado pela realização de abordagens no âmbito da linha de pesquisa “Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos”, que congrega estudos direcionados ao enfoque das mediações teóricas e históricas abrangendo a compreensão das dimensões, mudanças e articulações estabelecidas na relação entre essas categorias e, por conseguinte, com o contexto de inserção profissional do serviço social.

O estudo, aqui apresentado, tem como parâmetro o cenário de redefinição da Política Pública de Assistência Social, relacionado à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e ao processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, iniciado em 2004, aponta para a necessidade de readequação tanto das estruturas, quanto das práticas socioassistenciais, representando, neste sentido, o desafio de superar uma concepção conservadora que considera que proteção social pública é sinônimo de assistencialismo. Ao contrário, esta tese trata a assistência social como uma política básica de seguridade social, não contributiva.

Vale ressaltar que a assistência social, como política pública, expressa diferentes aspectos das relações estabelecidas entre as esferas pública e privada, particularmente em nosso país. Estão, por isso, impregnadas de códigos culturais que se reproduzem historicamente em expressões de cultura política e de proteção social, a exemplo dos processos de refilantropização que, atualmente, ocorrem no campo da assistência social.

Nesse contexto, o presente estudo tem por objetivo geral analisar a influência da história e das expressões da cultura política local na implementação da política de assistência social no município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, explicitando aspectos que interferem no



reordenamento das diretrizes nacionais para a consolidação dessa política em âmbito local.

Inicialmente, buscou abordar elementos centrais no debate contemporâneo sobre políticas públicas, em específico aqueles que convergem para a política pública de assistência social, identificando aspectos históricos presentes na consolidação de uma perspectiva democrática da política de assistência social. Posteriormente, passou à análise de diferentes influências da história e da cultura política local no campo da assistência social de Duque de Caxias, sistematizadas a partir do acompanhamento da dinâmica local, em especial no que se refere ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e às conferências municipais de assistência social, consideradas como instâncias responsáveis pela deliberação e fiscalização da política de assistência social no município.

Essa perspectiva de estudo surgiu do interesse pelo debate sobre a constituição do sistema de proteção social brasileiro, em particular no que diz respeito às influências do reordenamento estatal que, a partir das décadas de 1980 e 1990, são determinantes na confluência e permanente disputa entre projetos antagônicos, que apesar de deflagrados com perspectivas e intenções opostas, requerem interlocução com uma sociedade civil<sup>1</sup> ativa.

Como reflexo desse processo, a operacionalização da política de assistência social apresenta diversos desafios, com destaque para as influências de práticas históricas de caráter conservador e clientelista que, recorrentemente, também são caracterizadoras da cultura e da história política nacional e local. Este debate, conforme foi compreendido neste estudo, deve ser trabalhado a partir de experiências que permitam explorar a influência da dimensão cultural nas relações democráticas e na oferta de serviços de proteção social à sociedade, analisando-se até que ponto práticas políticas mais conservadoras e clientelistas podem criar barreiras aos investimentos democráticos direcionados à ampliação da esfera pública e à consolidação de uma cidadania ativa<sup>2</sup>, compreendida como instrumento da inovação democrática.

---

<sup>1</sup> Quanto à utilização do conceito sociedade civil, que tem sido empregado com significados bastante diversos, convém um esclarecimento. Nesse texto, e com base no pensamento de Gramsci, ela é considerada como importante arena de luta de classes. É nela que as classes lutam para conquistar hegemonia, ou seja, direção política. Por essa razão, é a esfera que resulta da socialização da política e faz parte do Estado, em seu sentido amplo. Bom lembrar que, para Gramsci, o Estado ampliado é a soma da sociedade civil e da sociedade política. Esta leitura gramsciana coloca, então, como essência de qualquer projeto de emancipação política das classes populares a ideia do fortalecimento da sociedade civil e sua compreensão como terreno privilegiado da luta político-cultural.

<sup>2</sup> Cidadania ativa porque não é uma cidadania formal, distanciada do contexto sociopolítico, cultural e ético a que garante juridicamente os direitos, mas uma cidadania ativa, organizada de

Nesse sentido, pontua-se a relevância da análise do quadro brasileiro, cuja base de discussão atual sobre a democracia vincula-se, dentre outros aspectos, à incapacidade em dar concretude a políticas públicas eficientes e eficazes. Assim, a trajetória histórica brasileira permite considerar que “a maior parte das iniciativas de combate à desigualdade social acaba se transformando em políticas assistencialistas que não alcançam o objetivo inicial de geração da igualdade social” (Baquero, 2008, p. 393).

Nesses termos, o cenário democrático brasileiro, de elevada complexidade e desigualdade social, apresenta-se permeado por relações de mando e subserviência, que possibilitam identificar desafios tais como compatibilizar a perspectiva democrática às exigências do cenário e das relações político-partidárias, bem como demonstrar que as políticas públicas possibilitam resultados mais eficazes de intervenção na realidade.

Apesar da aparente contradição, é exatamente nesse momento – de compatibilização da perspectiva democrática ao cenário local – que os traços de uma cultura política pautada na troca de favores, na patronagem e no clientelismo fazem-se influentes e se entrelaçam à perspectiva democrática, fazendo com que diretrizes conservadoras, autoritárias e excludentes sejam recicladas e passem a se disseminar a partir de novas configurações, travestidas em um viés democratizante.

Sob um discurso inovador, instaura-se uma lógica “empreendedora” de gestão, com caráter ambivalente que, apesar do discurso de distinção entre o público e o privado, e de valorização da “coisa pública”, reforça aspectos tradicionais, expressos na impossibilidade de definição do interesse público em espaços de caráter não coercitivo.

Essa lógica tensiona a estrutura democrática em formação, e “recoloca, ressignificando, o princípio da universalidade de procedimentos, contra um estilo de relação Estado/Sociedade baseado nos privilégios e na troca de favores” (Tatagiba, 2003, p. 73).

Com base nesses pressupostos, é possível afirmar que o Brasil, apesar de ter superado o último regime autoritário (1964-1985), não superou as tendências tradicionais de fazer política, o que leva ao enfrentamento de culturas políticas constituídas na trajetória de suas relações, as quais atravessam e acabam por

---

forma individual na sua prática e coletiva na sua afirmação. A cidadania ativa requer a “participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes” (BENEVIDES, 1991, p. 20). F perspectiva é fundamental o conhecimento dos direitos, a formação de valores e atitudes para o respeito aos direitos e a vivência dos mesmos.

refletir e influenciar seu sistema de proteção social. Investigar e refletir sobre alguns aspectos desse processo condiz com os objetivos deste estudo.

Tendo em vista esse conjunto de preocupações e premissas, a possível contribuição desta pesquisa vincula-se ao debate sobre o processo de reorganização do Estado e à busca pela democratização das políticas sociais. Portanto, constitui-se, enquanto pesquisa acadêmica, tomando por base a trajetória de constituição do sistema de proteção social brasileiro, demarcado, a partir dos anos 1980 e 1990, pela permanente disputa entre projetos antagônicos, sendo um de caráter político participatório e outro pautado em uma política de corte neoliberal.

Outro fator motivador do estudo relaciona-se a produção de conhecimento pautada na redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, que demarcam, também, uma redefinição nas relações entre público e privado, influentes, atualmente, na reflexão sobre a constituição dos espaços públicos, fundamentais no processo de construção democrática e, em especial, no âmbito do debate sobre a política de assistência social no Brasil.

Ademais, a necessidade de aprofundar estudos sobre os desafios postos à operacionalização das políticas sociais também é elemento presente nesta tese, com destaque para a compreensão de como esses desafios estão articulados a expressões de práticas históricas, caracterizadoras da cultura e da história política nacional e de Duque de Caxias.

A definição dessas diretrizes permitiu esboçar um primeiro desenho metodológico do estudo que, em relação à abordagem do problema, caracteriza-se como essencialmente qualitativo, preocupando-se:

[...] menos com a generalização e mais com a compreensão, seja de um grupo social; de uma organização, de uma instituição; de uma política ou de uma representação (...). Ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 2002, p.22).

Entretanto, dados quantitativos também foram utilizados, pois a realidade abrangida por eles permitiu complementar a análise qualitativa, no sentido de comparar concepções e identificar tendências.

A perspectiva de reconhecimento da influência de traços locais na forma de operacionalização de uma política pública, bem como a ideia de correlacionar história e cultura política ao campo da assistência social, identificando suas

influências no processo de consolidação da assistência como política pública garantidora de acesso a direitos sociais, são elementos elencados como eixos norteadores do estudo realizado.

Nesse sentido, abordar ambientes municipais é reconhecer, também, muitas de suas singularidades, revelando, ainda que parcialmente, a cultura política da cidade, campo de muitos desvendamentos e muitas tendências, que mudam, conforme será visto, para assegurar continuidades, sobretudo nas especificidades apresentadas pelo quadro do municipalismo brasileiro, de regionalização e de descentralização dos programas assistenciais.

Nesse sentido, o estudo buscou compreender a trajetória de construção da história política do município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, demarcando traços e especificidades da cultura política local, com destaques para as expressões que ainda se fazem vigentes e que impactam na efetivação de políticas públicas, com ênfase para a de assistência social.

Mas, por que Duque de Caxias? A escolha pelo município deu-se a partir de um estudo inicial das regiões que compõem o Estado do Rio de Janeiro, o que permitiu definir que a abordagem contemplaria municípios que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMERJ), considerada pelo IBGE (2008) a segunda maior área metropolitana do Brasil; o segundo maior polo industrial e de riqueza nacional, concentrando 70% da economia do Estado; dentre outros aspectos. Neste cenário, Duque de Caxias chama a atenção por possuir o segundo maior PIB da região, apresentando, por outro lado, uma trajetória política e social marcada pelo autoritarismo e pela desigualdade. Dessa forma, destacou-se a disparidade entre indicadores econômicos e indicadores sociais, o que reflete a oferta de estruturas e serviços socioassistenciais.

Por outro lado, também contribuiu para a definição desta pesquisa a vinculação do doutorando a atividade docente na Universidade do Grande Rio (Unigranrio), considerado um centro de ensino com significativa relevância e expressão local, canal para a interlocução e a ampliação das perspectivas de ampliação e coleta de material para estudos acadêmicos. Expressão disto configurou-se com a apresentação e aprovação de projeto de pesquisa de iniciação científica, delineado como um subprojeto desta tese, intitulado “*A Trajetória da Política de Assistência Social em Duque de Caxias e Niterói: reconhecendo as influências históricas da cultura política local*”, aprovado pela instituição de ensino e pela Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp), órgão financiador, possibilitando a formação de

uma equipe de pesquisa formada por dois alunos de graduação em serviço social, que atuam em seu desenvolvimento desde o primeiro semestre de 2010.

Assim, a proposta desenvolvida nesta tese de doutorado, que também se desdobrou na realização de atividades de iniciação científica, demandou como primeiro passo uma aproximação do campo teórico, que apontou a articulação de temas recorrentes na formação do pesquisador – como democracia, descentralização, proteção social – assim como a abordagem de temas considerados novos na sua formação, vinculados ao campo das ciências políticas, com perspectivas de análise direcionadas ao debate sobre história e cultura política, requerendo o reconhecimento de “novos” conceitos e sua articulação com o debate travado no campo do serviço social.

Nesse sentido, o primeiro passo foi a realização de revisão bibliográfica que permitisse fundamentar a proposta em debate, complementada pela necessidade da pesquisa empírica, de forma a dar visibilidade às articulações teóricas realizadas e as práticas desenvolvidas no âmbito da assistência social local.

Por conseguinte, a operacionalização das propostas apontou para a necessidade de reconhecimento da realidade local, de características que objetivam novas descobertas, enfatizam a interpretação de contextos históricos, buscam retratar realidades de forma ampliada, utilizam diversas fontes de informação e, dentre outros aspectos, procuram representar a diversidade de pontos de vista acerca da influência e dos traços da cultura política na história do município. Destacou-se como um interessante espaço de pesquisa o Instituto Histórico, criado em 1973, como órgão anexo a Câmara de Vereadores de Duque de Caxias, que possui em seu acervo cerca de 6.000 reproduções fotográficas, 1.000 documentos, 680 livros e periódicos, 1.700 jornais e 85 quadros, voltados para história da Baixada Fluminense e, em particular, de Duque de Caxias.

A pesquisa também contou com a inserção do doutorando em curso de qualificação, com duração de seis meses, promovido pelo Centro de Referência Patrimonial e Histórico de Duque de Caxias (CRPH/DC), responsável pela organização do Grupo de Estudos de História Local e Regional da Baixada Fluminense e do Município de Duque de Caxias.

Criado por iniciativa dos professores de história da Secretaria Municipal de Duque de Caxias, o Centro de Referência atua na preservação da história e da cultura do município, promovendo cursos e atividades de campo denominadas “Conhecendo Caxias”. Através dessas atividades, o grupo de estudos percorre

localidades do município, assinalando e ampliando o debate sobre a trajetória histórica, política, econômica, cultural e social de fatos que marcam a região, fundamentadas a partir de visitas a localidades como: a Câmara Municipal de Vereadores; os caminhos do Ouro da Baixada Fluminense; o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, a Cidade dos Meninos, o Polo Petroquímico e de Gás-Químico, dentre outros.

Através desses estudos, interlocuções foram criadas com outros pesquisadores, dentre eles professores do Curso de Especialização em História Social da Baixada Fluminense. Esta aproximação possibilitou a vinculação de uma aluna de especialização na pesquisa de iniciação científica desenvolvida em consonância com o debate desta tese, da qual foram realizadas entrevistas com doze (12), dos vinte e um (21) vereadores municipais, tratando sobre a realidade municipal, sendo agregada neste estudo a perspectiva e a concepção dos políticos locais acerca da oferta de serviços, através dos denominados Centros Sociais<sup>3</sup>. Apesar de utilizar dados das referidas entrevistas, não foi feita menção ao nome dos vereadores, a despeito de serem pessoas públicas, o que se deve também aos inúmeros temores dos participantes em relação a práticas coercitivas adotadas na região, caracterizadoras de um dos traços da cultura política local: o medo.

Após fundamentação e reconhecimento dos aspectos políticos e históricos, articular todo esse conteúdo à análise da gestão municipal no campo da assistência social configurou-se como um desafio. Para enfrentá-lo, a etapa de inserção no campo empírico ocorreu através da participação nos espaços formais de deliberação da política de assistência social local; ou seja, nas reuniões do CMAS de Duque de Caxias, complementada, posteriormente, pela participação na X Conferência Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, dada a sua importância enquanto instâncias deliberativas da política de assistência social local. Contudo, de modo complementar aos debates promovidos nas reuniões do CMAS, também foram realizados

---

<sup>3</sup> Arma de boa parte dos políticos fluminenses, os “centros sociais” oferecem serviços à população. Os centros oferecem principalmente atendimento médico gratuito, mas há também alguns que oferecem cursos profissionalizantes, dentre outros “serviços”. A manutenção desses centros por parte de políticos pode configurar formação de curral eleitoral, abuso do poder econômico e propaganda irregular. No entanto, embora figurem “na mira” do Ministério Público (MP), vincular um candidato a determinado centro é um dos principais desafios desse órgão. Promotores buscam nos documentos dos centros nomes de familiares ou pessoas ligadas aos políticos. Na avaliação da promotora eleitoral Andrea Amin, a vinculação entre políticos e centros sociais impede que os serviços sociais avancem em áreas mais pobres. “Se eu sou vereador ou deputado, e tenho centro social, enquanto [o serviço público] não funcionar o meu centro tem demanda. Aí o candidato não precisa nem apresentar proposta. Basta se apresentar como salvador da região”, disse Amin. Disponível em <http://observatoriocomunitario.blogspot.com.br/2010/08/eu-nao-acredito-centros-sociais-viram.html>. Acessado em 31 de maio de 2012.

acompanhamentos às reuniões do Fórum Popular de Assistência Social de Duque de Caxias, que apesar de não um espaço deliberativo, caracteriza-se como espaço de articulação da sociedade civil organizada e, deste modo, do conjunto de instituições que atuam no município.

A escolha pela pesquisa nesses espaços deve-se não só pela caracterização enquanto instâncias deliberativas, mas por sua finalidade política, de espaços que congregam interesses diversos, expressos pelas representações entre segmentos governamentais (de Estado) e da sociedade civil. Da mesma forma, tem influência na proposição desta abordagem o fato das conferências e conselhos serem espaços deliberativos de aprovação das ações implementadas no âmbito municipal, sendo este último responsável pelo monitoramento e avaliação das ações a partir de uma leitura da legislação nacional.

A opção por essa forma de inserção em campo permitiu aprofundar este estudo, bem como a sua manutenção diante de eventuais mudanças na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias (SMASDH), colaborando em sua receptividade pelo CMAS local (diga-se: mais por interesse de segmentos da sociedade civil do que do governo), que autorizou a participação em suas reuniões.

Nesse sentido, cabe alertar que somente foram obtidos documentos da SMASDH quando partilhados pelo CMAS, a saber: as atas de reuniões no decorrer de janeiro de 2009 a maio de 2012, bem como o Plano Municipal de Assistência Social, organizado pelos segmentos e referência na execução da política de assistência social de Duque de Caxias no período 2009-2013<sup>4</sup>. Ademais, outros dados da gestão no setor da assistência social foram pesquisados através da Superintendência de Proteção Social Básica e Especial, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH).

A participação nas ações desenvolvidas pelas referidas instâncias propiciaram reconhecer não só a dinâmica local e os tensionamentos presentes na gestão da política, como também as relações estabelecidas pelos atores sociais que a representam, isto é, os segmentos governamentais e da sociedade civil, durante a gestão 2009-2011<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> O Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias encontra-se disponibilizado no Anexo 1 desta tese.

<sup>5</sup> A composição de entidades representativas dos segmentos e seus respectivos conselhos, integram o conteúdo do Anexo 1, referente ao Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social local, para o período de 2010 a 2013.

Em relação às conferências municipais, buscou-se trabalhar com os resultados deliberados nos anos de 2007 e 2011, isto é, em período posterior a 2004, que demarca a implantação da atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, por conseguinte, do SUAS. Entretanto, o acesso ao relatório de 2007 não foi possível, uma vez que este registro não está presente nos arquivos da prefeitura – que no período era conduzida por outra gestão, não possuindo a mesma estrutura organizacional atual.

Na condução do processo de pesquisa, o estudo se propôs, ainda, a identificar e entrevistar os atores institucionais que integram esses espaços deliberativos, no intuito de evidenciar suas percepções sobre a política de assistência social e as influências, ou não, da cultura política local.

Inicialmente, pensou-se em, durante o acompanhamento às reuniões do CMAS, realizar entrevistas com os atores sociais dos segmentos que integram o debate da política de assistência social local, tanto do segmento governamental quanto da sociedade civil. Porém, no decorrer da participação e das abordagens, percebeu-se a negação e o constrangimento de parcela significativa desses atores, que passaram a apontar preocupações de que suas opiniões fossem identificadas e reconhecidas, uma vez que poderiam sofrer com pressões da gestão e, até mesmo, serem desligados de seus cargos.

Dessa forma, para conciliar a investigação proposta a essa expressão de autoritarismo e de cultura do medo, a coleta de informações foi realizada através da aplicação de questionário entre sessenta e oito (68) dos noventa e sete (97) delegados credenciados na X Conferência Municipal de Duque de Caxias, realizada em junho de 2011. O questionário<sup>6</sup> foi organizado contendo questões objetivas que tinham por opções de respostas características observadas na literatura e nas atividades acompanhadas. Em grande maioria, aceitavam mais de uma opção de resposta, no intuito de manter a prioridade de avaliação do participante. Da mesma forma possibilitava que o participante inclui-se opções não presentes, ampliando o leque de aspectos presentes no contexto da análise local.

O perfil dos participantes desse evento demonstra que 44,2% (30) representavam o segmento de usuários e 55,8% (38) o segmento de sociedade civil.

Em relação ao universo de vinculação institucional, constatou-se que 61,7% (42) possuem vinculação institucional com o setor público, enquanto

---

<sup>6</sup> Ver, no anexo 2, instrumento de coleta de dados aplicado aos delegados da X Conferência Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ.



38,3% (26) representam o setor filantrópico na área socioassistencial, sendo que 44,2% (30) dos representantes atuam profissionalmente em equipamentos e/ou instituições direcionadas a práticas no campo da proteção social básica, enquanto outros 39,7% (27) declaram atuar em ações de defesa e garantia de direitos, e 23,5% (16) na proteção social especial. Vale destacar que as ações de garantia e defesas de direitos também permeiam as de proteção “básica” e “especial”.

A representação dos participantes demonstra, ainda, que 64,7% (44) atuam em instituições que possuem convênios com a SMASDH, enquanto somente 29,4% (20) não possuem (uma pequena parcela de 5,8% (04) não “soube” responder).

Nesse conjunto, 73,5% (50) dos participantes afirmam que as instituições que representam são credenciadas ao CMAS local, enquanto que 26,5% (18) ainda não são devidamente reconhecidas e registradas como de assistência social no âmbito do Conselho. Observa-se, assim, que das representações credenciadas, um pequeno número, equivalente a 11,8% (8) não possui convênios com a SMASDH.

Chamou a atenção que dos participantes que se colocaram disponíveis a preencher o questionário, 92,6% (63) afirmaram não serem conselheiros de assistência social e somente 7,4% (5) responderam fazer parte do conselho, fator interessante e significativo que demonstra um receio dos conselheiros em responderem questões sobre a política local e serem identificados como responsáveis por determinadas avaliações. Por outro lado, isso pode colaborar para que as análises apresentadas exponham de forma mais espontânea as contradições apresentadas no cenário socioassistencial local.

A vinculação funcional dos participantes é diversificada, assim como dos profissionais que integram os serviços, cujos índices serão apresentados em posterior análise. Dos respondentes, 20,5% (14) são celetistas; 17,6% atuam em cargos comissionados; 14,7% (10) declaram-se conveniados e outros 14,7% (10) como voluntários, sendo esta última uma segmentação crescente no segmento assistencial municipal, através de instituições que, sem recursos, agregam essa modalidade de funcionários para atestar o seu funcionamento.

Em relação à profissão dos participantes, destaca-se o fato de que 54,4% (37) são formados em serviço social, muitos dos quais representam o próprio governo, seguidos de 8,8% de pedagogos e 7,3% de psicólogos – um número bastante reduzido.

Por fim, em termos de atuação ou militância na área da assistência social, percebemos que 55,8% estão vinculados a menos de oito (08) anos ao segmento, o que representa inserções recentes já balizadas pela nova perspectiva de implementação do SUAS. Outros 27,9% declararam atuar a mais de dez (10) anos no setor, enquanto que 16,3% (11) não quiseram informar, afirmando temer que fossem identificados, demonstrando, mais uma vez, o temor em relação a “possíveis perseguições”.

Diante desse processo, e no intuito de traçar aspectos relativos ao propósito da investigação, esta tese encontra-se estruturada em outros cinco capítulos, além deste primeiro capítulo introdutório, que expressa a sistemática do estudo.

O segundo capítulo, apresenta o debate sobre a formação do Estado Brasileiro e suas influências na conformação das políticas sociais, atentando-se aí para o papel da democracia nas transformações históricas que impactam o cenário político e social.

No terceiro capítulo, são enfatizadas as correlações estabelecidas entre descentralização, gestão democrática e cultura política, apresentando seus impactos no desenvolvimento dos traços que determinam a trajetória histórica da política de assistência social.

Diante desses aportes fundamentadores, o quarto capítulo apresenta o locus de intervenção empírica e de análise de desenvolvimento da história e da cultura política na assistência social, demarcada por singularidades de uma regionalização e configuração social específica.

Essa caracterização permitiu a apresentação, no quinto capítulo, dos desafios da descentralização na política de assistência de Duque de Caxias, a partir da análise de traços históricos que impedem mudanças significativas e mantém a história local, ainda vinculada a amarras de culturas políticas conservadoras e limitadoras, cujo balanço esboça-se nas considerações finais.

Diante desse panorama, fica o convite à reflexão sobre os limites impostos à democratização das políticas públicas e, em específico, a de assistência social, tomando como campo empírico de estudo o município de Duque de Caxias/RJ.

## 2

### A Formação do Estado Brasileiro e suas Influências na Conformação das Políticas Sociais

Os Estados nacionais modernos<sup>7</sup> surgiram na segunda metade do século XV, com a ascensão do capitalismo mercantil. Conforme aponta Morris (2005, p. 413), são “formas territoriais complexas e distintas de organização política, características da modernidade, que reivindicam soberania sobre seus domínios e independência dos demais Estados”.

A esse respeito, é interessante notar que, nos últimos quinhentos anos,

três coisas notáveis ocorreram. Primeiro, quase toda a Europa se constituiu em Estados nacionais, com fronteiras bem definidas e relações mútuas. Segundo, o sistema europeu se espalhou por praticamente todo o mundo. Terceiro, outros Estados, atuando em concerto, exerceram uma crescente influência sobre a organização e o território de novos Estados. As três mudanças se entrelaçam estreitamente, visto que os Estados europeus predominantes difundem ativamente o sistema pela colonização, conquista e penetração de Estados não-europeus. A criação, primeiro de uma Liga das Nações, depois da Organização das Nações Unidas, simplesmente ratificou e racionalizou a organização de todos os povos da Terra em um único sistema de Estados (Tilly, 1990, p.181 apud Morris, 2005, p. 17).

Atualmente, o debate sobre o papel do Estado encontra-se novamente na ordem do dia em razão do arrefecimento das teorias neoliberais<sup>8</sup> do final do século XX que, por intermédio de novas significações das teorias liberais clássicas, sustentaram o predomínio quase absoluto da iniciativa privada. Nesse sentido, a crise econômica global, iniciada em 2008, e cuja duração somente se pode tentar adivinhar, ressaltou a importância de se discutir o papel do Estado, chamado a realizar o “salvamento” da economia global.

---

<sup>7</sup> A modernidade está aqui referida no sentido que lhe foi dado pela historiografia ocidental, isto é, o período específico que vai de 1453, quando da tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos, até 1789, com a Revolução Francesa.

<sup>8</sup> Não existe, propriamente, uma escola de pensamento denominada neoliberal. Nesse sentido, o neoliberalismo pode ser compreendido tanto como uma ideologia, isto é, como uma visão de mundo, como também como um conjunto de teorias e de políticas econômicas adotadas em vários países a partir da segunda metade dos anos 1970 e início dos anos 1980. Essas políticas foram difundidas globalmente a partir de organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), quais sejam: o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), culminando, em 1990, com a formulação do chamado “Consenso de Washington”, decálogo de regras econômicas voltadas para o “ajustamento macroeconômico” dos países.

No que se refere ao Estado brasileiro, inserido nessa conjuntura, cabe reconhecer algumas de suas características principais, advindas de seu desenvolvimento histórico.

A Independência do Brasil, em 1822, levou a uma complexa obra de construção e de consolidação de um Estado nacional de dimensões continentais. No plano político, o Império do Brasil (1822-1889) assumiu a forma de uma monarquia centralizada, baseada na divisão quadripartite dos Poderes (Moderador, Legislativo, Executivo e Judiciário), com autoridade concentrada no Poder Moderador e direitos políticos atrelados à renda.

Apartado politicamente da metrópole portuguesa, o Império do Brasil, manteve, contudo, inalterada a sua “matriz econômica, tipicamente colonial, o que implicou a manutenção da rígida hierarquia social e das relações de poder que vigoravam no território do novo país” (Oliveira, 2003).

Processos históricos subsequentes, como, por exemplo, a proclamação da República (1889), a Revolução de 1930 e a promulgação da Constituição de 1988, revelaram alterações profundas nas bases materiais e sociais do Estado brasileiro sem, contudo, apagar completamente elementos marcantes do período colonial, tais como a dependência econômica da exportação de produtos primários e a manutenção de altos índices de desigualdade social.

Cabe destacar, por essa razão, o Estado desenhado pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, aqui referida simplesmente como Constituição de 1988, e os grandes desafios postos desde a promulgação da mesma, em cinco de outubro daquele ano.

A Constituição de 1988 é um texto extenso, composto por 250 artigos, além de um “ato” apenso ao texto principal, composto este por 97 artigos e denominado “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Brasil, 1988). O texto constitucional, em sua completude, busca delinear um “Estado Democrático de Direito” e federativo, que tem como fundamentos, dentre outros, a democracia e “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. Prevê, ainda, a existência de quatro entes federados, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como elementos de descentralização administrativa nas áreas da seguridade social (art. 194, § único, VIII), saúde (art.198, I) e assistência social (art. 204, I).

Quanto ao aspecto federativo do Estado brasileiro, inspirado no modelo norte-americano, mas dele distinto, há quem compreenda a federação brasileira como uma das mais descentralizadas do mundo (Shah, 2006). Em sentido contrário, Arretche (2010), ao estudar o sistema tributário nacional, constatou

que a análise do tema demonstra a existência de um movimento pendular: a descentralização da repartição das receitas entre os entes federados convive com a concentração, nas mãos da União, do poder de decidir como serão gastos esses recursos.

Outra importante inovação da federação brasileira foi a introdução do município entre os entes federados, adquirindo autonomia constitucional, receitas próprias e poder de auto-organização mediante elaboração de Lei Orgânica. O mesmo ente político que, conforme apontou Almeida e Carneiro (2003, p. 125-126), durante mais de meio século

[...] foi considerado o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas. Pensadores políticos influentes deram forma a esse consenso sobre a natureza da política local. Escrevendo entre os anos 20 e o final dos 40, Oliveira Vianna viu no município mera projeção do poder privado do grande domínio rural e cenário das instituições políticas que cresceram à sua sombra: “o partido do coronel”, braço municipal do “partido do governador”; o “juiz nosso”, o “delegado nosso”; o “eleitor de cabresto”; o “afilhado”; o “governista incondicional” (Vianna, 1974, p.173). Vitor Nunes Leal (1947) [sic] mostrou como, sob o sistema representativo da Constituição de 1946, a combinação entre restrita autonomia municipal de jure face aos governos estaduais e federal, de um lado, e subordinação de fato do eleitorado rural aos proprietários de terras, de outro, prolongava a vida do poder privado em decadência e transformava o município em sua reserva de domínio. Muitos outros autores contribuíram para completar o retrato do município como antítese da polis.

Dessa forma, é possível afirmar que a formação do Estado brasileiro sofreu transformações ao longo de sua história. Entretanto, esse processo revela a existência de conflitos, evidentes ou não, estimulados pela manutenção de uma cultura política que sobrevive e assume novas configurações, influenciando e “deformando” o desenvolvimento de ações e projetos democratizadores estabelecidos pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, faz-se necessário tentar desvendar as possibilidades e os impasses colocados ao processo democrático no Brasil, especialmente no que se refere à conformação das políticas sociais.

## 2.1

### **A Democracia e suas Concepções: bases para compreensão das transformações históricas e políticas no cenário social**

A democracia assume, no decorrer do século XX, sobretudo após os horrores vivenciados durante a II Guerra Mundial, um papel de destaque no cenário político internacional e brasileiro. Desde então, acentuou-se a disputa em torno das interpretações sobre os conteúdos, as formas e as características da democracia, revelando que o debate em torno da questão democrática é de relevante atualidade.

No decorrer da chamada Guerra Fria (1945-1991), com a polarização entre os Estados Unidos da América do Norte e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a disputa em torno da questão democrática demarcou, na ordem capitalista, duas perspectivas. A primeira<sup>9</sup>, que acabaria por se tornar hegemônica, pauta-se na defesa da democracia liberal enquanto modalidade de governo, caracterizando-se por limitar as expressões de participação e soberania ampliada e, por conseguinte, pela defesa de um consenso sobre a formação dos governos através do procedimento eleitoral indireto. Nesse sentido, há um enfoque nos mecanismos de representação política.

A segunda perspectiva<sup>10</sup> propõe-se a pensar os aspectos estruturais da democracia e, conseqüentemente, sua relação com o capitalismo. Nessa lógica, estabelecem-se análises sobre a propensão democrática dos países, com ênfase para a necessária mudança de condições estruturais (Moore, 1966). Articulam-se, dessa maneira, os requisitos estruturais à capacidade redistributiva da democracia em prol de segmentos socialmente desfavorecidos<sup>11</sup>.

A partir dessas diferentes perspectivas, a questão democrática ganha nova roupagem na última década do século XX, delineada pela expansão da perspectiva hegemônica liberal, o que remete ao declínio do debate acerca da influencia estrutural, bem como ao fim do chamado “socialismo real” na Europa, com a dissolução da União Soviética. Da mesma forma, buscou-se desconstruir

---

<sup>9</sup> Esta perspectiva de análise conta com a contribuição de teóricos como Weber (1919); Schmitt (1926); Kelsen (1929); Schumpeter (1942); dentre outros.

<sup>10</sup> Dentre seus interlocutores destacam-se: Moore (1966); O'Donnell (1973); Przeworski (1985) e Wood (1996).

<sup>11</sup> Convém aqui destacar que esta concepção foi descartada pelos marxistas, por compreenderem que no contexto do capitalismo não se tornaria possível democratizar a relação entre capital e trabalho - o que acabou por estimular, mais à frente, o pensar sobre modelos alternativos à democracia liberal.

a viabilidade dos efeitos distributivos da democracia, tomando como referência às experiências de desmonte do *Welfare State* e de cortes nas políticas sociais no decorrer dos anos de 1980.

O debate sobre o tema aponta para o surgimento de questões relacionadas à forma e a variações da democracia representativa, apresentando, como principais aspectos, a contradição entre institucionalização e mobilização; a valorização da apatia política; os desenhos eleitorais; o pluralismo como via partidária e de disputa entre as elites; e, finalmente, uma visão minimalista da participação da sociedade no processo democrático.

Entretanto, todos estes elementos, não sustentam o diálogo sobre o problema da qualidade da democracia. Para Avritzer (2003, p. 43) “quanto mais se insiste na fórmula clássica de democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”. Tal fato vai de encontro à crise da democracia liberal nos países centrais, demarcada por certo “mal estar” com a democracia, cujos reflexos principais são o aumento do absenteísmo e da descrença na representação.

Esse cenário aponta para a necessidade de rever o processo da prática democrática que, dada a intensificação da globalização, permite o resgate de modelos participativos em alguns países, considerados como uma nova possibilidade de se examinar a democracia local<sup>12</sup>.

Nestes termos, os elementos apresentados permitem, de acordo com Avritzer (2003):

[...] apontar na direção de uma tripla crise da explicação democrática tradicional: há, em primeiro lugar, uma crise do marco estrutural de explicação da possibilidade democrática (Moore, 1996); há em segundo lugar, uma crise da explicação homogeneizante sobre a forma da democracia que emergiu como resultado dos debates do período entre guerras (Schumpeter, 1942); e há, em terceiro lugar, uma nova propensão para se examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados Nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (Anderson, 1991, p.3).

Por conseguinte, as análises liberais acerca da democracia no decorrer do século XX remetem-nos a duas concepções complementares de hegemonia: a primeira, no debate europeu do período entreguerras (1914-1939), que supunha

<sup>12</sup> Denninger (2003) faz referência ao termo “Globalização”, que representaria o redescobrimento de valores, tradições e estruturas locais e particulares, assim como o surgimento de novos atores políticos-culturais.

o abandono do papel da mobilização e da ação coletiva no processo democrático; e outra, que toma por base a supervalorização dos mecanismos de representação dissociados dos de participação. Entretanto, em ambas as concepções o que se propõe é uma expansão do modelo de democracia liberal, por intermédio da democracia representativa.

De forma geral, o debate acerca dessas concepções hegemônicas, e de suas influências na teoria democrática, é fruto da disputa entre diferentes perspectivas liberais e marxistas, estando relacionadas a três questões, que lhe reduzem. No primeiro caso,

[...] a um regime político eficaz, baseado na ideia da cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais (Chauí, 2005, p.23).

Assim, a primeira questão envolve a discussão sobre o procedimento e a forma da democracia, cuja via de afirmação hegemônica vai da defesa do pluralismo valorativo à redução da soberania, passando, em seguida, pela identificação da democracia com regras para formação de um governo, expressas através do processo eleitoral (Avritzer, 2003).

A segunda questão refere-se ao debate sobre a influência crescente e inevitável da burocracia, que ganha novas dimensões, fortalecendo-se a partir da segunda metade do século XX, em virtude da ampliação das funções do Estado ligadas ao bem estar social. Essa concepção, influenciada pelo pensamento de Weber<sup>13</sup>, fundamenta-se na perda de controle dos cidadãos sobre o processo de decisão política e econômica, reforçada pelo surgimento e complexificação da administração estatal. Portanto, é possível afirmar que

[...] um outro elemento que contribuiu para a construção desse modelo hegemônico condiz com a inevitabilidade do sistema de administração burocrática do Estado, que a partir de suas formas mais complexas de administração, e gerencial, aumentou a distância entre os governantes e os governados, intermediados por uma esfera técnico administrativa que ganhava autonomia decisória e política (Medeiros, 2003, p. 02).

---

<sup>13</sup> Para Max Weber (1864-1920), “a burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado Moderno e a separação entre trabalhadores e meios de produção constitui um fenômeno geral e abrangente que envolve não apenas os trabalhadores, mas também os militares, os pesquisadores científicos e todos os indivíduos envolvidos em atividades complexas no campo da economia e do Estado” (AVRITZER, 2003, p. 5-6).



A terceira questão, por sua vez, vincula-se ao debate sobre a representação, que, de um lado, facilita o avanço democrático via autorização por escolha da maioria, mas, por outro lado, esbarra em dificuldades na representação de agendas e identidades específicas.

Diante dos aspectos abordados até aqui, torna-se possível afirmar que a definição liberal de democracia colabora para que a democracia seja reduzida, por um lado, ao

[...] chamado direito de ir e vir e, de outro, à competição econômica da chamada livre iniciativa e à competição política entre partidos que disputam eleições; em segundo, que há uma redução da lei à potência judiciária para limitar o poder político, defendendo a sociedade contra a tirania, pois a lei garante os governos escolhidos pela vontade da maioria; em terceiro, que há uma identificação entre ordem e potência dos poderes Executivo e Judiciário para conter os conflitos sociais, estabelecendo limites (tanto jurídicos como policiais e repressivos) para impedir sua explicitação e desenvolvimento completos; em quarto lugar, que, embora a democracia apareça justificada como valor ou como bem, é encarada, de fato, pelo critério da eficácia, medida, no plano legislativo, pela ação dos representantes, entendidos como políticos profissionais, e, no pleno Executivo, pela atividade de uma elite de técnicos competentes aos quais cabe a direção do Estado (Chauí, 2005, p.23).

Nesse contexto, o fim da Guerra Fria, a ampliação de processos globalizantes e o arrefecimento das teorias neoliberais apontam, atualmente, para uma disputa entre duas modalidades de democracia, a democracia representativa e a democracia participativa. É possível demarcar essa mudança ao se considerar, dentre outros aspectos, que o

[...] modelo de democracia representativa tem encontrado dificuldades de afirmação em países de forte diversidade étnica [e desigualdades sociais], pois este sistema de representação reduz a participação e o engajamento de grupos sociais com identidades específicas, criando portanto uma crise de representação, pois só as elites econômicas e políticas se fazem representar. (Medeiros, 2003, p. 2).

Verifica-se, assim, a influência de um conjunto de concepções alternativas, de caráter claramente contra-hegemônico. A democracia, nessa ótica, é considerada uma forma de aperfeiçoamento da convivência social, ou, dito de outra forma, “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e a sociedade” (Avritzer, 2003, p. 08).

Assim, a perspectiva contra-hegemônica qualifica a democracia como uma forma sócio-histórica, capaz de romper com diretrizes estabelecidas, bem como de instituir novos padrões de participação política e de legislações. Por

consequente, a democracia passa a ser vista não mais como um método de autorização dos governos, mas como uma forma de exercício coletivo do poder político, permitindo que as formas de democracia representativa sejam consideradas insuficientes e que as modalidades democráticas participativas ganhem visibilidade e evidência (Cohen, 1997).

Da mesma forma, o papel dos movimentos sociais ganha relevância na resignificação das práticas democráticas, sendo caracterizados como agentes na busca pela ampliação das relações políticas e, por conseguinte, da cidadania em prol de uma possível emancipação social.

Portanto, nessa perspectiva, a democracia caracteriza-se como:

(1) forma geral da existência social em que uma sociedade, dividida internamente entre classes, estabelece as relações sociais, os valores, os símbolos e o poder político a partir da determinação do justo e do injusto, do legal e do ilegal (...); (2) forma sócio-política definida pelo princípio da isonomia – igualdade dos cidadãos perante a lei - e da isegoria - direito de expor em público suas opiniões, tendo como base à afirmação de que todos são iguais porque livres (...); (3) forma política na qual o conflito é considerado legítimo e necessário, buscando mediações institucionais para que possa exprimir-se; (4) forma sócio-política que busca enfrentar as dificuldades conciliando o princípio da igualdade e de liberdade e a existência real das desigualdades, bem como o princípio da legitimidade e do conflito e a existência de contradições materiais, fazendo com que os direitos civis sejam sobredeterminados por direitos econômicos e sociais; (5) única forma sócio-política na qual o caráter popular do poder e das lutas tende a evidenciar-se nas sociedades de classes, na medida em que os direitos só ampliam seu alcance ou só surgem como novos pela ação das classes populares contra a cristalização jurídico-política, que favorece a classe dominante e (6) forma política na qual a distinção entre o poder e o governante é garantida não só pela presença de leis e pela divisão de várias esferas de autoridade, mas também pela existência de eleições, pois estas não significam mera alternância no poder, mas assinalam que o poder está sempre vazio, que seu detentor é a sociedade e que os governantes apenas o ocupam por haver recebido um mandato temporário para isso (Chauí, 2005, p. 25).

Na América do Sul, e em especial no chamado “Cone Sul”<sup>14</sup>, a democracia participativa esta diretamente relacionada aos recentes processos de democratização, demarcados a partir dos anos de 1970. No caso do Brasil, falamos de um processo engrenado pela onda democrática dos anos de 1980, que, além de defender a redemocratização do processo eleitoral, também agregou a redefinição de valores vigentes, incorporando novos atores e temas ao cenário político e social.

Nesse processo, explicitam-se os questionamentos à ordem social capitalista e excludente, surgindo, de modo semelhante, a ideia “do direito a ter

<sup>14</sup> Região da América do Sul localizada após o Trópico de Capricórnio. Do ponto de vista político, inclui os países da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e o Uruguai.

direitos” - estando a democracia habilitada a não confundi-los com carências ou privilégios<sup>15</sup>.

Busca-se, desse modo, um ideal de participação ou democratização, sobretudo no contexto local de decisão, visto que

as práticas de deliberação participativa (...) estiveram desde o seu início, ligadas à visibilidade política dos novos movimentos sociais e à redefinição de práticas do movimento operário nas décadas de 70 e 80. Elas foram entendidas através de uma renovada teoria do conflito social que apontava para formas de participação popular e lutas plurais demandantes de representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e formulação de políticas públicas (Paoli, 2002, p.404).

Assim, as experiências mais significativas no campo da democracia participativa têm vinculação com movimentos da sociedade, que passam a questionar condutas sociais, gerando normas e formas alternativas de gestão do Estado pelos cidadãos. Entretanto, vale salientar que a sua efetivação envolve não só a perspectiva de renovação social, mas também de mudanças no movimento político partidário, que passam paulatinamente a apostar em distintas formas de participação - colaborando para o resgate de tradições democráticas locais, antes não consideradas pelas formas hegemônicas da democracia representativa.

Da mesma forma, seu caráter inconcluso remete-nos à superação de práticas cooptativas, bem como das diretrizes e perspectivas minimalistas do dever do Estado, representadas pelo projeto de reforma neoliberal do Estado.

Todos esses aspectos indicam que o processo de democratização, além de multidimensional, avança de forma não linear. Nesse sentido,

Rose e Shin (2001) constataram que vários casos do primeiro grupo consolidaram um sistema de eleições livres antes de completar a instauração de outras instituições do Estado democrático, relativas ao primado da lei, da participação da sociedade civil e dos mecanismos de responsabilização de governos. Eles concluíram que a consolidação da democracia não é a única alternativa de mudança dos regimes políticos. Não sendo um processo teológico, em que cada etapa remete necessariamente a outra que seria sua continuação racional, e sendo impossível garantir que democracias que nascem incompletas irão necessariamente se aperfeiçoar, os autores sugerem que alguns sistemas políticos poderão persistir por tempo indeterminado [...], incapazes de assegurar

<sup>15</sup> Neste sentido, convém destacar que “um privilégio é por definição, algo particular que não pode generalizar-se nem universalizar-se sem deixar de ser privilégio. Uma carência é uma falta também particular ou específica que desemboca numa demanda também particular ou específica, não conseguindo generalizar-se nem universalizar-se. Um direito, ao contrário de carências e privilégios, não é particular e específico, mas geral e universal porque é o mesmo e válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais” (CHAUÍ, 2005, 25).

plenamente o governo da lei (e não dos homens), a competição política e a responsabilização dos governos (Moisés, 2008, p. 14).

Diante desses elementos, e considerando seu papel na garantia da igualdade política, coloca-se em questão a qualidade do regime democrático, que ultrapassa opor, simplificadamente, democracia ao autoritarismo. Assim, o debate sobre a qualidade da democracia leva a uma reflexão sobre a sua capacidade de garantir aos cidadãos liberdades (civis e políticas) e igualdades (política, econômica e social), devendo envolver um conjunto de instituições<sup>16</sup> que permitam avaliar e influenciar o desempenho dos governos e dos representantes eleitos. Entretanto, pensar a qualidade da democracia, pressupõe também reconhecer outras dimensões pelas quais ela pode variar, mas que são explicitadas pelo primado da lei, na participação da sociedade, nas modalidades de prestação de contas e responsabilização dos governantes (Moisés, 2005). Neste sentido, convém afirmar que

[...] a democracia contemporânea requer uma cidadania ativa que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política (Baquero, 2008, p. 381).

Por conseguinte, as distorções existentes no processo de construção das democracias têm suas raízes na falta de respeito a essas dimensões, cujas condições de existência estão vinculadas à presença de instituições básicas do Estado moderno, podendo apresentar distorções tanto em relação a seus objetivos, quanto a sua adequação. Isso significa que as modalidades de funcionamento das instituições representativas do Estado podem levar a não consecução de objetivos tomados como valores supremos pelo próprio Estado e, assim, frustrar o interesse dos cidadãos. Dessa forma,

[...] o funcionamento adequado das instituições democráticas requer a presença de elementos de justificação de sua função, os quais estão relacionados com convicções dos cidadãos a respeito da sua missão e do seu funcionamento. A ideia é que instituições não são instrumentos neutros de realização de interesses e preferências, mas correspondem a escolhas normativas da sociedade sobre como processar seus conflitos constitutivos (Moisés, 2005, p. 38).

---

<sup>16</sup> Acerca deste aspecto Moisés (2008, p.15) assinala que “instituições e procedimentos são vistos, portanto, como meios de realização de princípios e valores adotados pela sociedade como parte do processo político”.

Diante desses aspectos, acredita-se que os estudos acerca da democratização constituem-se como uma síntese daquilo que os cidadãos consideram sobre as “suas” instituições democráticas, reforçando a visão de que a democracia agrega diferentes significados, vinculados a diferentes pessoas e lugares (Dahl, 2000).

No que se refere à relação entre democracia e desenvolvimento econômico, temos, em linhas gerais, também duas perspectivas em confronto: (1) as denominadas teorias céticas, que afirmam que a democracia pode vir a fragilizar a economia de um determinado país, pois permitem que as disputas políticas influenciem a condução “técnica” da economia. Da mesma forma, defendem que a democracia não é condição para o desenvolvimento, tomando como exemplo a trajetória da China e dos países que compõem o chamado bloco dos “tigres asiáticos”<sup>17</sup>, e (2) as teorias desenvolvimentistas, que, ao analisarem o crescimento econômico dos países, enfatizam a influência positiva das instituições democráticas.

Diante dessa divergência, é interessante referenciar que

[...] o que existe são “práticas reais” ou “poliarquias”, ou seja, combinações de lideranças com controle dos não líderes sobre os líderes, regimes cujos atos apresentam uma correspondência com os desejos de muitos de seus cidadãos durante um longo período de tempo. O termo poliarquia inclui uma grande variedade de organizações que, se diferenciando entre si são normalmente chamadas de democracia (Baquero, 2008, p. 385).

Nessa concepção de democracia, o mercado assume um papel de destaque no contexto das relações sociais, políticas e econômicas, o que influencia diretamente a qualidade da democracia, fragilizando a legitimidade e credibilidade do sistema, onde também se desenvolvem práticas políticas tradicionais. Diante de tais fatos, pode-se destacar que

uma análise realista da democracia sugere que os cidadãos das novas democracias têm uma boa compreensão dos ideais democráticos, porém têm predisposições negativas em relação ao desempenho dos novos regimes, principalmente comparados com os do passado (ibidem, p. 386).

Assim, tomando como ponto de partida o debate sobre a participação e a avaliação de suas instituições, a democracia deve assegurar canais de acesso,

---

<sup>17</sup> Hong Kong, Coreia do Sul, Singapura e República da China (Formosa).

regras e inclusão social, tendo por base o princípio da cidadania (Schmitter, 1991).

Para além desse debate, que fundamenta perspectivas de análise e concepções sobre a constituição e consolidação da democracia enquanto regime político, outro viés se destaca no entendimento da democracia como um valor universal.

Sob tal vertente de análise, é relevante referir à posição de Coutinho (1980), que fundamenta a democracia em seu vínculo com o socialismo, necessário à perspectiva de renovação política, econômica e cultural do cenário brasileiro.

O autor propõe-se a não formular apenas concepções abstratas, mas a contribuir através da análise de elementos decisivos da realidade brasileira, explicitando os motivos que justificam a democracia como caminho para alcançar o socialismo. Assim, considera que

[...] a renovação democrática do conjunto da vida brasileira é o único caminho para erradicar definitivamente os vícios autoritários e elitistas que sempre caracterizam e continuam a caracterizar nossa sociedade, a renovação democrática aparece assim como alternativa à via prussiana de transformação social seguida por nosso país que marcou - com seu selo profundamente antidemocrático e antipopular - as várias esferas do ser social brasileiro (Coutinho, 1980, p. 14).

Suas análises enfatizam que a inserção do Brasil no sistema capitalista monopolista de Estado acabou por complexificar a estrutura social e política, apontando que somente a conquista, conservação e aprofundamento da democracia política possibilitará agregar ao cenário político o bloco social que vai realizar, sem retrocesso autoritário, as mudanças necessárias ao avanço do socialismo no Brasil (ibidem, 1980). Destaca que, mediante a complexidade das estruturas sociais brasileiras, o socialismo fundado na democracia política é o que melhor atende a dinâmica nacional, objetivando a participação e o consenso das chamadas camadas populares.

Em sua análise, o referido autor defende, também, que cidadania e democracia não são valores particulares, e desse modo não são essencialmente burgueses, passando a qualificá-los como valores universais. Consequentemente, afirma que, por ser universal, o valor da democracia não se limita a espaços geográficos. Reproduzindo trechos de Agnes Heller, defende que

[...] o valor, portanto, é uma categoria ontológico social; como tal, é algo objetivo; mas não tem objetividade natural (apenas pressupostos ou condições naturais) e sim objetividade social. É independente das avaliações dos indivíduos, mas não da atividade dos homens, pois é expressão e resultante das relações e situações sociais (Heller apud Coutinho, 1980, p. 23).

Coutinho procura vincular cidadania e democracia às demandas e interesses da classe proletária ao mesmo tempo em que enfatiza não existir corrente de pensamento que se oponha à estruturação de liberdades democráticas e político-formais no Brasil. Assim, ao considerar todos esses elementos, afirma que

[...] as objetivações da democracia [...] tornam-se valor na medida em que contribuíam, e ainda continuam a contribuir, para explicar os componentes essenciais contidos no ser genérico do homem social. E tornam-se valor universal na medida em que são capazes de promover essa explicitação em formações econômico sociais diferentes, ou seja, tanto no capitalismo quanto no socialismo (ibidem, p. 24)

Nesse sentido, a teoria liberal considera a democracia como sinônimo de pluralismo, assim como considera a discussão sobre a luta de classes como sinônimo de totalitarismo e de despotismo. Ao contrário dessa lógica, a teoria socialista deve colocar as questões vinculadas à hegemonia e dominação classista no centro das relações de poder.

Coutinho (1980) defende também que na ordenação social já estão em curso ganhos democráticos efetivos. Afirma que as conquistas democráticas do capitalismo se mantêm no socialismo, destacando que

[...] para os que lutam pelo socialismo em nome dos interesses histórico-universais dos trabalhadores na convicção de que o socialismo é capaz de promover a libertação de toda a humanidade, a democracia política não é um simples princípio tático: é um valor estratégico permanente, na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade (ibidem, p. 23).

Assim, pondera que a esquerda política deve se guiar com base nos avanços e marcos da democracia. Para tanto, é preciso levar em conta as dificuldades e necessidades apresentadas pela classe trabalhadora, considerando-se que: (1) a ampliação da liberdade é demarcada por intermédio da consolidação de mecanismos da democracia direta e indireta, e (2) a melhoria da qualidade de vida decorre da ampliação dos direitos, sejam eles civis,

políticos e/ou sociais, que, apesar de conquistados no contexto da ordem capitalista, representam avanços uma vez que se caracterizam como produtos da luta de classes e como objetivações das reivindicações expressas na dinâmica do mundo do trabalho.

Dessa forma, atualmente já estariam em evidência ganhos efetivos para o processo de transição a uma nova ordem social, sendo contraditório considerar que só será possível contemplar a perspectiva da democratização, em todos os seus aspectos, após uma plena conquista do poder pelos trabalhadores (Coutinho, 1992).

Nesse sentido, afirma que tanto as “forças produtivas materiais” quanto os elementos de uma “nova democracia” já se fazem presentes no movimento dinâmico da sociedade, também se configurando em regimes democráticos onde prevalece a dominação da burguesia. Aponta, assim, que a consolidação de uma nova democracia requer de um lado estimular a supressão das relações de produção capitalista e o desenvolvimento das forças produtivas materiais; de outro, por fim ao domínio burguês na relação com o Estado, possibilitando o surgimento de novos institutos políticos democráticos.

Por seu turno, o socialismo não seria determinado apenas pela negação da apropriação do excedente produzido pelo coletivo social, mas também pela negação de uma apropriação particular das instâncias de poder. Isso permite considerar que

[...] os aparelhos estatais, antes que extintos, deveriam ser reabsorvidos pela sociedade que os produziu e da qual eles se alimentam. Temos então uma concepção de socialismo que implica não só a socialização dos meios de produção, mas também a socialização da política, alcançada por uma densa e contínua relação entre os institutos de democracia representativa e os mecanismos de democracias em massa (Silva, 2003, p. 151).

Explicita-se, por conseguinte, a análise de que a formação de novos institutos políticos, de caráter democrático, relaciona-se a mecanismos diretos de representação da classe trabalhadora, que permitam a construção de sujeitos políticos coletivos. Portanto, para Coutinho (1980), o desenvolvimento da sociedade capitalista, e sua democracia, só ocorre a partir do estágio de socialização da produção, com a organização de uma rede de organizações dos trabalhadores que começam a lutar por seus interesses coletivos. Neste sentido, passa a questionar a ordem capitalista, atentando também para a socialização, mesmo que progressiva, da forma de governar. Nessa perspectiva, o socialismo



move-se para superação da alienação política e econômica, possibilitando que o Estado seja reapropriado pela sociedade.

Desta forma, Coutinho (op. cit) considera que a relação que se estabelece, entre a democracia liberal e a democracia de massas (participativa), não é de negação. Afirma assim que a democracia de massas propõe uma integração dos mecanismos tradicionais de representação indireta, com as instâncias, organismos e setores populares, bem como os movimentos sociais de base, possibilitando ao parlamento “ser o local de uma síntese política das demandas de vários sujeitos coletivos, tornando-se a instância institucional decisiva da expressão da hegemonia negociada” (Coutinho, 1992, p.31).

Para o autor, as formas tradicionais de representação, bem como os organismos de representação direta, devem proporcionar a junção de sujeitos políticos, atentando para autonomia e para o pluralismo dos movimentos de base. Assim, superar a burocratização e a alienação do poder é relevante para o sucesso da transição para uma teoria socialista que, por conseguinte, deve “colocar claramente a questão da hegemonia e da dominação como questão central de todo poder de Estado” (ibidem, p. 31)

Diante destas vertentes torna-se possível destacar que, no Brasil, o processo democrático iniciado nos anos de 1980 pode ser sintetizado como resultante de negociações entre dirigentes do regime autoritário e lideranças democráticas, explicitadas na escolha do primeiro presidente civil indiretamente, conforme regras e preceitos ditados pelos militares. Alguns teóricos sustentavam que a Constituição Brasileira de 1988, apesar de assegurar direitos individuais e sociais importantes, também acabou por institucionalizar um sistema político que expõe a sua governabilidade<sup>18</sup> a riscos. Fala-se aqui do que Abranches (1988) qualificou como presidencialismo de coalizão<sup>19</sup>, isto é, aquele que

[...] associando poderes presidenciais herdados do período autoritário e algumas características consociativas, a uma legislação eleitoral que combina a representação proporcional com lista aberta de candidatos e a um sistema multipartidário frágil e fragmentado, se caracterizaria por um padrão de qualidade institucional de baixa intensidade (Moisés, 2008, p. 19).

<sup>18</sup> Aqui entendida como a capacidade de alcance e/ou realização dos objetivos pelos governos. Ver Lamounier, 2005, e Limonge, 2006.

<sup>19</sup> Para Abranches (1988, p. 22) “a lógica de coalizões tem, nitidamente dois eixos: o partidário e o regional (...). É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo a base de sustentação do governo, não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional”.

Como abordagem alternativa, tem-se o enfoque pautado na defesa da estabilidade conquistada pelas instituições democráticas, centrada no Executivo, com poder de definir a agenda política e de definir os investimentos orçamentários, e nas lideranças partidárias, que sustentam a coalizão. Entretanto, essa abordagem também apresenta limitações, evidenciadas pelas restrições na aplicabilidade de políticas públicas, normalmente vinculadas a setores restritos, na maioria das vezes desenvolvida com base numa perspectiva regional, distributiva e/ou focalizada, de baixo impacto nas relações econômicas e sociais vigentes no país.

Assim, a democracia brasileira pode ser classificada como “um regime de exceção paralelo à legalidade constitucional existente” (Pinheiro, 2003, p. 269) e, por conseguinte, “incapaz de fazer cumprir plenamente a lei e as exigências do regime constitucional vigente” (Moisés, 2008, p. 21).

Essas considerações tomam por base a violação de direitos fundamentais; a ampliação da violência, enquanto fruto das relações econômicas e sociais; as práticas de corrupção; dentre outras expressões que permeiam as relações sociais no Brasil, atingindo sobremaneira os segmentos mais pobres da população.

Por conseguinte, é preciso colocar em xeque o papel da esfera pública como lócus da expressão de interesses antagônicos, chamando a atenção para o processo de despolitização legitimado pelas “ideologias da competência”, da “sociedade do conhecimento” e a “pós-moderna”<sup>20</sup> (Chauí, 2005). Neste sentido, o princípio da igualdade dos cidadãos também é descaracterizado no que se refere ao processo de escolha dos representantes.

Da mesma forma, as relações sociais são permeadas pela ideologia do mando e da obediência, sendo qualificadas como hierárquicas e sustentadas por um conjunto de instituições sociais que reforçam e, conseqüentemente, reproduzem a lógica da subalternidade.

---

<sup>20</sup> Em relação a essas ideologias Chauí (2005, p. 28) assinala que a ideologia da competência é resultante da separação entre dirigentes e executante, legitimada pelo capitalismo na segunda metade do século XX, sob a direção da gerência científica. Nesta concepção “os que possuem determinado conhecimento têm o direito natural de mandar e comandar os demais em todas as esferas da existência (...). Isso significa que a política é considerada assunto de especialistas e que as decisões de natureza técnica, via de regra secretas ou, quando publicadas, o são em linguagem perfeitamente incompreensível para a maioria da sociedade”. Já a ideologia da Sociedade do Conhecimento vincula-se a perspectiva do trabalho intelectual. Assim, “sendo a informação um direito democrático fundamental, essa ideologia afirma que a sociedade do conhecimento é propícia à sociedade democrática e, dessa maneira, oculta o essencial, isto é que o conhecimento e a informação – ou seja, a ciência e a tecnologia - tornaram-se forças produtivas, passando a integrar o próprio capital, o qual passa a depender deles”. Por fim, a ideologia pós-moderna “é a comemoração entusiasmada da dispersão e fragmentação do espaço e do tempo, da impossibilidade de distinguir entre aparência e sentido, imagem e realidade, do caráter efêmero e volátil de nossas experiências”.

Integra-se a esse entendimento o fenômeno da naturalização das desigualdades sociais e econômicas, que acabam por criar e redefinir relações caracterizadoras de uma cultura política pautada em relações de mando, dificultando a consolidação da perspectiva democrática devido a práticas clientelistas, tuteladoras e benemerentes.

Como resultante desse fenômeno, as leis e demais normas caem em descrédito, sendo considerada para uns, privilégio e, para outros, instrumento de repressão por serem consideradas “inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas” (Chauí, 1995, p. 75).

Assim, a democracia social, no Brasil, vê-se frente a dois obstáculos, um relacionado à superação de expressões e ressignificações da estrutura autoritária que dificulta a participação e a consolidação de direitos; e o outro vinculado às novas ideologias, que provocam a despolitização através da dispersão da classe trabalhadora e da retração do espaço público frente ao privado.

Diante do exposto, podemos considerar que, para as classes trabalhadoras, os tempos são difíceis. Deu-se uma mudança profunda nas coordenadas básicas de uma cultura política que vinha sendo construída em torno de direitos de cidadania no plano social, guiada por um princípio igualitário e sustentada pela ação do Estado.

Essa mudança vem sendo efetuada sob a ameaça da crise econômica internacional. As saídas propostas para a crise tem se resumido, por pressão do mercado financeiro, à retomada do lucro empresarial, o que envolve a desestruturação dos sujeitos coletivos que representam as classes subalternizadas. Para tanto, atua-se diretamente, isto é, além do terreno da produção, no terreno social, debilitando/destruindo as estruturas de assistência e proteção aos cidadãos, as noções de serviço público e de gratuidade no acesso a serviços básicos.

No âmbito desse processo, que não é novo em nosso país, a similitude dos projetos políticos defendido pelos grandes partidos institucionalizados (PSDB, PMDB, PSB, PSD e, até mesmo, o PT), bem como a tentativa de anulação de qualquer estratégia que se baseie na soberania, popular, são indícios de que os mecanismos ditos democráticos apresentam-se mais como formalismos que atrapalham a tomada de decisões “necessárias”. Nesse sentido, são deixados de lado na prática da “governança” cotidiana e são substituídos por decisões cada vez mais autoritárias e opacas.

Conforme defendido por Baylos (2012, p.14), “é possível que praticando tal hermetismo ameaçador, pretenda-se excitar na sofrida cidadania social imagens

variadas de distopias atravessadas por angustiantes pesadelos e por uma sensação de medo invencível com efeitos paralisantes em relação ao futuro”.

São tempos difíceis, portanto. Mas o processo ainda está em aberto. É importante considerar, também, o espaço das lutas sociais cotidianas como um terreno de confrontação ideológica e de possibilidade de orientação cultural e política contra-hegemônica, que requer vigilância constante por parte dos interessados em preservar/aprofundar o modelo constitucional da democracia social e a renovação da esfera pública em um sentido democrático real, conforme indicado por Coutinho (1980).

Nessas circunstâncias, mais do que caracterizar a democracia, torna-se necessário compreender as diretrizes que possibilitam o seu alcance na perspectiva da garantia de direitos.

## 2.2

### **Estado e Sociedade Civil: características de uma relação necessária para uma democracia garantidora de direitos**

Refletir sobre o desenvolvimento da cidadania e sobre a garantia de direitos sociais requer, no contexto do processo democrático, pensar na constituição do Estado, no enfrentamento das desigualdades da sociedade capitalista e, por conseguinte, no desenvolvimento de um sistema de proteção social.

Nesse contexto, destaca-se, como eixo de análise, o processo de constituição, as diretrizes e o desenvolvimento dos *Welfare States*, que,

[...] no mundo ocidental, responderam diferentemente às demandas por maior igualdade e segurança, segundo distintas concepções de justiça e oscilando entre diversos ideais de igualdade social, particularmente quando referida a dupla e contraditória dimensão de igualdade de resultados e igualdade de oportunidades (Draibe, 1989, p.04).

A partir dessa constatação, é possível caracterizar o *Welfare State* como uma das modalidades de organização do Estado no século XX, cujas mudanças internas sofrem influências das transformações na questão social, representando

esforços na reestruturação econômica, política e moral das sociedades. Nesta perspectiva de atuação do Estado, parte-se da premissa de que o mercado não sobreviveria se os trabalhadores não tivessem garantidos as mínimas condições de vida. Referindo-se ao Welfare State, Esping-Andersen (1995, p. 73) enfatiza que:

[...] economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado em favor da exigência da extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa de ideias de justiça social, solidariedade e de universalismo; politicamente, o Welfare State foi parte de um projeto de construção nacional, e democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo.

Em si, esse estágio de organização do Estado, sobretudo nos países onde se desenvolveram no sentido da universalização de direitos, demarca rupturas com a postura conservadora, autoritária e centralizadora, demonstrando um redimensionamento articulado à perspectiva de democratização social.

A literatura sobre o *Welfare State*<sup>21</sup> demonstra não existir uma evolução linear dos padrões de proteção social e, conseqüentemente, que os impactos de cada modelo de *Welfare* se diferencia entre os países, a partir de suas conjunturas específicas, sendo significativamente importante a compreensão acerca das “coalizões políticas de classe” (Esping-Andersen, 1991, p.3) sobre as quais se fundamenta.

Tendo em vista que o *Welfare State* é resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas, no caso do Brasil, especificamente, apresenta-se como uma perspectiva inconclusa, aproximando-se do que se caracterizou como padrão meritocrático-particularista, no qual a política social intervém no intuito de corrigir as ações e conseqüentes distorções do mercado (Draibe, 1989).

Assim, as análises existentes sobre os *Welfare State*, permitem interpretá-los como uma exigência histórica, o que decorre, para uns, do processo de industrialização e acumulação do capital; para outros da deflagrada industrialização e urbanização crescentes. Sua implementação, independente dos padrões, acaba por mediar conflitos e diminuir, ou restringir, os efeitos da questão social, que ao invés de equacionada se reformulam e se apresentam sob novas expressões.

<sup>21</sup> A esse respeito, ver: Esping-Andersen (1991); Draibe (1993); Vianna (2008); Arretche (1995) e Fiori (1997).

No entanto, o avanço e ampliação dos *Welfare* se viram ameaçados desde fins do século XX, a partir das mudanças que, dentre outros aspectos, impactaram o mundo do trabalho. As ideias neoliberais, de reforma do Estado, desaceleraram a expansão dos *Welfare* e, em grande parte do mundo, limitaram paulatinamente sua intervenção no cenário social. Assim,

[...] são inúmeros os sinais que indicam uma lenta transformação, ou transição de quase todos os casos ou tipos, em direção às formas mais atenuadas, ou menos inclusivas de cobertura, dos vários sistemas que compuseram o *Welfare* em seu período áureo. Lenta desativação que acompanhou os processos de ajuste macroeconômico e reestruturação industrial dos países centrais, e os processos de estabilização e desindustrialização dos países periféricos (Fiori, 1997, p. 13).

Integrada a esse processo, e em permanente relação com as intervenções estatais, a sociedade civil é cada vez mais convocada a assumir responsabilidades políticas e sociais. Dessa forma, as ações que visam a reformar do Estado passaram a influenciar o funcionamento da sociedade civil e, em consequência, a ampliar o potencial de emancipação política das classes populares.

No que se refere à sociedade civil, entendida como espaço das lutas sociais, torna-se importante destacar sua relevância no trato de uma concepção de Estado ampliado, que

[...] em sentido amplo, com novas determinações, comporta duas esferas principais – a sociedade política (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (Coutinho, 1997, 76-77).

Assim, a concepção de Estado ampliado torna-se relevante na análise e compreensão da importância das lutas sociais. Essa concepção, resultante do somatório entre sociedade política e civil, não se resume às considerações e intervenções dos órgãos de poder das esferas governamentais instituídas. Ao contrário, explicita o reconhecimento de que os conflitos sociais perpassam os aparelhos estatais, não mais considerados como um mero espaço de poder em

favor ou a serviço da classe dominante, mas sim um espaço permeado por interesses de classes.

Nestes termos, o Estado contemporâneo não pode ser caracterizado apenas como um sistema burocrático-coercitivo. Ao contrário, devem ser considerados os diversificados mecanismos inseridos na sociedade civil - espaço de disputas, mas onde se pode dar a organização das massas populares livres e democraticamente organizadas – que contribuem para que se estabeleçam as bases da hegemonia e do consenso. Nessa perspectiva, Coutinho (1989, p. 78) afirma que “não há hegemonia, ou direção política e ideológica sem o conjunto das organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social”.

Importante destacar que o que possibilita as classes dominantes manterem o poder não é a força bruta, mas a obtenção da dominação cultural, ou seja, a capacidade de difundir por toda a sociedade, suas filosofias, valores, gostos etc. Dessa forma, hegemonia e coerção são componentes da supremacia de uma classe que passa a ser dirigente (exerce a direção) sem deixar de ser dominante (dotada de poder coercitivo). Para Gramsci (1978, p. 10), ser dirigente, no entanto, é diferente de ser dominante. A direção se conquista pelo consenso, enquanto a dominação se obtém pela coerção. Neste sentido, o Estado é “hegemonia encouraçada de coerção”.

Dessa forma, o papel da sociedade civil deve ser considerado como de grande importância política, ao possibilitar que as classes populares travem um processo de luta pelo estabelecimento de um novo projeto hegemônico social. Em si, constitui-se em uma arena onde as classes populares podem organizar suas associações, confrontar diferentes projetos ético-políticos, articular suas alianças e disputar hegemonia. Sob esta ótica,

[...] o Estado, os partidos e as diversas instituições existentes são entendidos como superáveis pela sociedade ‘regulada’, o lugar onde as massas podem encontrar as condições para se tornarem sujeitos livres e socializados. Por isso, a verdadeira função de um Estado democrático deve ser ‘ética’, ‘educativa’, de ‘impulso histórico’, de ‘elevação intelectual e moral das massas’. O Estado se torna ético porque promove o crescimento da sociedade civil sem anular os espaços de liberdade dessa, de modo que a sociedade civil, à medida que amadurece na responsabilidade e na socialização do poder, acaba anulando as intervenções externas e coercitivas do Estado e se transforma em ‘Estado sem Estado’. Trata-se na verdade, de uma ‘pura utopia’, como o próprio Gramsci reconhece, mas ‘fundamentada sobre o pressuposto de que todos os homens são realmente iguais e portanto igualmente racionais e morais, quer dizer, passíveis de aceitar a lei espontaneamente, livremente e não por coerção, como imposta por uma outra classe, como coisa exterior à consciência (Semeraro, 1999, p. 70).

Portanto, a reflexão sobre a temática dos direitos sociais revela o que se pode considerar como conquistas das classes populares que, no processo de correlação de forças, fizeram com que o Estado reconhecesse suas necessidades e interesses. Neste sentido, cabe situar que

[...] as discussões recentes sobre sociedade civil estão marcadas pela emergência dos novos movimentos sociais, a partir dos anos 1970, e pela crise do socialismo real no Leste Europeu, no final dos anos 1980. Ambos os processos fizeram ressurgir a ideia de uma contraposição entre sociedade civil e Estado, sendo que o fortalecimento da sociedade civil é visto como condição para se poder redefinir o papel do Estado e a relação entre ambos (Stampa, 2006, p. 18).

No entanto, a perspectiva do reordenamento Estatal, sobretudo pós anos 80, demarcou fases que reafirmam ou reproduzem uma lógica de produtividade e de modelos gerenciais do setor privado na administração da esfera pública. Inicialmente, estabeleceram-se mudanças de caráter macroeconômico, que permitiram um quadro de ajuste em busca da estabilidade econômica, redução do tamanho do Estado e desmantelamento de instituições de proteção social.

Da mesma forma, neste cenário, as relações entre Estado e sociedade civil também foram marcadas por redefinições nas relações entre público e privado, influentes no pensar a constituição dos espaços públicos e no processo de construção democrática.

Como indicado anteriormente, estes elementos permitem constatar que os anos 80 e 90 são determinantes na confluência e permanente disputa entre projetos societários antagônicos, sendo um caracterizado por seu caráter político participatório e, outro, pelo enfoque neoliberal da democracia representativa.

Apesar de deflagrados com perspectivas e intenções opostas, ambos os projetos requeriam interlocução com uma sociedade civil ativa. Para Dagnino (2004, p. 140):

[...] essa confluência e a crise que dela se origina são particularmente visíveis no Brasil, embora pareça possível defender a ideia de que, com diferenças de intensidade, considerando os diferentes ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais e dos processos de democratização nacionais, este cenário é compartilhado por muitos dos países da América Latina.

De um lado, tem-se um projeto que busca ampliar a democracia, investindo na criação de espaços públicos e na participação da sociedade civil nos debates e decisões direcionadas às questões de políticas públicas. No Brasil, este projeto



tem como marco formal a Constituição de 1988, quando os movimentos sociais desempenharam papel significativo na contraposição ao regime militar existente, apostando na ação política que

[...] deve ser entendida num contexto no qual a participação da sociedade civil se tornou central como características distintivas desse projeto [o democrático participativo], subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a Sociedade (Dagnino, 2004, p. 141-142).

De outro lado, temos um projeto que defende que o Estado deve retirar-se de modo progressivo de seu papel de proteção social e de garantidor de direitos. Nesse cenário, a partir dos anos 90, destaca-se, no Brasil, o propósito de aplicar e consolidar reformas neoliberais, por intermédio das quais se buscava substituir a atuação direta do Estado pelo estabelecimento de marcos regulatório em atividades repassadas ao setor privado; o aumento da competitividade e a novos parâmetros para qualidade e oferta de serviços sociais. As mudanças provenientes do avanço das reformas afetam as relações entre mercados e Estados, levando a que os desafios postos à superação dos problemas sociais extrapolem as possibilidades de intervenção estatal. Nesta concepção, o Estado deveria diminuir suas responsabilidades sociais, transferindo-as para a sociedade civil. Como aponta Ferrarezi (1997, p. 2-3),

[...] não é por outro motivo que agências multilaterais, como o BID, têm orientado seus recursos para projetos que contenham mecanismos de fortalecimento da participação comunitária e para projetos cujas próprias organizações da sociedade civil atuam na provisão direta de serviços sociais e no controle de ações públicas estatais [...] As organizações da sociedade civil passam a ocupar o espaço público, espaço que era antes considerado como esfera reservada do Estado (confundindo espaço público estatal com espaço público social) o qual não conseguiu efetivamente garantir o interesse público, os direitos sociais e democratizar o acesso às políticas sociais.

Diante desse processo, e das consequentes relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, torna-se possível perceber o movimento da sociedade política pela manutenção do poder e da hegemonia – onde o confronto entre as referidas instâncias passa a ser substituído pela possibilidade de atuação conjunta, expressa pelos recorrentes processos de institucionalização dos movimentos e das representações sociais.

Essa lógica, que demarca uma disputa político-cultural entre projetos antagônicos, acaba por se pautar na utilização das mesmas terminologias,

resignificadas com o intuito de mascarar a perversidade e o papel ainda conservador do Estado, que se intitula democrático. Para Dagnino (2004, p. 142)

[...] a disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania e democracia. A utilização dessas referências que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesses obscurecimentos se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitos. Nesta disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

Reafirmando as contradições desse processo, ganha destaque, no contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social, a estratégia de descentralização das políticas sociais, presente – mesmo que sob óticas distintas - tanto no discurso neoliberal, quanto nas proposições que os setores de esquerda passam a defender.

## 2.3

### **A reformatação das Políticas Sociais à luz da Reforma do Estado**

As transformações propostas pelas reformas neoliberais destacaram-se pela remercantilização da força de trabalho, fragmentação e desmobilização dos sindicatos e entidades representativas, desregulamentação e rotatividade do mercado de trabalho, bem como pelas privatizações dos serviços públicos. Como reflexo, restringiu-se a intervenção social do Estado, que deveria reduzir ações e programas, inclusive de proteção social, destinando-os a segmentos da sociedade, em específico a grupos com maiores índices de carência, pobreza e vulnerabilidade. Assim, o Estado passou a atuar frente à questão social de modo pontual e focalizado, também responsabilizando os indivíduos, e segmentos da sociedade civil, pela situação em que se encontravam. Como já afirmava Telles (2001, p. 85):

[...] os tempos agora são outros; as conquistas sociais alcançadas estão sendo devastadas pela avalanche neoliberal no mundo inteiro; a destituição dos direitos também significa a erosão das mediações políticas entre o mundo do trabalho e as esferas públicas, e que estas, por si mesmas, se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissensos, de representação e negociação [...]; é por via dessa destituição, da erosão de direitos e das esferas de representação, que se constrói esse consenso de que o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política.

Nesse sentido, o avanço das reformas ocorreu de modo distinto e segmentado, apresentando respostas que dependem tanto das forças políticas quanto dos recursos técnicos dispensados a sua execução. Desta forma - ao contrário das reformas nos sistemas eleitorais e políticos; das reformas no sistema judiciário e das reformas administrativas - o campo das políticas e dos sistemas de serviços sociais processou significativas transformações, pautadas em razões e interesses distintos, tais como a expansão de empresas produtoras e garantidoras de insumos; as demandas apresentadas pelos cidadãos; o processo de descentralização e a necessidade de assegurar legitimidade aos governos eleitos; a perda de poder de atores vinculados ao pacto corporativo e ao comando das instituições sociais; o surgimento de diversas organizações de caráter não governamental, provedoras de serviços; e a crescente dependência dos governos de empréstimos às agências de cooperação internacional; dentre outros.

Portanto, foi no campo das políticas sociais que, em grande parte, ocorreu o enfrentamento de orientações e modelos para a reforma do Estado. De um lado, percebem-se as influências e demandas para a reprodução do capital financeiro - demarcadas pela lógica da privatização e pelo acesso a políticas de seguridade social, pautadas na segmentação da população e expressas pela capacidade contributiva ao sistema. De outro lado, e contraditoriamente, observou-se um crescimento na participação da população usuária na cogestão de sistemas sociais (com ênfase no campo da saúde), na definição de prioridades para a aplicação de recursos financeiros e na defesa de perspectivas integradas a processos de descentralização e democratização da gestão pública.

Consequentemente, o debate sobre a Reforma de Estado no âmbito das políticas e serviços sociais foi dinâmico e conflitante, por alternar a influência de perspectivas conservadoras e, ao mesmo tempo, por se propor a assegurar uma espécie de governabilidade democrática, para assim possibilitar a inclusão social dos, até então, marginalizados.

Nesse processo, considerações sobre a universalização e a equidade dos serviços prestados, não constituíram, por longa data, diretrizes centrais dos programas sociais. Em praticamente toda a América do Sul, a exemplo do que ocorreu no Brasil, as raízes da desagregação e “exclusão social” apoiaram-se em semelhantes condutores de desigualdades, fossem elas as de renda; as urbano-rurais, as regionais, as de raça e gênero, dentre outras. Diante destes aspectos, Draibe (1997, p. 04) assinala que:

[...] embora referidas às distintas estruturas socioeconômicas e operando programas junto a clientela de diferentes dimensões, as políticas sociais de vários países tendiam a excluir ou a preterir, dos seus benefícios, grupos de mesma natureza social: as populações rurais; os setores pobres urbanos e rurais; os trabalhadores ligados ao setor informal e a atividades marginais; enfim, os grupos desprovidos de organização, força e poder de barganha.

É importante destacar que, até final dos anos 1980, o Brasil e demais países sul-americanos apresentavam, sem exceção, mecanismos de regulação dos sistemas de proteção social, caracterizados: (1) pelo elevado grau de centralização - onde se destacava a diferenciação das competências específicas de cada nível de governo sobre os diferentes programas sociais; (2) ineficazes formas de regular e implementar as políticas nas estruturas sub-nacionais de governo - onde se registravam variações das dimensões de redes públicas dos serviços sociais); (3) forte corporativismo de grupos profissionais - onde se destacam situações de privilégios, em geral mobilizados por posturas corporativistas de funcionários e beneficiários; (4) e parca ou inexpressiva tradição participativa da sociedade na implementação e operacionalização do programas existentes - o que não se constituiu como um traço marcante, à exceção do envolvimento sindical na estruturação dos sistemas de seguridade social, ou das “juntas de padres”, no sistema de ensino fundamental de alguns países (Draibe, 1997).

A influência destes aspectos acabou por conferir pouca transparência ao conjunto de políticas, atuando de forma inibidora e restritiva na implementação de mecanismos de reordenação, modernização, ou mesmo inovação institucional.

Como resultante destes aspectos, o Brasil apresentava-se, no limiar dos anos 1980, como uma espécie imperfeita de Estado de Bem Estar Social. Sua expansão encontrava-se associada a um padrão mais redistributivista e institucional, fundado na perspectiva de expansão de programas universais nas

áreas de saúde e educação, e em uma presença subordinada da assistência à previdência social.

Esse quadro modificou-se no final da década, quando os sistemas de proteção social passaram a submeter-se às pressões contraditórias decorrentes da democratização, dos ajustamentos e da crise. As demandas por ampliação dos direitos sociais pautavam-se no ideário do universalismo e, por conseguinte, na ampliação de cobertura dos programas e na efetividade do gasto social. Foram definidas metas orientadas pela descentralização; pela transparência relativa aos processos decisórios; e pela ampliação da participação social.

Estes aspectos, de certa forma integraram a perspectiva adotada pela Constituição Federal de 1988, no que se refere, em geral, às políticas sociais e, em particular, às diretrizes da futura política de assistência social. Entretanto, mais de vinte anos após a promulgação da Constituição e do início das reformas no campo das políticas e serviços sociais, é possível afirmar que tais processos ainda se caracterizam como insatisfatórios, tendo em vista a persistência dos baixos indicadores de desenvolvimento social no Brasil<sup>22</sup>.

Por outro lado, se tomarmos como parâmetro o padrão histórico de construção dos Estados de Bem-Estar Social, tampouco é possível verificar grandes transformações. As mais generalizadas, referem-se à alteração de programas compensatórios para a pobreza, financiados por fundos sociais. Ou seja, não houve mudanças significativas no cenário social que viessem a garantir a equidade e, deste modo, melhorar duradouramente o acesso aos programas e políticas sociais. Ao contrário, no persistente processo pela garantia de avanços e melhorias, demarca-se a fragilidade de enfrentamento das reformas por intermédio dos gastos sociais, que sofrem, ao longo dos anos, quedas sistemáticas e que desestabilizam os padrões democráticos defendidos.

Dessa forma, destacam-se como impactos desse processo: a fragilização de programas universais; a tendência a “assistencialização” da política social e o rompimento dos parâmetros de solidariedade nos regimes previdenciários reformados. Assim, “os já limitados sistemas de proteção social emergem da primeira onda de reformas mais destruídos que reformados, com menor potencial de ação, exatamente quando passaram a receber mais volumosas demandas [...]” (Draibe, 1997, p. 7).

---

<sup>22</sup> A título de exemplo, cabe lembrar que o Brasil ocupa a 84ª posição entre os 187 países listados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Fonte: Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/brasil-ocupa-84-posicao-entre-187-paises-no-idh-2011.html>. Acesso em 12/04/2012.

A partir dessa realidade, a sociedade civil ganha importância e, em seu interior, as Organizações Não Governamentais (ONGs) despontam como atores importantes, passando a influenciar a lógica de implementação das políticas sociais, qualificando a emergência do terceiro setor, caracterizado por uma filantropia redefinida (Landim, 1993; Paoli, 2002).

As relações estabelecidas entre Estado e ONGs constituem-se em um dos exemplos da lógica perversa, através da qual se efetiva a transferência de responsabilidades para o contexto da sociedade civil. Torna-se aqui importante demarcar, também, que se as ONGs surgem vinculadas aos movimentos sociais, ao se expandirem - e se aproximarem das exigências de ajustes estruturais determinados pelo modelo neoliberal – autonomizam-se, passando a responder às agências internacionais de financiamento e ao Estado para os quais prestam serviços. Estabelece-se assim uma questão: a quem representam estas organizações? Neste sentido,

[...] há um deslocamento no entendimento da representatividade tanto por parte do Estado quanto por parte dos atores da Sociedade Civil. No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores da HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como 'representantes da sociedade civil', num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais 'dariam voz'. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses (Dagnino, 2004, p. 150).

Com base no que foi afirmado, ganha relevância o debate acerca da participação, entendida sob um viés solidário, com ênfase em ações voluntárias e na, tão mencionada, “responsabilidade social”, seja de indivíduos ou de empresas. Essa concepção traz consigo o ideário da redefinição do sentido coletivo defendido pela participação social, propondo a adoção de uma lógica individualista e privatista, o que acaba por ocasionar a “despolitização da participação” (Telles, 1994).

Nesse contexto, cada vez mais os espaços “democráticos”, de participação da sociedade civil, levam ao debate e à formulação de políticas públicas, reservando, porém, aos setores dessa mesma sociedade, não o papel de compartilhar decisões, mas o de assumir responsabilidades ou mesmo funções

direcionadas à execução, para implementação, de políticas públicas, provendo serviços até então definidos como deveres do Estado. Assim, esta conduta se estabelece na contramão da proposta de participação concebida pelo projeto democrático e participativo, que objetiva uma “partilha efetiva de poder” entre Estado e sociedade civil, através de dinâmicas e condutas deliberativas no interior dos espaços públicos (Dagnino, 2002).

Assim, as políticas sociais são evocadas a combinar a sustentação das condições estruturais de competitividade – pautadas pela austeridade e restrições fiscais – aos objetivos de justiça social – que pressupõem políticas inclusivas, eficazes e competentes no atendimento das demandas, colaborando para restringir os efeitos negativos da mundialização ou globalização do capital.

Como parte desse processo, eixos importantes, inscritos na Constituição de 1988, circunscrevem o debate e as diretrizes de reorganização dos sistemas de políticas. Dentre eles, a descentralização dos programas caracteriza-se como uma tendência, sendo reafirmada nos processos de reforma do Estado como a principal força de reordenação e dinamização de novas políticas. Para que se consolidem, destacam-se como condições primárias: uma política clara, contínua e coordenada; uma adequada simetria entre seu caráter fiscal e de competência e encargos; uma capacidade administrativa e sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e informação.

Além disso, propõe-se, em razão da “impotência do Estado” em responder às demandas sociais, a conjugação dos esforços públicos e privados, por intermédio de parcerias e da participação social. Destaca-se, ainda, nas experiências conjuntas de esforços não governamentais e estatais, a ampliação de espaços e formas de participação – a exemplo dos conselhos e estruturas colegiadas de diversos tipos. Com isso, multiplicam-se os espaços públicos não estatais, que, por um lado, buscam efetivar objetivos de alcance nacional, e, por outro, são considerados um campo fértil para novos formatos de proteção social.

Outra diretriz, sustentada como necessária, é a de integração de programas voltados para investimentos em áreas relativas às condições básicas de vida da população. Dessa forma, reforça-se a concepção de política social como um sistema de políticas que atuam simultaneamente, e cuja execução se remete ao reconhecimento de expressões que demarcam processos de “exclusão social”.

Por fim, situa-se como necessário elevar o padrão e a eficácia do gasto social, tornando-se importante empreender esforços para a aplicação de recursos adequados nas áreas sociais fundamentais, de modo a que, nos

momentos de crise, ajustes financeiros ou recessão, evitem-se o aprofundamento de crises e a deteriorização dos serviços sociais.

Entretanto, apesar da necessidade da incorporação de todos esses aspectos na construção de uma nova institucionalidade no âmbito das políticas sociais, não é possível olvidar que o avanço do neoliberalismo ocasionou uma inflexão na história e na cultura política do país que, reforçado pela reestruturação do Estado e da economia, distorceu perspectivas e princípios balizadores da ampliação de acesso e de participação da população, ocasionando, assim, impactos diretos na consolidação da perspectiva democratizante e, por conseguinte, na garantia de direitos.

## 2.4

### **História e Cultura Política no Cenário de Democratização: expressões, críticas e influências**

Pensar a história política como ponto de partida significa assumir o propósito de realização de um exercício reflexivo sobre a importância de estudos que tenham como objeto “temas políticos”, capazes de desvelar suas influências quando relacionados à execução de práticas políticas de cunho social.

Dessa forma, intenta-se explicitar elementos que fundamentem o pensar sobre a abordagem desses temas, concentrando, num primeiro momento foco na relação entre história e política.

Neste sentido, convém destacar que comumente o termo política é utilizado como equivalência ao termo poder, cuja mudança na forma de ser concebido foi fundamental ao processo de revitalização, ou mesmo renovação, da história política. Essa mudança pressupõe ultrapassar o reconhecimento do processo lento e gradativo, de concepção singular, de poder vinculado a certos indivíduos e instituições, atingindo uma ótica de natureza coletiva concebida e determinada no contexto das relações sociais. Nesta lógica, que consolida uma significação plural da palavra poder, passando ao reconhecimento de “poderes”,



o estudo do político vai compreender não mais apenas a política em seu sentido tradicional, mas, em nível das representações sociais ou coletivas, os imaginários sociais, a memória ou memórias coletivas, as mentalidades, bem como as diversas práticas discursivas associadas ao poder (Falcon, 1997, p. 76).

Assim, torna-se evidente uma trajetória avanços e recuos que acabam por delimitar o debate, a caracterização e a distinção entre uma velha e uma nova história política. De fato, o que pode colocar em questão é a natureza do político e o significado de suas relações com demais esferas da realidade social.

Se nas três primeiras décadas do século XX, a história política tomou por base, e foi compreendida assim no mundo ocidental, a partir e por intermédio do Estado, desfrutando de posição de prestígio por se relacionar com fatos atinentes a monarquias, guerras e regimes políticos; posteriormente essa concepção perde seu caráter até então hegemônico, tendo o seu processo de declínio se tornado relevante, evidenciado a partir da fundação da *Revista Annales*.

Publicada na França, no ano de 1929, esta revista configurou o epicentro das mudanças ocorridas no campo do conhecimento histórico, passando a defender uma concepção de história total, na qual o econômico e o social ocupam lugar fundamental. Logo,

seus pressupostos enfatizavam a longa duração como mais importante que os movimentos de ruptura – ou de curta duração. Privilegiaram a continuidade, as entidades coletivas, os fenômenos sociais e suas relações com o econômico e o mental, o mundo do trabalho, da produção e das relações sociais daí resultantes; enfim, a análise das estruturas “vistas de baixo”, a opinião das pessoas comuns e o interesse por toda a atividade humana (Oliveira, 2007, p. 95).

Tal movimento passa a questionar o significado e uso da história política de forma factual e, por conseguinte, sua vinculação a circunstâncias superficiais e particulares. Nestes termos, por privilegiar o nacional, a antiga concepção concentrava suas análises, interpretações e reflexões em estudos sobre atores e personagens de expressão no cenário da política, mantendo um perfil de descrição linear dos fatos, que colaborava para formação de seu caráter circunstancial, cronológico, efêmero, idealista, metódico e, dentre outros, subjetivista.

Analisando as características do modelo da história política existente nas primeiras décadas do século XX, Juliard (1988, p. 181) define:

[...] a história política é elitista, talvez biográfica, e ignora a sociedade global e as massas que a compõem; é qualitativa e ignora a comparação; é narrativa, e ignora a análise; é idealista, e ignora o material; é ideológica e não tem consciência de sê-lo, é parcial e não sabe; prende-se ao consciente e ignora o inconsciente; visa aos pontos precisos e ignora o longo prazo; em uma palavra, uma vez que essa palavra tudo resume na linguagem dos historiadores, é uma história factual.

Diante dessas qualificações, a história política era considerada incapaz de construir hipóteses explicativas, ou mesmo apresentar sínteses capazes dar visibilidade à ascensão das massas e do processo democrático.

Contudo, os estudos sobre o campo político foram progressivamente adotando novas formulações e enfoques, possibilitando o investimento em novos contextos de análise direcionados ao debate sobre o econômico, o social e o cultural. De modo concomitante, o declínio dos investimentos na história política tradicional está diretamente relacionado ao desenvolvimento e às influências da sociologia política, ou seja, aos estudos e ensaios relacionados ao sistema político e, conseqüentemente, às forças políticas existentes.

A recuperação de prestígio dos estudos políticos deve-se, em grande parte, à renovação das perspectivas de abordagem, que possibilitaram não só desvendar novas problemáticas para análise, mas também o surgimento de novos conceitos e técnicas investigativas. Nesse sentido, “o alargamento da competência do Estado e a implementação das políticas públicas, assim como mais contato com a história com a ciência política, a sociologia, a linguística e com a psicologia, abriram novos campos de estudo” (Hilário, 2006, p. 144).

Nessa direção, a nova história política deve ser compreendida como detentora de uma concepção flexível, por congregar múltiplas perspectivas de abordagem e por, também, buscar superar as barreiras metodológicas de seu estágio tradicional. Fala-se aqui na superação da ausência do próprio caráter histórico, que a caracterizava como restrita a tipificação de doutrinas e pensamentos, mas não ao estudo das racionalidades políticas existentes em determinado tempo.

De modo expressivo, a nova história política apresenta análises sobre um conjunto de elementos que integram o jogo político, ocupando-se de estudos sobre a participação e em um conjunto de aspectos integrados a vida política. Seu interesse desloca-se para a esfera da história das formações política e das ideologias, passando a se firmar como uma área capaz de dispor de fontes palpáveis de qualificação e quantificação. Portanto,

[...] desejosa de ir ao fundo das coisas, de apreender o mais profundo da realidade, essa nova história sustentava que as estruturas duráveis são mais reais e determinantes do que os acidentes de conjuntura. Seus pressupostos eram que os fenômenos inscritos em uma longa duração são mais significativos do que os movimentos de fraca amplitude, e que os comportamentos coletivos tem mais importância sobre o curso da história que as iniciativas individuais (Ferreira, 1992, p. 265).

Da mesma forma, torna-se possível considerar que a história se caracteriza como política quando, na esfera do político, conforma-se como o eixo de articulação do social e de suas representações.

Dentre as contribuições que permitiram o renascimento da história política, ganha destaque a influência do marxismo, que propiciou, dentre outros aspectos - a partir da concepção do econômico como elemento determinante nas relações de produção - a análise e compreensão das relações entre atores sociais no contexto da sociedade. Foram formuladas inúmeras críticas ao papel do Estado<sup>23</sup>, que passou a ser considerado um instrumento da classe dominante, sem qualquer margem de autonomia.

Da mesma forma, a influência marxista foi levada adiante por diversos autores nos séculos XIX e XX, como foi o caso de Antonio Gramsci (1891-1937) que, partindo da obra de Marx, legou à filosofia política a concepção de que o poder não reside apenas no aparelho repressor do Estado, mas também na hegemonia cultural e política da classe dominante, a partir da qual os governantes educam e submetem os governados (Gramsci, 1991). Sob esse aspecto, a concepção de hegemonia é fundamental para a compreensão do pensamento de Marx, uma vez que Gramsci opõe-se a uma leitura esquemática da obra marxista que leve à compreensão de que as superestruturas (moral, direito, religião etc.) têm uma mera relação de dependência mecânica com as estruturas (base econômica). Nesse sentido:

É precisamente a ideia de hegemonia assim entendida que distingue radicalmente Gramsci de toda forma de mecanicismo na interpretação do decurso histórico e de qualquer visão redutiva ou autoritária da função das velhas ou novas classes dirigentes. Se essas perdem a hegemonia cultural, ideológica ou moral, deixam de ser dirigentes e passam a exercer uma dominação destinada à decadência e ao colapso. Deste modo, Gramsci afasta-se de qualquer concepção de tipo tirânico da expressão "ditadura do proletariado" (Tortorella, 2008, s/p).

---

<sup>23</sup> Essas críticas partiram não somente do campo teórico marxista, mas também de outras correntes filosóficas, como foi o caso dos seguidores do anarquista Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), autor de "O que é a Propriedade? Pesquisa sobre o Princípio do Direito e do Governo" (1840).

Outra importante contribuição na forma de pensar e abordar a história política decorre dos anos de 1970, tendo por base estudos sobre a microfísica do poder, através do qual se passou a considerar seu potencial autônomo, estando presente em diferentes esferas institucionais (escolas, fábricas, famílias, hospitais, hospícios, policiais, prisões), ou seja, nas mais diversificadas instâncias, defendendo-se, assim, a tese de que “o poder é mais complicado, muito mais denso e difuso que um conjunto de leis ou um aparelho de Estado” (Foucault, 1989, p. 221).

Essa lógica de pensamento, que propõe um novo olhar no campo das ciências humanas, acabou sendo determinante para o surgimento fecundo de outras análises, com destaque para o surgimento do conceito de poder simbólico trabalhado por Bourdieu (1998), que dirige ao poder um sentido relacional, isto é, a sociedade é compreendida como uma estrutura hierarquizada de poder e privilégio, determinada tanto pelas relações materiais como pelas relações simbólicas (de status) e/ou culturais.

Outros elementos de influência para renovação da história política referem-se ao redirecionamento dos estudos sobre revoluções, para estudos sobre rebeliões de caráter político e cultural, o que proporcionou o desenvolvimento de revisões historiográficas que acabaram por privilegiar o debate sobre cultura e movimentos sociais, e, também, a sobreposição dos estudos direcionados às análises sobre o projeto democrático.

Na defesa de uma nova linha de análise, os estudos acerca da nova história política passam a se preocupar com as trajetórias das formações políticas e suas respectivas ideologias. Nesta perspectiva, resgatam a ação dos atores sociais no campo da política, dando visibilidade e reconhecimento à pluralidade e à longa duração dos fenômenos e, por conseguinte, a influência da cultura política na trajetória dessa história.

Nesse sentido, a proposta de renovação inclui o intercâmbio com elementos da ciência política, fazendo com que a participação na vida política seja um tema fundamental, que permite o desenvolvimento de análises sobre sociabilidades, discursos e aspectos histórico-culturais. Nesta ótica, a “nova história” política,

[...] ao se ocupar do estudo da participação na vida política, integra todos os atores, mesmo os mais modestos, no jogo político, perdendo assim seu caráter elitista e elegendo as massas como seu objeto central. Seu interesse não está voltado para a curta duração, mas para uma pluralidade de ritmos que combina o instantâneo e o extremamente lento” (Ferreira, 1992, p. 268).

Portanto, essa concepção de história defende que, para além de fatos que ocorrem em ritmo intenso, e que correspondem a datas precisas, existem outros que se inscrevem em uma duração mais longa; de continuidades no tempo. Consequentemente, as diferentes posições apresentadas em defesa dessa nova história, consideram o político como o lócus onde se articula o social e suas respectivas representações (Rosanvallon, 1995).

Assim, ressaltar as variáveis políticas e culturais nas abordagens dos estudos históricos se torna importante para o reconhecimento da realidade social, buscando, com base no presente, ou motivado pelo futuro, reinterpretar o passado, analisando suas influências, pois

[...] as razões da continuidade e da revitalização da História Política se devem à importância do político no mundo moderno, principalmente às mudanças no cenário internacional a partir da década de 1980, exemplificadas nas críticas ao modelo soviético autoritário e no anseio da democracia, no reformismo, no surgimento dos movimentos nacionalistas e na reordenação da economia mundial (Oliveira, 2007, p. 99).

Diante destes aspectos, o processo de resignificação da história política aponta para algumas orientações, bem apresentadas por Gomes (1996):

- (1) ela não se reduz a determinantes de qualquer outra natureza, não se configurando um reflexo superestrutural, pois goza de ampla autonomia influenciando a realidade social em sua dinâmica global;
- (2) a necessidade de ser pensada como mutável podendo assim se expandir ou se contrair, ou seja, se modificar no tempo e no espaço;
- (3) sua relação com outros campos da realidade social, com forte influência de questões culturais, visto que suas interpretações envolvem tanto fenômenos sociais conjunturais, demarcados na ocorrência de determinados eventos, quanto fenômenos sociais de longa duração, a exemplo de estudos sobre a cultura política de determinados grupos;
- (4) privilegia os acontecimentos, recebendo a demanda social de incorporar estudos sobre o tempo presente, embora não se esgote nesse campo de abordagem;
- (5) sofre o impacto relativo ao uso de novos instrumentos e metodologias de análise, sobretudo quando vinculada a estudos sobre a história cultural.

Conforme apontado pelo autor, unem-se as dimensões contempladas pela história e cultura política, onde refletir sobre experiências, a partir de um conhecimento pautado na dimensão de uma história política renovada, permite

desvelar quais elementos históricos perpetuam-se por conjunturas distintas, através de traços e fatos presentes em processos de longa duração, caracterizadores da cultura política.

Nesses termos, pensar em cultura política, suas formas e expressões, remete-nos a correlações estabelecidas entre valores, normas e atitudes que permeiam e integram - num movimento de fluxo e refluxo de conjunturas históricas - os comportamentos, direções e diretrizes políticas na sociedade. Portanto, são esses processos que dão origem à cultura, em suas formas e expressões.

Toda construção histórica, delimitada pelas referências à constituição de uma categoria explicativa de fenômenos que abarcam distintas, mas por vezes complementares, áreas de conhecimento, destaca-se como relevante para o entendimento da cultura política como resultante dos traços de uma sociedade que se perpetuam ao longo de processos transitórios e de transformação social, pois “a menos que grandes rupturas históricas forcem os grupos sociais a redefinir esses padrões, a cultura política continuará a reproduzir-se de acordo com suas matrizes originais” (Lamounier & Souza, 1991, p. 311).

As diversas configurações da democracia apresentaram, na última década, significativa contribuição de estudos e análises acerca da cultura política, cujo conceito pode ser considerado complexo, multidisciplinar e, mesmo, polissêmico. Neste sentido,

[...] a expressão Cultura Política, sob o enfoque dos diferentes autores que a discutem, não diz respeito a uma teoria, mas a um grupo de dimensões que podem ser usadas na construção de teorias ou a uma categoria de análise que pode ser adequada em abordagens específicas que melhor contextualizem o objeto de estudo pretendido (Freitas, 2008, p. 48).

Seu entendimento requer a compreensão de sua trajetória e aplicação na análise de processos sociais, o que permite verificar que seu conceito sofre variações, sobretudo se considerarmos a dicotomia entre abordagens individuais e coletivas no âmbito das ciências humanas e sociais. Assim, em seu percurso histórico,

[...] algumas teorias culturalistas são holísticas, agregadas e deterministas, enquanto outras são mais individualistas, micro-orientadas e probabilísticas. Mas independente dessas diferenças, elas compartilham muitos aspectos comuns, a exemplo da relevância atribuída à noção que combina participação política e aceitação da autoridade pública como condição da democracia (Moisés, 2008, p. 16).

Os anos 60 demarcam, nessa orientação, o surgimento do conceito de cultura política, envolvendo a articulação entre as perspectivas antropológica, histórica, filosófica, psicológica e sociológica no estudo dos fenômenos políticos. Sua principal referência é a Escola de Cultura e Personalidade, onde teóricos como Benedict e Mead<sup>24</sup>, dentre outros, desenvolveram pesquisas direcionadas inicialmente à compreensão da influência da cultura no funcionamento das sociedades.

Um dos destaques desenvolvidos nesta linha de reflexão é o estudo antropológico *Patterns of Culture* (Padrões de Cultura), que de um lado afasta qualquer determinação biológica do conceito de cultura e de outro, mais do que defini-lo se propõe a estudá-lo nas sociedades contemporâneas. Nele a cultura era entendida “como uma articulação de padrões de comportamentos apreendidos socialmente através de processos de transmissão de tradições e ideias” (Benedict, 1934 apud Kuschnir, 1999, p. 228).

A partir de estudos como esse, os antropólogos apontaram a necessidade de atenção para a relatividade das características culturais e para coexistência de padrões culturais distintos, mas igualmente válidos. Da mesma forma, a observação etnográfica constituiu-se como método de análise capaz de explicar os valores e demais elementos que direcionavam significados aos comportamentos dos indivíduos em determinadas culturas.

Na mesma direção, outra importante influência dos estudos da Escola de Cultura e Personalidade ocorre após a segunda guerra mundial, com a utilização de métodos específicos e direcionados a estudos de caráter nacional<sup>25</sup>, que acabam por direcionar demais reflexões e definições de cultura política.

Nesse contexto, destaca-se o estudo de Almond e Verba (1965) sobre o papel da cultura política na dinâmica de funcionamento e estabilidade dos regimes democráticos<sup>26</sup>. Como aponta Gonzalez (2008, p. 5),

<sup>24</sup> Ruth Benedict (1887-1948) e Margaret Mead (1901-1978), norte-americanas, destacaram-se no campo da antropologia cultural. A primeira foi autora do clássico “Padrões de Cultura” (1934), ao passo que Mead escreveu, dentre outras obras, “Cultura e compromisso” (1970).

<sup>25</sup> Conforme aponta Kuschnir (1999, p. 229) “a noção de caráter nacional vinha tentar suprir uma lacuna dos estudos de cultura e personalidade, que pareciam não dar conta, por trabalharem através de métodos de observação direta, de definir aquilo que haveria de comum na cultura compartilhada por cidadãos de uma sociedade/nação contemporânea. A maior ou menor homogeneidade de um caráter nacional dependeria do grau de uniformidade e controle dos governos sobre os indivíduos e a sociedade”.

<sup>26</sup> Freitas (2008, p. 48) explica que “a preocupação com a estabilidade dos regimes democráticos tem história na literatura clássica, com destaque no pensamento dos teóricos republicanos, como foi o caso de Aristóteles (apud Almond e Verba, 1980) que se preocupava com a questão da instabilidade à luz dos excessos da democracia ateniense. Para ele a estrutura política deveria gerar uma cultura cívica que garantisse o consenso e a legitimidade das instituições políticas, tolerância com a pluralidade de interesses, confiança mútua entre os cidadãos e riqueza distribuída por uma política competente. Argumenta que a melhor sustentação do governo é um mix de princípios oligárquicos e democráticos, fazendo do governo a representação dos interesses dos

[...] esses autores acreditavam que a estabilização do regime democrático ocorria na medida em que um conjunto de disposições político-culturais favoráveis à democracia se estabelecia, adotando assim, uma perspectiva que atribui à cultura política o status de uma variável independente de qualquer outro fator.

Sua aplicabilidade tomava por base a perspectiva de uma abordagem comportamentalista, fundamentada na ideia de que os estudos empíricos sobre Ciência Política teriam a capacidade de diagnóstico da realidade. Neste sentido, os autores introduzem a estatística na pesquisa comparada, o que veio a possibilitar, dentre outros aspectos, a comparação entre sistemas políticos, mesmo entre aqueles com diferenças políticas e culturais.

Os autores compreendem a cultura política democrática, também denominada “cultura cívica”, como uma conquista nas sociedades ocidentais, destacando a importância sobre como essa cultura é “absorvida”, isto é, passa a fazer parte da realidade social. Portanto, o desafio seria compreender o modo pelo qual essa cultura vem sendo assimilada, ou não, na contemporaneidade.

Assim, tendo como referência a obra *The Civic Culture* (A Cultura Cívica), os autores definem que “o termo cultura política refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (Almond & Verba, 1965; p. 149).

Nessa lógica, considerando aspectos subjetivos das orientações políticas, a concepção de cultura política abarca um conjunto de atitudes e credos que estruturam o processo político e, por conseguinte, dão destaque as diretrizes que sustentam o comportamento de seus atores.

No intuito de ampliar a compreensão sobre este conceito, torna-se relevante explicitar que, pelos estudos de Almond e Verba (1965), as orientações políticas se articulam a distintos objetos políticos, envolvendo o sistema enquanto totalidade; as instâncias que agregam demandas individuais e coletivas; as instâncias executivas e administrativas e a percepção dos indivíduos enquanto atores políticos.

---

ricos e dos pobres, com ampla distribuição de riqueza, conformando, desse modo, a predominância de uma classe média que informasse o caráter do Estado. Para Rousseau (apud Almond e Verba, 1980), o sistema político e o sistema de legislação podem variar de acordo com a situação local e a temperatura dos habitantes, identificando cultura política como a moralidade, os costumes e a opinião. Tocqueville (apud Almond e Verba, 1980) inaugura uma análise mais sofisticada para tratamento do termo, já coincidindo com o início da sociologia moderna. A análise da democracia americana e das origens da revolução francesa, discute o sentido de uma sub-cultura política nas análises de atitudes políticas do campesinato francês, da burguesia e da aristocracia na véspera da revolução”.



Dessa maneira, indicam que a interseção entre as referidas orientações e os objetos políticos levou a classificação de três tipos de cultura política, caracterizadoras da estrutura e modalidade do sistema político, seja ele tradicional, autoritário ou democrático. Assim, respectivamente para cada sistema destacam-se a (1) cultura política paroquial – representativa de sociedades simples, com baixos níveis de participação política e de expectativas relacionadas a este sistema; (2) cultura política de sujeição – condizente às sociedades onde os indivíduos reconhecem o sistema político, porém não se colocam aptos ou dispostos a participar, estando às decisões a cargo do aparelho administrativo; e (3) cultura política da participação – relacionada aos sistemas que integram indivíduos conscientes, vinculados de alguma forma ao sistema político e dispostos à participação.

Entretanto, os estudos desenvolvidos por Almond e Verba, tornaram-se objeto de diversas críticas, algumas delas importantes de serem referidas<sup>27</sup>.

A principal crítica, e também a mais recorrente nos debates contemporâneos, parece ser a que aponta que o conceito desenvolvido pelos autores carrega em si um determinismo culturalista, pautado na noção de que a constituição e consolidação dos processos e regimes políticos estariam diretamente vinculadas e condicionadas à existência prévia de valores políticos. Assim, as análises apontam para uma relação de dependência na relação estabelecida entre o conceito e a almejada estabilidade democrática, afirmando que a noção de determinação acaba por ser incompatível ao alcance da mesma. Como afirma Moisés (2008, p. 17) “se fosse o caso, seriam inviáveis as transições do autoritarismo para a democracia, particularmente em situações em que valores autoritários estavam (ou estão), total ou parcialmente, enraizados na sociedade”.

Da mesma forma, na contramão da ótica determinista, estudos e análises apresentadas por alguns teóricos – como Putnam (2005) e Inglehart (1988; 2002) - defendem que os estudos e usos da Cultura Política devem ser encarados como um instrumental analítico, que permite o aprofundamento de pesquisas acerca das crenças e valores dos mais variados grupos social. Já Lane (1992) sugere a utilização da cultura política enquanto método de análise de determinado grupo, no intuito de articular e estabelecer uma modalidade de interpretação sobre suas crenças. Neste sentido, as análises da cultura política

---

<sup>27</sup> Vale ressaltar que não cabe aqui apontar todas as críticas existentes a concepção de Almond e Verba (1965), mas apresentar aquelas recorrentemente citadas pela literatura e utilizadas no debate sobre o desenvolvimento e usos do conceito de Cultura Política. Para tanto, utilizou-se neste trabalho a perspectiva de Moisés (2005).

teriam o objetivo de “contribuir para a explicação do comportamento político dos indivíduos, destacando a forma como os valores culturais são componentes endógenos da tomada de decisão” (Borba, 2005, p. 151).

Outra crítica dirigida aos estudos de Almond e Verba refere-se à noção de política como uma estrutura autônoma, capaz de se integrar à vida dos indivíduos em sociedade e assim ser compreendida e avaliada.

Da mesma forma, críticas são pontuadas e remetidas à distinção entre cultura política e instituições públicas, visto a necessidade de, em primeiro lugar, superar a já mencionada lógica determinista do estudo, e, por outro lado, de se verificar a existência de incongruências na relação entre estas dimensões. Vale ressaltar, portanto, que

[...] congruências ou incongruências entre cultura política e estrutura política se dariam de acordo com as orientações subjetivas predominantes. Uma cultura política de participação, inserida num sistema de estruturas autocráticas seria pouco congruente e menos adequada que uma cultura política de sujeição; e o mesmo pode se dizer da relação entre uma cultura política em que o cidadão não é considerado como participante e estruturas políticas de participação (Freitas, 2008, p. 51).

Assim, se para Almond e Verba a cultura política defende a existência de relação constante entre as dimensões micro (atitudes e opiniões) e macro (estrutura) do comportamento individual, capaz de explicar a relação estabelecida entre cultura e estrutura; para os críticos a cultura política é considerada, na verdade, como um efeito da estrutura política.

No decorrer da trajetória histórica desse debate, os anos de 1970 marcam um período de estagnação das abordagens culturalistas, que se perpetua no decorrer da década seguinte, fruto da hegemonia alcançada pelas teorias econômicas no âmbito da política. Nesse período, o modelo racional de análise demonstra as possibilidades de interação entre economia e política, banalizando, porém, aspectos políticos-culturais, o que reflete o afastamento de variáveis pautadas nos valores políticos, nas identidades partidárias ou religiosas estabelecidas.

Somente nos anos de 1990<sup>28</sup>, as abordagens pautadas no debate sobre a cultura política ressurgem no cenário das preocupações de cientistas políticos e

<sup>28</sup> Já em fins dos anos 80, Viola e Mainwaring (1987) apontam a existência de várias formas de culturas políticas, as quais classificam como: (1) Autoritárias de direita – a qual combina autoritarismo político e elitismo social; (2) Autoritárias de esquerda – que envolve igualitarismo social e autoritarismo político; (3) Semidemocráticas – que apresentam uma atitude instrumental diante da democracia; (4) Democráticas Liberais – defensora da democracia representativa, porém

sociais, vinculadas a análises referentes ao declínio das ditaduras militares e, sobretudo, ao processo de democratização nas esferas do governo e da sociedade civil.

A retomada dos estudos sobre o tema ultrapassa a abordagem pautada no comportamento individual, voltando-se, em sentido contrário, para o comportamento coletivo dos atores sociais. Isso é feito por intermédio da análise de seus valores e representações sobre a realidade, reconhecendo que estes podem sofrer a interferência de atitudes políticas, a exemplo das orientações partidárias e das variáveis demográficas. Assim, a perspectiva em questão apresenta o intuito de pensar o comportamento dos indivíduos no contexto de suas relações coletivas (Gohn, 1999).

A partir dessa conjuntura, agregam-se novos elementos de análise. Alguns teóricos tendem a considerar a cultura política um elemento relevante, porém não determinante, no processo de constituição e consolidação democrática (Cheibub & Lima, 1997; Gohn, 1999).

Contudo, para Albuquerque (1992), os estudos sobre cultura política nos anos 1990, também vêm possibilitando a abordagem de variáveis que permitam desvelar e compreender o comportamento político da sociedade após o período ditatorial.

Numa ótica de renovação teórica e metodológica Putnam (2005) desenvolve um estudo que toma por base a experiência italiana, propondo-se a estabelecer uma relação entre cultura cívica e democracia para as regiões norte e sul daquele país. Seu objetivo foi o de conhecer as instituições democráticas e avaliar o seu desempenho, com ênfase para o grau de eficiência nas respostas aos interesses públicos, tomando por base tanto indicadores subjetivos (relacionados à cultura cívica), como também objetivos (relacionados ao desempenho institucional). Sua abordagem, pautada em uma perspectiva histórica, atribuiu importância ao contexto social, econômico e cultural; tendo, nos resultados de sua investigação, sinalizado que a história e o contexto social ao longo dela condicionam os resultados e/ou desempenho das instituições. Assim, a prática política pode ser alterada, desde que se alterem, também, as instituições formais a ela vinculadas e, por fim, que se compreenda que a história institucional evolui, porém lentamente.

---

não instrumental e (5) Democráticas Radicais – relacionam o acreditar na democracia política, sua crença, com as inquietações acerca do igualitarismo social. Assim, definem Cultura Política como “configurações de valores formados historicamente e não de escolhas valorativas dos atores individuais autônomos” (FREITAS, 2008, p. 53).

Portanto, na trajetória de significados e interpretações acerca da abordagem da Cultura Política, o que se coloca em questão é a verificação da existência ou não de orientações democráticas pelos indivíduos, as quais se constituem e se consolidam no decorrer do processo de sociabilidade, por intermédio do qual interagem formas ou padrões de experiências políticas acabam por influir na estabilidade ou alternância de um dado regime.

Nesse contexto, ganha destaque o reconhecimento de que os conflitos sociais não estão condicionados ao desempenho dos governos<sup>29</sup>. Putnam (2005) considera, em suas análises, que o desempenho governamental está diretamente relacionado ao surgimento de organizações civis horizontais - pautadas na colaboração entre iguais, o que vai de encontro a vínculos do tipo patronal e clientelistas (de caráter vertical) que se desenvolvem a partir de relações de dependência e exploração.

Essa análise demarca um elevado nível de relação entre os regimes estáveis e a cultura política. Porém, destaca também que, de forma diferente dos regimes políticos, que podem sofrer alterações constantes, a cultura política não muda e/ou sofrer alterações constantes. Nesse sentido, apresentam críticas à Teoria da Modernização<sup>30</sup>, pois está considera que é a cultura política que promove mudanças no sistema político. Para esses teóricos,

[...] a instabilidade dos regimes democráticos relaciona-se à ausência de correspondência entre regime e cultura política e que a transformação da cultura política previamente autoritária ou semi-democrática em uma cultura política democrática em novos regimes democráticos é um dos mais importantes desafios (Freitas, 2008, p. 54).

Pelas razões expostas, esse debate deve ser necessariamente trabalhado, a partir de experiências que permitam explorar a influência da dimensão cultural nas relações democráticas, bem como na oferta de serviços de proteção social à sociedade. Neste sentido, pontua-se a relevância da análise do quadro brasileiro, cuja base de discussão atual sobre a democracia vincula-se, dentre outros aspectos, à incapacidade em dar concretude a políticas públicas eficientes e eficazes.

<sup>29</sup> Isso está explícito nos estudos de Putnam (2005). O autor constatou a existência de regiões em que coexistem relações conflituosas com significativos índices de desempenho institucional.

<sup>30</sup> A Teoria da Modernização pressupõe que a “modernização” de uma sociedade, isto é, sua compatibilização com os nossos tempos, é alcançada através da industrialização e de outras mudanças sociais. Tem como um de seus principais estudiosos o teórico alemão Peter Wagner, autor de “Theorizing Modernity. Inescapability and attainability in social theory” (2001).

A trajetória histórica brasileira permite constatar que “a maior parte das iniciativas de combate à desigualdade social acaba se transformando em políticas assistencialistas que não alcançam o objetivo inicial de geração da igualdade social” (Baquero, 2008, p. 393). Nesse cenário, contribui significativamente a perpetuação de uma cultura política conservadora, atingindo diversas políticas públicas, a exemplo da política de assistência social que, ainda, apresenta marcas decorrentes do elitismo, clientelismo, centralismo e outras práticas que deveriam ter sido superadas.

Com base nas diferentes teorias referidas neste capítulo, este estudo toma por base um conceito de cultura política como meio pelo qual se perpetuam, por conjunturas distintas, através de traços e fatos presentes em processos de longa duração, determinadas características em uma sociedade. Por outro lado, a cultura política apresenta-se como a manifestação de um poder estabelecido “entre classes e segmentos sociais que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa ‘práxis’ cristalizada (ação e correlação) que organiza, encaminha e realiza interesses de classes e segmentos sociais” (Seibel & Oliveira, 2006, p.1). Nesse sentido, trata-se de compreender a cultura política articulada ao conceito gramsciano de hegemonia política que, conforme aponta Moisés (2005, p. 89) resulta em um “modelo político-cultural abrangente pelo qual as elites dirigentes procurariam exercer influência e poder na sociedade”.

A partir dessa compreensão, torna-se importante conhecer de que forma essa manifestação de poder, influencia e articula a gestão democrática e as políticas de descentralização preconizadas pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere às políticas sociais implementadas em diferentes municipalidades.

### 3

## **Descentralização, Gestão Democrática e Cultura Política: diretrizes e influências para as Políticas Sociais**

### 3.1

#### **A Descentralização como Diretriz e o Municipalismo como Consequência**

A temática da descentralização adquiriu grande relevância nas últimas duas décadas, transformando-se, de um lado, num significativo “camaleão político” (Tolbar, 1991), uma vez que é defendida por diferentes atores sociais, em suas distintas e antagônicas posições e, de outro lado, numa “panacéia” (Mattos, 1989), considerada a solução para um conjunto diversificado de problemas nas sociedades contemporâneas.

Diante dessas múltiplas possibilidades, buscar desvendar o conceito de descentralização, enquanto princípio democrático, significa elucidar algumas de suas características, principalmente aquelas que conferem legitimidade a diferentes modalidades de gestão nos municípios brasileiros e, por conseguinte, a diferentes perspectivas para a condução de políticas públicas.

Em uma primeira análise, percebe-se que a investigação sobre a descentralização remete a uma multiplicidade de compreensões possíveis sobre o tema.

No campo das Ciências Econômicas a descentralização corresponde, em linhas gerais, à transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para a iniciativa privada. Por seu turno, sob a vertente das Ciências Políticas, o termo é demarcado pela perspectiva da autonomia política de níveis locais e regionais, concebido como mecanismo democrático ou, ainda, de aprofundamento do processo de democratização ao passo que, na lógica do Campo Sociológico, a descentralização é apontada como mecanismo capaz de impulsionar a cidadania por intermédio do “empoderamento”<sup>31</sup> da sociedade civil,

---

<sup>31</sup> Segundo Pereira (2006), empoderamento significa, em geral, a ação coletiva desenvolvida por indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social de direitos. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento, e também de superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, atingindo a compreensão

via participação popular, concepção esta que reconhece a descentralização como elemento do processo democrático, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas. Por fim, no campo da administração pública, o termo é estruturado enquanto uma diretriz política que tem por objetivo transferir, da estrutura nacional para as estruturas regional e local, responsabilidades e poder decisório de gestão.

De forma geral, o que essas diferentes concepções demonstram? Que a multiplicidade de análises e usos interfere no significado e propósito central da descentralização? A partir da leitura comparativa das concepções anteriormente referidas, e tendo em vista as suas especificidades, seria possível, inicialmente, afirmar que essa multiplicidade pode ser um elemento de interferência no desenho de objetivos e na aplicação de ações de descentralização.

Em sua essência, contudo, as diferentes concepções revelam notável similitude, constatando-se que a descentralização encontra-se, em regra, articulada à transferência de poder e responsabilidades. Portanto, compreender o papel da descentralização requer uma análise do cenário social e conjuntural, que determina e fundamenta o escopo das teorias e vertentes explicativas existentes.

Na atualidade, dois campos de conhecimento ganham evidência para a análise da descentralização. Nesse sentido, os estudos da administração pública demonstram que a descentralização ocorre pela transferência para o nível local das responsabilidades administrativas sobre os serviços públicos, o que se fundamenta tanto no plano jurídico quanto no plano político-institucional (Guimarães, 2002).

No plano jurídico, a descentralização vincula-se ao denominado processo de desconcentração, comumente reconhecido como delegação de poder ou transferência de competências - quer seja no âmbito interno de um mesmo órgão ou, ainda, na relação de um órgão com os demais. Já no plano político-institucional, a descentralização equivale à “desagregação do poder público” (Papi, 2009; Schineider, 2008), podendo variar da simples desconcentração de atividades até a mudança de competência (poder-dever de agir) entre os diferentes níveis de um sistema. Esta última concepção é responsável por grande parte das análises sobre a descentralização, sobretudo pelas tentativas de classificá-la em tipologias, demarcando suas diferentes modalidades.

---

de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes.

Por seu turno, os estudos advindos do campo da Economia – sobretudo, por influência dos críticos ao “Estado Keynesiano”<sup>32</sup> – revelam outros aspectos presentes no debate contemporâneo, relacionados à redução do papel do Estado e suas respectivas funções regulatórias e produtivas, expressões de uma influência neoliberal que, no Brasil, teve grande impacto nos anos de 1990. Nesses estudos, configura-se uma perspectiva de abordagem relativista, defensora de um Estado mínimo, no qual o mercado é considerado o melhor dos modos de regulação (Rosanvalon, 1984). Para a referida abordagem, descentralizar imprime o movimento de

[...] transferir responsabilidades públicas para o setor privado, segundo a lógica da eficiência e do lucro, visando restaurar as responsabilidades individuais, através da recomposição moral de regras de solidariedade e de obrigações para com o trabalho, dentro do ideário liberal da igualdade de oportunidades. Assim, absolviam-se as elites dominantes de suas obrigações morais em relação a problemáticas sociais, transferindo-se aos pobres, desempregados e excluídos seu fracasso em desempenhar a bom termo suas obrigações cívicas de cidadão responsável (Castro, 1991, p. 82).

Mas, se a descentralização é considerada uma diretriz democrática, como de fato ela se integra a um cenário de análises neoliberais? A quem serve, realmente, o propósito da descentralização? Talvez essa seja a grande marca do caráter multifacetado da descentralização, cuja caracterização depende do projeto social ao qual se coaduna.

Assim, apesar da descentralização possuir um princípio norteador de democratização, que toma por base uma leitura histórica de superação das experiências autoritárias, sua defesa não é de exclusividade daqueles que defendem um sistema pautado em uma tradição social-democrata. Vejamos:

A genealogia da descentralização enquanto princípio político tem uma longa trajetória no pensamento liberal. Desde Tocqueville, as virtudes do local *self-government*, entendido, sobretudo em relação à intervenção do Estado Central, têm sido reiteradamente enaltecidas por liberais. No campo do pensamento econômico, a descentralização, ao ser assimilada a idéia de mercado, também é advogada por economistas conservadores, de Hayck a Buchanan. A teoria organizacional contemporânea também aponta para a emergência de um paradigma pós-burocrático, que enfatiza estruturas horizontalizadas e

<sup>32</sup> A expressão “Estado Keynesiano” é normalmente utilizada para designar o papel do Estado na teoria do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946). Nesse sentido, o keynesianismo é uma doutrina ativista, que preconiza a ação do Estado na promoção e sustentação do pleno emprego em economias empresariais (CARVALHO, 2008). Como exemplo de crítica às ideias de Keynes, cite-se o economista norte-americano Milton Friedman (1912-2006), que apontava que as políticas econômicas keynesianas não movimentam a economia e, na verdade, geram inflação.



cooperativas de governance em lugar de estruturas hierarquizadas (Melo, 1996, p. 11)

Na citação anterior pode-se observar que, se por intermédio da influência social-democrata são privilegiadas as perspectivas de democratização da gestão local e, conseqüentemente, de controle social, através da influência liberal predomina a valorização das perspectivas de redução do setor público e de ganhos com eficiência das ações.

Com base nessas concepções, uma análise histórica sobre a multiplicidade de usos e significados da descentralização permite-nos considerar que ambas as perspectivas disputam a direção e o sentido do Estado. Esta constatação fica evidente nos estudos contemporâneos sobre a reforma do estado, onde a natureza política e processual da descentralização ocupa papel estratégico e privilegiado no pensar sobre a eficiência das políticas públicas. Os exemplos mais significativos, que permitem ilustrar este processo mundialmente, incluem

[...] as políticas sociais do governo Thatcher, com forte conteúdo privatista; a desconcentração administrativa na França proposta por Mitterrand; as reformas das políticas de saúde e de educação na Itália, cujos objetivos de descentralização político-administrativa foram amplamente reivindicados por partidos de esquerda; as diretrizes de descentralização participativa em defesa da ampla autonomia dos poderes locais na formulação e gestão das políticas de governo, como no caso espanhol; e, por fim, o modelo radical de descentralização e privatização das políticas sociais no Chile sob Pinochet (Castro, 1991, p. 80).

Portanto, a descentralização pode ser simultaneamente analisada como um mecanismo da redução das funções indispensáveis do Estado e, também, como sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos políticos, legitimada no desencadeamento processual da multiplicação de estruturas de poder.

Na perspectiva de fortalecimento da democracia, entendimento adotado nesta análise, a descentralização ganha destaque em estudos críticos, cujas conclusões tomam por base o entendimento de que a descentralização é a uma opção estratégica para a superação de experiências autoritárias e centralizadoras (Arretche, 1996; Souza, 1997) e, por outro lado, concentram-se na associação ao conceito de federalismo, permitindo, dentre outros aspectos, a compreensão sobre os efeitos da descentralização no campo das políticas sociais (Arretche, 1999; Souza, 1998).

Diante de suas múltiplas abordagens, diversas são, também, as tentativas de classificação do termo em tipologias, mas nenhuma delas de fato esclarece o processo de descentralização em toda a sua complexidade, sobretudo quando consideramos que, ao abarcar transferência de poder e responsabilidades, o termo também agrega características que lhe qualificam como geradoras de conflitos, advindos, conforme referenciado, da disputa de diferentes projetos sociais.

As tentativas de construção de uma tipologia da descentralização incorrem, frequentemente, em erros que acabam por demarcar: (1) à equivalência entre diferentes modalidades, sem, contudo, explicar de fato todas as questões envolvidas em seu processo de constituição; (2) falta de clareza sobre a relação estabelecida com a democracia, uma vez que a descentralização configura-se como uma condição necessária, mas que não pode ser considerada suficiente, para o exercício democrático; (3) desconhecimento da lógica processual da descentralização, de caráter dialético, dirigindo o mérito do movimento à particularidade do processo e não a quem se deve: o coletivo social; e (4) o entendimento da descentralização como autossuficiente; como um fim em si mesmo (Guimarães, 2002).

Se a descentralização requer uma leitura do cenário social e conjuntural e, nesse contexto, é demarcada como fruto de um processo de redemocratização, ainda assim é preciso apontar que ela, por vezes, é utilizada com o intuito de ocultar tendências centralizadoras que, no cenário atual, ganham novas roupagens e expressões. Assim, afirma-se aqui que o processo de descentralização não exclui a permanência de práticas centralizadoras, que se reconfiguram nas entrelinhas dos aparatos do poder descentralizado, travando uma batalha que limita os avanços e ganhos oriundos da descentralização. Esta constatação far-se-á presente nas análises empreendidas por este estudo ao apontarmos a influência de práticas antidemocráticas que, no contexto político-social, são “vendidas” como práticas democráticas. Consequentemente, é importante atentar para o fato de que, politicamente, a descentralização apresenta-se como necessária, mas por si só não é suficiente para consolidação de uma prática democrática.

Como expressão da assertiva anterior, é importante observar que o Brasil convive com práticas centralizadoras desde o período colonial, passando a sofrer influência da dualidade burocrática<sup>33</sup> nos anos de 1930 e 1940, em

---

<sup>33</sup> Nos estudos sobre o Brasil dos anos de 1930 e de 1940, a dualidade burocrática é um aspecto da centralização administrativa. Na área da saúde, especificamente, refere-se à distinção entre a

consequência da inovação institucional decorrente dos processos de industrialização e urbanização do país. Somente nos anos de 1980 é que a descentralização ganha visibilidade enquanto diretriz de rompimento com o papel centralizador das instâncias burocráticas do Estado, que têm reduzido o seu poder de comando a partir da atuação de um conjunto significativo de sujeitos coletivos – movimentos populares, sindicatos, dentre outros - que ganham visibilidade na arena política, no decorrer do processo de superação do período do regime militar instalado em 1964.

Assim, no cenário de redemocratização, ganha evidência e centralidade a compreensão de que a descentralização passou a significar a defesa e a concretização de ideais progressistas, sobrepostas a práticas centralizadoras que demarcavam a ausência de transparência e de eficiência das ações e práticas de governo. Nesse sentido, descentralizar a política brasileira significou, dentre outras possibilidades, a autonomia de estados e municípios no gerenciamento e execução de suas próprias ações, mesmo que algumas continuem condicionadas ao monitoramento do governo federal. A operacionalidade da descentralização propiciou fortalecer política e institucionalmente os municípios, possibilitando “criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional” (Borja, 1988, p.11) e, por conseguinte, incentivar níveis de participação política e social capazes de dar concretude a novas modalidades de controle efetivo das ações de governo.

Nos termos propostos por Arretche (1996), a descentralização estabeleceu-se como elemento motivador de rompimento com as estruturas tradicionais que, até então centralizadas, constituíam-se como obstáculos para o desenvolvimento e o fortalecimento de uma sociedade civil menos dependente do Estado. Entretanto, a autora salienta que o processo de descentralização, ainda em curso, permite reconhecer tentativas fracassadas de reforma no serviço público, em busca da consolidação de formas meritocráticas de seleção, o que acabou por propiciar a criação de ilhas de eficiência administrativa fora da burocracia tradicional, propiciando a convivência de estruturas superpostas que demarcam a presença de uma “burocracia dual”, caracterizada por processos de seleção pautados pelo mérito ou, ao contrário, pelo favoritismo político.

---

assistência à saúde prestada pelos dois ministérios criados à época, o Ministério da Educação e Saúde Pública e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (FONSECA, 2007). Por seu turno, estudos sobre a realidade brasileira dos anos de 1990 em diante passaram a utilizar a expressão como referência à superposição de diferentes critérios de seleção no serviço público, um baseado no mérito e outro no favoritismo político (ARRETCHÉ, 1996).

O Estado brasileiro cresceu e expandiu-se de forma fragmentada, o que permitiu a existência de órgãos e instituições sobrepostas e de burocracias difusas, cujo controle e possibilidade de coordenação é extremamente difícil. Em tais órgãos e instituições convivem “burocracias” meritocráticas e patrimonialistas, em graus distintos de importância e peso político (Arretche, 1996, p. 12).

Descentralizar reflete, portanto, o imperativo de mudança nos comportamentos institucionais, o que pode, contudo, sofrer limitações frente à premissa de que os contextos históricos e sociais condicionam significativamente as formas de funcionamento dos aparelhos institucionais (Putnam, 1993).

Nesse sentido, torna-se importante destacar que a influência das culturas políticas locais é estabelecida a partir de diferenças regionais e da conformação das elites existentes, como perpetuadoras de arranjos institucionais centralizadores que conflitam e limitam o desenvolvimento de práticas e princípios democráticos. Esse aspecto permite observar, também como elemento a ser abordado neste estudo, que regiões e/ou municípios que possuem características políticas que conduzem à escassa renovação de suas elites mandatárias, acabam por sofrer interferências e diminuição em sua capacidade decisória, o que é de significativa importância para a compreensão da permanência de práticas centralizadoras e clientelistas.

No que tange às estruturas locais, o movimento de descentralização democrática, componente do processo de redemocratização em curso, vem permitindo a valorização de um conjunto de atores (governadores, prefeitos, vereadores, deputados, movimentos sociais, sindicatos e outros) que passam a partilhar o poder antes exercido somente pelo Executivo Federal e suas representações. Entretanto, desafios ainda existem.

Desta forma, não é possível, ainda, reconhecer que o Brasil possui uma descentralização efetiva nas funções do Estado e, por conseguinte, em suas estruturas administrativas, fiscais, políticas e sociais. Por conseguinte, também é recorrente a percepção de que esse processo ainda é marcado pela falta de qualificação das instâncias locais quanto ao papel de comando, bem como pelos impasses em relação à despesa pública, que acaba por gerar uma autonomia relativa e manter grande parte das estruturas sob o comando da esfera federal. Como reflexo de tal processo, destaca-se outro aspecto que integra as análises deste estudo, referente à heterogeneidade no desenvolvimento de programas e projetos, sendo possível reconhecer que as diretrizes nacionais sofrem mudanças, nas perspectivas de execução, tomando por base a estrutura local.

Assim, muitas ações são redefinidas pelo poder local, que se limita a informar ao ente federado respectivo os dados resultantes do processo em questão, objetivando ganhar acesso à verba destinada para a execução de ações. Por outro lado, tratando-se de programas e projetos de âmbito nacional, a autonomia para gestão e execução requer o desenvolvimento de diretrizes e metas pactuadas que devem, necessariamente, levar em consideração as diversidades regionais e/ou locais.

Como reflexo, é possível se constatar uma deficiência no monitoramento e na avaliação das ações por parte do governo federal, que fica refém de dados quantitativos, em detrimento da investigação sobre a qualidade dos serviços desenvolvidos. Tal fato demonstra a existência de um hiato entre as estruturas central e local, frequentemente identificada por uma perda da eficiência gerencial no decorrer do processo de transferência de funções e atribuições da instância federal para a municipal/local, que se demonstra institucionalmente incapaz de prover adequadamente bens e serviços.

Nesse processo, outro aspecto que merece atenção é a fragilidade da capacidade fiscal dos municípios, sobretudo em relação às transferências de recursos públicos e sua aplicabilidade. De um lado, essa fragilidade advém da falta de experiência na execução dos trâmites para uso de verbas contingenciais e/ou com rubricas pré-definidas, que sem um planejamento de gestão financeira ficam retidas nos fundos municipais ou mesmo são devolvidas aos órgãos centrais, sobretudo nos casos em que requerem, como contrapartidas, que sejam aplicados também recursos provenientes da receita fiscal local. De outro, se reforça através de práticas autoritárias e “politiqueiras” na aplicação de verba sem rubrica pré-definida ou proveniente da arrecadação local, apesar da existência de um conjunto de mecanismos de controle social, constituídos recentemente para permitir a deliberação e a fiscalização de ações e de investimentos públicos por parte da sociedade. De certo modo, isso se acentua devido à ambiguidade e generalização das competências de cada esfera de governo, que acabam por tornar morosa a atuação do Estado até que se defina, a depender das proporções e reflexos possíveis, qual estrutura é a responsável por determinada intervenção.

Aos desafios colocados à descentralização agrega-se, ainda, a questão da fragmentação institucional, configurada na proliferação de unidades administrativas locais, característica do “municipalismo à brasileira”. Esse fenômeno foi o responsável pelo aumento considerável de novos municípios criados, desde 1988, no Brasil. Dados do IBGE demonstram que, na década de

90, os processos emancipatórios de municípios ocupavam lugar central na agenda dos Estados, responsável pela definição de critérios para criação de novos municípios. O inciso IV, do artigo 18, da Constituição Federal de 1988, estabelece que:

[...] a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil, 1988).

Considerando as forças políticas e as perspectivas econômicas apontadas neste processo, a autonomia administrativa, financeira e gerencial tornou-se um atrativo para o desmembramento e a emancipação de novos municípios ao cenário brasileiro. Como efeito, as décadas de 1980 e 1990 destacam-se como o período no qual surgiram 1.587 novos municípios brasileiros (Siqueira, 2003), gerando debates sobre a necessidade de que fossem estabelecidas medidas para a contenção de um crescimento potencialmente desordenado de esferas locais.

Da mesma forma, a dependência financeira dos municípios demonstra que a descentralização não garantiu plena autonomia a esses poderes locais, cuja manutenção depende, significativamente, de repasses financeiros de outros entes federados, representando o aumento de encargos públicos e sociais. Aliás, na atualidade, o discurso predominante é o de cofinanciamento e de responsabilização mútua entre as esferas de governo para a absorção de tais encargos, o que, somado as dificuldades financeiras para a manutenção de profissionais qualificados, acaba por influenciar diretamente o desempenho dos municípios na prestação de serviços públicos básicos.

Além desses, outros fatores devem ser destacados na análise do processo de descentralização brasileiro e, nesse sentido, devemos referenciar os que se referem à uniformidade de tratamento dos governos locais por parte dos estados e do governo federal. Esse tratamento isonômico ocorre porque os municípios assumem responsabilidades praticamente idênticas, o que, contudo, desconsidera que são diferentes as possibilidades de provimento de políticas sociais em um contexto de desigualdades regionais e locais que influem diretamente nesse processo. Nestes termos, “a ampliação da receita e do gasto descentralizado nas regiões mais carentes do país não significa,

necessariamente, uma distribuição mais equitativa do dispêndio público” (Affonso, 1996, p.09).

No intuito de driblar a dependência financeira, muitos municípios foram emancipados a partir de áreas que já aglomeravam investimentos industriais e empresariais, ou que, pelo menos, demonstravam potencial para tais fins, a exemplo de municípios da Baixada Fluminense, como Duque de Caxias e outros, que se desmembraram de Nova Iguaçu devido às características favoráveis da região para a arrecadação de tributos fiscais proveniente de grandes indústrias. Assim,

apesar de sensíveis avanços no âmbito da legislação, a descentralização do Estado gerou conflitos e contradições não necessariamente previsíveis e, a exemplo das disputas fiscais entre municípios, ou Guerra de Lugares, como definiu com precisão Milton Santos (1999). Tratava-se, sobretudo de uma competição aberta entre municípios diante da ampliação das exigências de localização das corporações empresariais que, no final das contas, implicaram compromissos de fundos públicos em infra-estrutura técnicas adequadas e a adoção de normas fiscais flexíveis como mercadoria das cestas de vantagens competitivas. A descentralização se traduzia, na perspectiva da competitividade local como uma prática empresarial de recursos públicos em favor de interesses privados não locais: uma exteriorização dos lugares (Barbosa, 2010, p.02).

Além desses aspectos, o crescimento desenfreado de municípios também desvelou um processo de reorganização das elites políticas pela manutenção de suas influências no poder local, perpetuando-se através de novas expressões e roupagens, práticas de corrupção e clientelismo, o que traz impactos para a política de assistência social.

### 3.2

#### **A Democratização e Descentralização da Política de Assistência Social: traços e influências históricas**

Sob a influência dos aspectos anteriormente referidos, a política de assistência social apresenta uma trajetória histórica marcada por vinculações ideológicas, religiosas e políticas que colocam em evidência um conjunto de

práticas que se contrapõem a sua compreensão como política pública, garantidora de direitos do cidadão e de dever do Estado.

Em si, a assistência social pode ser considerada um campo em transformação, que ganha expressão com sua inscrição, enquanto política integrada ao sistema de seguridade social brasileiro na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a implantação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>34</sup> e, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Tal inscrição requer uma nova concepção de assistência social, firmada como política pública de dever do Estado, e o reconhecimento de que tal concepção deve ser assimilada e incorporada por toda a sociedade, sendo, assim, capaz de promover significativas alterações estruturais e legais que permitam romper com valores e práticas tradicionais.

Nesse sentido, a trajetória da assistência social é demarcada por diversos tipos de organização e de regulação social, tendo como marco a aprovação da LOAS. No período pré-LOAS, a área de assistência social caracterizava-se por ser constituída por filantropias (caritativa, higiênica, disciplinadora, vigiada) e dotada de uma regulamentação de cunho religioso e burocrático, voltada para a repressão, para a segregação e para o disciplinamento.

Em um movimento contrário, no período pós-LOAS a área vem sendo influenciada por uma filantropia democratizada, que busca promover a organização de esferas de expansão de estruturas de defesa de direitos, como conselhos, organizações civis e outras estruturas, reguladas por legislações específicas. No intuito de explicitar os principais aspectos históricos da trajetória da política de assistência social até a década de 1990, apresentamos como referência o quadro síntese a seguir, onde se registram as principais passagens que marcam a política de assistência social e suas modalidades de gestão, em diferentes conjunturas.

---

<sup>34</sup> Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.



**Quadro 1 - Tipologia das organizações sociais até fins dos anos de 1990**

PERÍODO	TIPOS DE ORGANIZAÇÃO	TIPOS DE REGULAÇÃO
Período Imperial - até 1889: filantropia caritativa/assistência e repressão.	<b>Obras Pias:</b> atendimento conjunto (uma só massa) a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados.	<b>Religiosa:</b> testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império).
Primeira Republica de 1889 a 1930 - filantropia higiênica: assistência, prevenção e segregação.	<b>Obras sociais:</b> atendimento por especialidades para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças - asilos, orfanatos e internatos.</li> <li>• Velhos e inválidos – asilos.</li> <li>• Alienados – hospícios.</li> <li>• Mendigos – asilos de mendicidade.</li> <li>• Doentes – sanatórios, dispensários, lazaretos.</li> <li>• Imigrantes – instituições de auxílio mútuo.</li> </ul>	<b>Médico-religiosa:</b> Auxílios provinciais (pela Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império).  <b>Jurídica:</b> 1º. Juízo de Menores no Rio de Janeiro (1923). Código de Menores (Mello Matos) 1927.
Getulismo – 1930 a 1945 – filantropia disciplinadora: enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instituições assistenciais</b> (influência das encíclicas sociais)</li> <li>• <b>Materno-infantil:</b> hospitais, ambulatorios, postos de saúde.</li> <li>• <b>Proteção à infância:</b> orfanatos, creches, internatos.</li> <li>• <b>De educação:</b> educandários, de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos.</li> <li>• <b>Proteção a Jovens:</b> organizações da juventude, escolas profissionais.</li> <li>• De auxílios mútuos: instituições étnicas e de categorias profissionais</li> <li>• <b>Estatais:</b> Departamentos de Assistência Social de São Paulo – 1935; SAM - Serviço de Assistência ao Menor -1941</li> <li>• <b>Formação:</b> Centro de Estudos e Ação Social - escolas de Serviço Social</li> <li>• <b>Movimento Católico Laico:</b> Ação Católica, círculos operários; Sindicatos; Centros Assistenciais Complementares; <b>Instituições fomentadas pelo Estado:</b> LBA (1942); SENAI (1942); SAMDU (1945)</li> <li>• <b>Instituições Religiosas:</b> protestantes, espíritas e evangélicas: Albergues, centros de juventude, instituições para deficientes físicos e mentais.</li> </ul>	<b>Estatal: Constituição Federal de 1934</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente da República: - contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações</li> <li>• Ministério da Justiça e Negócios Interiores Caixa de Subvenções (31/08/31) – Certificado de Utilidade Pública – (28/08/35)</li> <li>• Ministério da Educação – Criação do CNSS (01/07/38) – Subvenção Federal (regulamentação– 25/11/35-01/07/38)</li> </ul> <b>Estatal:</b> Constituição de 1937: reitera o CNSS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia a regulamentação de subvenções</li> <li>• Isenção na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários (1945/46) e de imposto de renda (1943)</li> </ul>

PERÍODO	TIPOS DE ORGANIZAÇÃO	TIPOS DE REGULAÇÃO
Estado Democrático Populista de 1946 a 1964	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições criadas pelo Estado com o empresariado: SENAC (1946) SESC (1946) SESI (1946)</li> <li>• Movimentos Comunitários</li> </ul>	<b>Estatual:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexificação da burocracia.</li> <li>• Registro Geral de Instituições (1951); Isenção da contribuição da cota patronal previdenciária (1959); Certificado de filantropia (1959).</li> </ul>
Estado Autoritário de 1964 a 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizações sociais – influência do racionalismo técnico.</li> <li>• Vertente modernizadora do serviço social frente à reconceitualização (1964);</li> <li>• Funabem e Febem – 1964;</li> <li>• Associações comunitárias;</li> <li>• Sociedades Amigos de Bairro; Associações de Moradores;</li> <li>• Renovação Pastoral;</li> <li>• Comunidades Eclesiais de Base – CEB's.</li> </ul>	<b>Estatual:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistência por convênios;</li> <li>• Isenção de impostos sobre importações (1965)</li> </ul>
Transição Democrática/Filantropia Viglada – 1985/88	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizações não-governamentais</li> <li>• Movimentos de defesa de direitos</li> <li>• Novos movimentos sociais</li> </ul>	
Estado Democrático 1988 - Filantropia democratizada	<b>Expansão de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselhos setoriais</li> <li>• Organizações não-governamentais</li> <li>• Organizações civis</li> <li>• Centros de defesa de direitos</li> <li>• Fundações empresariais</li> </ul>	<b>Estatual:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1988;</li> <li>• ECA- 1990;</li> <li>• LOAS – 1993;</li> <li>• Extinção da LBA/CBIA;</li> <li>• Extinção do CNSS;</li> <li>• Criação do CNAS;</li> <li>• Lei do Voluntariado – 1998;</li> <li>• Lei da filantropia – 1998;</li> <li>• Lei das Organizações da Sociedade Civil de interesse Público – 1999,</li> </ul>

Fonte: MESTRINER (2005, p. 45-46) in: *O Estado entre a filantropia e a assistência social*.

Essa trajetória da política de assistência social permite verificar que, a partir dos anos de 1980, o movimento de transição democrática e de ruptura com práticas conservadoras, tomando por base sua legitimação enquanto política pública e a formulação de leis específicas para o setor.

Desta forma, inserida no contexto do Estado Democrático, conforme apontado no quadro acima, a LOAS reflete, no Brasil, uma nova concepção institucionalizada de assistência social, compreendida como um sistema público vinculado a uma rede sócio-assistencial integrada por entidades e organizações de assistência social. Por outro lado, abriu espaço para a participação deliberativa da sociedade civil, buscando garantir, também, a necessária articulação e integração com as demais políticas sociais.

Além disso, a assistência social passa a ser definida como um sistema descentralizado e participativo, levando-se em consideração diretrizes tais como: articulação interinstitucional, controle social, comando único, financiamento e cofinanciamento, instâncias de pactuação, intersetorialidade, níveis de gestão, definição de porte dos municípios, proposição de um protagonismo dos usuários, identificação e determinação de uma rede sócio-assistencial, atuação tendo por base uma dada territorialidade (LOAS, 1993).



Ilustração 1 - Sistema Organizado e Participativo da Política de Assistência Social.  
Fonte: Tavares, 2009.

Apesar de estabelecer avanços evidentes, não se pode deixar de registrar que impasses históricos e conjunturais continuam a desafiar o campo da assistência social a estruturar-se como política e consolidar-se como pública (Raichelis, 1998).

Nesse sentido, o Brasil, uma década após a aprovação da LOAS, ainda convivia com: (1) a existência de questionamentos sobre a assistência social enquanto política garantidora de direitos, o que decorre da tradição assistencialista, centralizadora e clientelista; (2) dificuldades da garantia e da efetiva inclusão social através de ações da política de assistência social; (3) ausência de avaliação dos impactos da política nas condições de vida da população que demanda seus serviços; (4) incertezas sobre a influência e contribuição de um sistema descentralizado e participativo na construção de estratégias e mecanismos públicos e democráticos de regulamentação e participação/controle social.

Além desses aspectos, as diretrizes e os princípios estabelecidos na legislação brasileira e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estavam na contramão das medidas neoliberais adotadas nos anos de 1990, reforçando a descontinuidade, focalização e seletividade das iniciativas governamentais. Nesse sentido,

é sempre oportuno lembrar que nos anos de 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilidade do trabalho, convive com a erosão do sistema público de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” práticas filantrópicas que despolitizam os conflitos sociais e confrontam-se com a universalidade das políticas sociais públicas (Yazbek, 2004, p. 12).

Diante do exposto, vale destacar que a capacidade de execução e consolidação da LOAS continua a depender das relações políticas, técnicas e operacionais estabelecidas entre as diferentes esferas de governo durante a sua implementação.

Dessa forma, o momento atual expressa o esforço de reconceituação e consolidação de uma “identidade” para a política de assistência social, iniciado em 1993, quando da promulgação da LOAS, e reafirmada em 2004 por intermédio da PNAS que, regulamentada pela Norma Operacional Básica de 2005 (NOB 2005), instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), recentemente regulamento pela Lei 12.435 de 06 de junho de 2011 .

O SUAS é definido como “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (NOB 2005). Portanto, configura-se como uma ferramenta de gestão da Política Nacional de Assistência Social, que estabelece como funções da assistência

social a proteção social hierarquizada em Básica e Especial<sup>35</sup>, a vigilância social<sup>36</sup> e a defesa dos direitos sócioassistenciais<sup>37</sup>, que devem ser tratadas de forma articulada, estabelecendo interseções contínuas e fortalecendo o sistema como um todo – na lógica representada abaixo:



Ilustração 2 - Diagrama de interseção entre funções da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

Considerando essas funções, mas também objetivando ampliar a organização democrática da Política de Assistência Social com o fortalecimento das diretrizes expressas na Constituição Federal e na LOAS, a gestão do SUAS pauta-se nos seguintes eixos estruturantes: (1) precedência da gestão pública da política; acesso aos direitos sócio-assistenciais pelos usuários; (2) matricialidade sócio-familiar; (3) territorialização; (4) descentralização político-administrativa; (5) financiamento partilhado entre os entes federados; (6) fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; (7) valorização do controle social e, por conseguinte, da participação popular; (8) qualificação de recursos humanos e (9) informação, monitoramento, avaliação e sistematização de dados e resultados.

<sup>35</sup> A Proteção Social Básica tem, em linhas gerais, o objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e de vínculos familiares e comunitários. É destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social. Por seu turno, a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, uso de substâncias psicoativas, entre outras.

<sup>36</sup> A Vigilância Social tem como objetivo a produção e a sistematização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos.

<sup>37</sup> Direitos socioassistenciais são direitos assegurados pelo ordenamento jurídico pátrio à proteção social não contributiva de assistência social, de forma a garantir que o cidadão usufrua de todos os direitos previstos nas leis e nas políticas públicas brasileiras.

A intenção é de que articulação entre esses eixos permita a construção de uma rede de proteção social fortalecida e organizada em níveis de complexidade, capazes de atender as demandas caracterizadoras de diferentes níveis de vulnerabilidade. A figura abaixo apresenta um esquema desses níveis:



Ilustração 3 - Organização da Rede de Proteção Social no SUAS.  
Fonte: Tavares, 2009.

Para a implementação dos considerados eixos estruturantes do SUAS, foram definidas as responsabilidades das três esferas de governo na execução da PNAS, objetivando o fortalecimento de uma gestão articulada no âmbito do pacto federativo. Nesse sentido, considerando o grande número de municípios, bem como as diversidades regionais, o SUAS estabeleceu modelos de gestão (inicial, básico ou pleno) baseados na capacidade de cada cidade em executar ações e estabelecer o cofinanciamento dos serviços na área da assistência social.

Portanto, o SUAS busca enfatizar a descentralização e a recomposição do campo sócio-assistencial, reordenando a estrutura organizacional da assistência social. Esta deve funcionar como uma rede de proteção social, com o objetivo de articular e integrar ações e recursos, tanto nas relações endógenas das

instituições, como no campo interinstitucional e na articulação com os diferentes conselhos setoriais e de direitos.

Nesse sentido, “ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade” (PNAS, 2004, p.41).

Nesse contexto, as Normas Operacionais Básicas (NOB's) desempenharam papel de relevância na superação de correntes e metodologias conservadoras e, assim, foram fundamentais para o estabelecimento de uma verdadeira política de assistência social. Em específico, a NOB 2005, ora em vigor, estabelece a modalidade de gestão pública da assistência social a ser exercida pelos entes federados em todo o território brasileiro. De acordo com a mesma, ficam estabelecidas as características do Sistema Único de Assistência Social, as funções da política para ampliação da proteção social brasileira e os níveis e tipos de gestão do SUAS. Por outro lado, também ganha visibilidade as diretrizes sobre o financiamento da política de assistência social, bem como as instâncias de articulação, deliberação e pactuação da gestão democrática do sistema, com finalidade de operacionalizar conquistas em meio a um contexto de frequentes embates entre Estado e da Sociedade Civil.

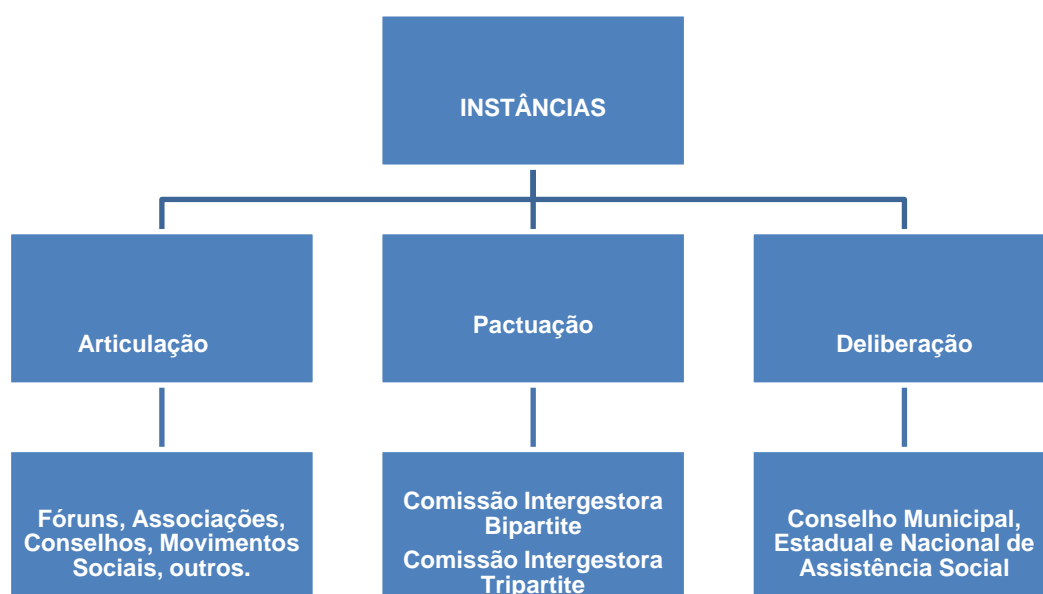


Ilustração 4 - Diagrama de mecanismos de articulação, pactuação e deliberação na Política de Assistência Social – PNAS/2004.

Pautado na organização acima, fica explícito que a PNAS e, por conseguinte o SUAS, definem instâncias e mecanismos de articulação,

pactuação e deliberação, que regulamentados pela Norma de Orientação Básica 2005 (NOB 2005), possuem a finalidade de ampliar a participação dos segmentos sociais e institucionais, interessados e envolvidos na tomada de decisões no campo da política de assistência social, de modo a garantir transparência ao conjunto de negociações. Esses segmentos envolvem desde instâncias articuladoras (de organização dos movimentos e entidades que integram o sistema) às instâncias deliberativas, pautadas em espaços formalmente instituídos como decisórios nas três esferas de governo. Além dessas, torna-se necessário indicar a existência de instâncias de pactuação, que são responsáveis pela articulação entre representações das diferentes esferas de governo e pela definição de ações e medidas por elas compartilhadas no conjunto do sistema – cuja participação, também, permite verificar a existência de práticas ainda direcionadas à centralização política na tomada de decisões.

A necessidade de operacionalização do SUAS e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no nível municipal, apresenta diversos desafios, dentre os quais o de investir em múltiplas formas de capacitação e atualização de seus gestores e operadores, assim como dos dirigentes e trabalhadores das organizações sociais prestadoras de serviço que contribuem, de forma complementar, na rede sócio-assistencial. Da mesma forma, deve-se buscar a criação de espaços de reflexão sobre a implementação dessa política no nível local, tentar superar a fragmentação das ações, o que implica pensar a operacionalização de seu conteúdo intersetorial, e, por fim, promover a avaliação contínua de seus resultados.

Todos esses aspectos configuram as especificidades e complexidades do campo da assistência social, que tem o desafio de implementar suas diretrizes de forma homogênea, num país repleto de diversidades, superando a influência da lógica tecnocrática. Ao mesmo tempo, presencia-se, no campo da assistência social, caracterizado por definições mais fluidas e complexas, o esforço de consolidar um sistema único que, contudo, demarca uma excessiva semelhança com o da área da saúde.

Essa perspectiva de valorização da política de assistência social confronta-se com realidades municipais marcadas por histórias políticas distintas, que conformam uma leitura da assistência social como um campo permeado por valores, crenças e missões; frequentemente utilizado como base de sustentação de poderes políticos locais, o que revela que essa cultura política conservadora funciona como um entrave para a construção democrática da política de assistência social brasileira, como será abordado na próxima seção.



### 3.3

#### As influências da Cultura Política na Política de Assistência Social

Se, por um lado, o sistema de proteção social brasileiro é compreendido como efeito da ação do proletariado e de pressões da sociedade organizada para a intervenção do Estado, de outro, é considerado, também, fruto de uma prática paternalista das elites, comumente associada à figura de Getúlio Vargas. Assim, no processo histórico, as políticas sociais são constantemente alvo de questionamentos que tomam por base um conjunto significativo de traços que perduram e atravessam diferentes conjunturas e dinâmicas políticas, direcionando ao Estado um papel de benfeitor, apesar de, na verdade, expressar evidentes interesses particularistas.

Da década de 1930 a fins da década de 1980, a assistência social vinculase a essa conjuntura. Como reflexo, ainda hoje se experimentam dificuldades para a implementação e para a consolidação de políticas sociais efetivas, capazes de atender e modificar o quadro das desigualdades apresentadas pela população brasileira.

Nesse sentido, o movimento de redemocratização, que possibilitou a formação de espaços de participação democráticos inscritos na Constituição Federal de 1988, encontra-se influenciado por uma perspectiva reducionista e autoritária, demarcada pelo neoliberalismo a partir dos anos de 1990. O debate em torno das políticas sociais envolve, portanto, uma tendência de cunho seletivo e focalizado, capaz de explicitar o quão longe se está da superação de elementos tradicionais de nossa cultura política. Nessa perspectiva,

[...] a política social não se constitui, inicialmente, nem como relação contratual entre partes iguais, nem como contrapartida dos direitos da sociedade. Isso demonstra, a nosso ver, o quanto o Estado se mostrou incapaz de incorporar generalizadamente os interesses da população, e, pois, o quanto tem se mantido privado, oligarquizado, apropriado privilegiadamente tanto por frações da classe dominante, como frações da classe trabalhadora, feudalizado, enfim, mesmo quando se trata da realização da política social (Gomes, 2006, p.6).

No campo da política de assistência social, o dilema da institucionalidade de direitos requer pensar a funcionalidade dos direitos civis e sociais frente à burocracia e ao reordenamento de um modelo descentralizado e participativo, capaz de reproduzir formas tutelares de implementação. Assim, torna-se

importante destacar que a trajetória da política de assistência no Brasil permite verificar a influência de culturas políticas distintas – que também explicitam desafios distintos – qualificadas por seu caráter democrático ou, por oposição, tecnocrático e/ou clientelista.

A perspectiva democrática explicita o movimento de construção e consolidação de uma estrutura participativa, inicialmente explicitada no processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, conforme referido anteriormente, reafirmado nas diretrizes de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nessa direção, a assistência social é definida e legitimada enquanto uma política pública, que integra o sistema de seguridade social, tendo o importante papel de garantir o acesso aos direitos sociais, provendo um conjunto de mínimos sociais<sup>38</sup> aos segmentos da população que dela necessitam. Para operacionalizá-la, as medidas de implementação e intervenção na assistência social devem tomar por base os já destacados diretrizes e marcos descentralizados – pautados no comando único em cada uma das esferas de governo, o que pressupõe uma gestão negociada e articulada para a definição de atribuições – e participativos, com a criação de espaços deliberativos e de representação paritária da gestão, a exemplo dos Conselhos e Conferências de Assistência Social.

Conforme demarcado pelo artigo 5º da LOAS<sup>39</sup>, o Estado mantém a centralidade da gestão no social, articulando-se, contudo, a política de assistência social ao pressuposto do pluralismo institucional, uma vez que incumbe “ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade, no sentido de garantir padrões de redistributividade e proteção social compatíveis com a democracia e a cidadania” (Oliveira, 2003, p. 118).

Sob outra perspectiva, a influência da cultura tecnocrática tem vinculado à política de assistência social um perfil ambíguo e limitado, direcionado à

<sup>38</sup> Embora o artigo primeiro da LOAS determine que “A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os **mínimos sociais** [...]”, o conceito é passível de críticas, uma vez que assume “preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema” ou seja, resume-se a recursos mínimos destinados a pessoas incapazes sobreviver do trabalho, que, por conta disso, passam a receber uma “renda”, benefícios setoriais (na área da saúde, por exemplo) ou a partir de sua identificação em determinadas categorias, como na de crianças, idosos, portadores de deficiência dentre outras (PEREIRA, 2002,p.15-16).

<sup>39</sup> “A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (Lei 8.742/93, art. 5º).

execução de ações emergenciais e descontínuas na trajetória de enfrentamento e diminuição da desigualdade social e, por conseguinte, da pobreza. Soma-se a isso o fato de que, logo nos anos seguintes à aprovação da LOAS, foram operadas reformas administrativas e políticas no aparelho de Estado com o objetivo de despolitizar os mecanismos de participação popular nos espaços decisórios, através da aprovação de uma série de dispositivos legais que afetaram diretamente as diretrizes contidas na LOAS<sup>40</sup>.

Nessa visão, a assistência social caracteriza-se como uma ação compensatória que, surda para um debate consistente sobre as desigualdades, apresenta a função de neutralizar os riscos que a parcela da população vulnerável pode impor às liberdades individuais e à concorrência privada. Ocorre, ainda, a descentralização da política, limitada ao enfoque administrativo. As parcerias com a sociedade civil passam a ter propósito de legitimar uma perspectiva focal e seletiva de atendimento à população que demanda serviços na busca por atenção a suas necessidades. Por conseguinte,

[...] o respeito à hierarquia, a autonomia das esferas decisórias e ao discurso competente e instituído são as regras de ouro dessa cultura, que encontra na racionalidade técnica e nas soluções ágeis e eficientes, o suporte necessário a uma gestão livre dos controles e procedimentos públicos (Oliveira, 2003a, p.24).

Para além dessas influências, a assistência social sofre, também, com posturas e perspectivas baseadas em uma representação social da cultura política clientelista, o que fragiliza a diretriz da garantia de direitos, impulsionando e dando visibilidade a ações pautadas na dádiva e no favor, sendo utilizada, na maioria das vezes, como moeda política. A lógica da dádiva e do favor tornou-se o principal conteúdo dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser tratadas como de caráter público (Seibel & Oliveira, 2006, p. 137). O clientelismo, ao filtrar demandas sociais, compromete os princípios clássicos de universalidade e de equidade.

A influência dessa cultura política agrega à trajetória da política de assistência social características que a legitimam e a caracterizam como promotora de ações emergenciais, restritas e pontuais, direcionadas à parcela da população dita “carente”, “desassistida”, “miserável” ou “pobre”. Portanto,

<sup>40</sup> Cite-se a criação, em janeiro de 1995, do programa Comunidade Solidária, cuja gestão foi realizada pela então primeira-dama Ruth Cardoso (1930-2008), bem como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em setembro de 1994 como resposta à crise do Estado no sentido de reduzir “seu papel de executor ou prestador direto de serviços” (PDRAE, 1995, p.13).

qualifica-se como resultante da pobreza e da miséria, ganhando visibilidade e fortalecendo-se em conformidade com a expansão das necessidades sociais, sejam elas emergentes, urgentes ou excepcionais.

Assim, o clientelismo configura-se como mecanismo central no conjunto de práticas seletivas do Estado que, ao estabelecer vínculo com a esfera social, adota como parâmetro as lealdades individuais, as diretrizes personalistas, bem como as perspectivas de reciprocidade dos benefícios. Pode-se, assim, dizer que esses parâmetros “reforçam as figuras do pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza” (Yasbek, 1993, p. 50).

Diante dessa configuração, e de um cenário social capitalista demarcado por crises, desigualdades e marginalizações do campo social, as necessidades sociais são utilizadas como meio de ampliação de práticas de legitimação de favores, servindo como moeda de troca por parte de uma elite detentora de poder e de uma rede de “provedores” privados que atuam em prol da manutenção de “carências” da classe trabalhadora, colocando-se claramente a favor da reprodução das situações que dão origem a sua “clientela”.

Esse conjunto de expressões e características específicas revelam a existência, conforme apontado anteriormente, de projetos societários antagônicos que convivem lado a lado e em constante disputa. Nesse contexto, fica colocado o desafio de ampliar o papel do Estado na garantia de direitos, ao mesmo tempo em que demonstra o quanto os movimentos políticos conservadores perpetuam-se e, por vezes, inviabilizam a consolidação de normatizações e diretrizes demarcadas na legislação social vigente.

Nesse cenário, para a análise dos reflexos que essas culturas exprimem na atualidade, é fundamental investigar quais experiências históricas ou mecanismos políticos apontaram para a superação e para a mudança de práticas políticas conservadoras estabelecidas no contexto político-administrativo. Da mesma forma, também é importante destacar e conhecer as práticas e ações seletivas de cunho tecnocrático ou clientelista, no sentido de verificar quais são as novas formas adotadas para perpetuação dessas culturas políticas na conjuntura recente de reforma do Estado. Explicitam-se, assim, as relações estabelecidas entre Estado, mercado e sociedade na contemporaneidade, que reafirmam qualidades políticas e particularistas, exemplificadas pelas parcerias público-privadas, práticas de terceirização, ações de proteção social com cunho filantrópico, dentre outras.

Para além desses aspectos, que permitem a caracterização de culturas políticas no âmbito da assistência social, algumas variáveis influem e possibilitam o seu aprofundamento. Conforme os objetivos deste estudo, algumas merecem ser destacadas.

A centralização do Estado na condução das políticas de corte social, cuja análise revela a existência de referências e interlocuções com a cultura clientelista, é uma variável de inegável importância. Essa abordagem remete ao debate sobre o federalismo e, desse modo, a ideia de não centralização que, por longa data, marcou as ações do Estado Providência. Assim, “como estruturas não centralizadas, os sistemas federais implicam modalidades de interação baseadas na negociação entre as esferas de governo e tem sua expressão mais clara na existência de competências comuns entre essas esferas” (Oliveira, 2003a, p. 25).

Contudo, essa perspectiva estabelece relação conflitante com outra, baseada no movimento de centralização-descentralização, o que, no contexto das políticas sociais, configurou posições contrárias a padrões de sistemas protetivos cujos benefícios e serviços fossem fragmentados e hipercentralizados, gerando ineficiência. A organização de um sistema descentralizado pode ocorrer, neste sentido, tanto da esfera federal para as demais (estadual e municipal), através de um processo de municipalização, quanto do Estado para a sociedade civil.

Na política de assistência social a proposta de descentralização estimulada com a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), se pauta na efetivação de estratégias e mecanismos participativos de deliberação. Portanto, em termos estruturais, a descentralização defendida referida legislação pressupõe, e se pauta, na descentralização política e administrativa.

Essa perspectiva se torna relevante, ao se constatar que pensada somente do ponto de vista meramente administrativo, a descentralização acabava por se vincular a princípios da tecnocracia, significando desconcentração de atribuições, mas nem sempre de recursos e poderes de decisão. Entretanto, o rearranjo político previsto na LOAS possibilita que as diretrizes voltadas para a democratização e para a participação sejam aprofundadas, desconcentrando-se recursos por intermédio da criação de Conselhos, Fundos e Planos para a área de assistência social, agregando a essas instâncias novas possibilidades de inserção e participação da sociedade civil organizada.

Nesses termos, é importante conhecer o conteúdo da política de assistência social, de modo a compreender as relações estabelecidas entre

Estado e sociedade, bem como para entender o surgimento de novos atores e instâncias relevantes no processo de formulação, implantação, execução e avaliação das políticas sociais (Viana, 1996).

Por fim, cabe assinalar que esse processo caracteriza-se como uma concepção que questiona os formatos e expressões da política tradicional, defensora do centralismo e da visão que dirige ao Estado o papel de único agente capaz de “transformar” a sociedade.

Uma segunda variável, que não pode ser negligenciada para o entendimento da política de assistência social, diz respeito à chamada “cidadania fortuita”, enquanto categoria que possibilita ampliar o entendimento da assistência social, ainda que vinculada a uma perspectiva clientelista. Essa abordagem coloca em debate a visão acerca da “pobreza” e das pessoas que se encontram nessa situação, sendo consideradas “carentes”, “fracas”, “infelizes”, “vítimas sofredoras”, dentre tantas outras características negativas que possam ser atribuídas aos que acedem a programas/projetos de assistência social.

Tomando como base esse quadro, trabalha-se não com a defesa de direitos do cidadão, mas com a dimensão da carência, como fundamento para delimitar e definir critérios de acesso aos serviços, conforme a necessidade apresentada. Por conseguinte, quem consegue atendimento a sua demanda se constitui um “indivíduo de sorte” já que, nessa ótica, “direitos pertencem a um mundo imaginário, distante da realidade tangível na qual se movimentam os predestinados à pobreza e ao sofrimento” (Oliveira, 2003, p. 123).

Outro aspecto a ser considerado refere-se à filantropia, enquanto conceito vinculado a influências das culturas tecnocráticas e clientelistas. Essa abordagem coloca em pauta um tema polêmico, historicamente presente na trajetória histórica de constituição da política de assistência social, que ganha espaço devido às relações estabelecidas entre os setores público e privado no Brasil. Nesse sentido, atribuir à assistência um caráter de filantropia torna-se recorrente, refletindo a intencionalidade em qualificá-la como um “dever moral”, vinculado a interesses clientelistas e paternalistas (Ferreira, 2000).

O debate sobre a filantropia ganha densidade com a aprovação da LOAS, em conformidade com o artigo 18, que trata da responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na normatização do registro e na concessão dos certificados de filantropia às entidades sócioassistenciais. Como consequência, instaura-se a necessidade de qualificação e/ou caracterização das entidades de assistência social, assim como de se definir os critérios fundamentais à inscrição dessas entidades nos Conselhos de Assistência.

No desenvolvimento desse debate, o surgimento da filantropia foi explicado com base “na relação entre grupos ou classes dominantes e dominada; enquanto doação de supérfluo dos ricos aos pobres, tratando-se, pois, de uma relação de poder através da doação” (Faleiros, 1997, p. 08). Assim, a filantropia afirma-se como uma instância de ação voluntária, envolvendo motivações particulares, estando na contramão da perspectiva de garantia de direitos preconizada pela Política Nacional de Assistência Social.

A responsabilidade financeira da população no atendimento às demandas sociais é outro elemento que deve ser destacado, tomando-se por base a conjuntura de diminuição de investimentos e gastos no campo das políticas públicas com a reforma do Estado, sendo repassada para sociedade a responsabilidade com o social. Nessa lógica, cabe a parcela da população “mais favorecida” colaborar com as mais vulneráveis e, por conseguinte, consideradas incapazes de atender as suas necessidades sociais. Essa tendência acaba por colaborar para “o caráter seletivo e focalista das ações de atendimentos às demandas sociais que, sob essa ótica, livram-se dos controles e garantias públicas e favorecem a arbitrariedade dos que decidem sobre o grau de necessidade dos beneficiários” (Oliveira, 2003a, p. 30).

Por fim, registre-se a perspectiva de republicanismo na assistência social, como elemento inegavelmente articulado a perspectiva democrática de gestão. Tal abordagem pressupõe consensos em relação a valores “republicanos” em prol do interesse público, vinculando-se à ideia de cidadania, em oposição aos interesses privados, típicos das estruturas administrativas clientelistas. Nesse sentido, cabe, também, enfatizar que alguns conceitos definem o que vem a ser público, com destaque para a universalidade, a publicidade, o controle social e a democratização.

Todos esses aspectos colaboram para o entendimento de que a constituição de uma cultura política republicana pressupõe uma ética pública que venha a se opor às dimensões do privado. No entanto, “parece prevalecer, no Brasil, uma cultura americanizada, que desmonta o ideal de um modelo mais universal de atendimento as demandas sociais” (idem, p. 129).

Diante dos elementos abordados neste capítulo, e das possíveis influências dessa cultura política híbrida, torna-se importante investigar o desenvolvimento de diretrizes voltadas à consolidação da assistência social como política pública implementada em diferentes localidades do Brasil.

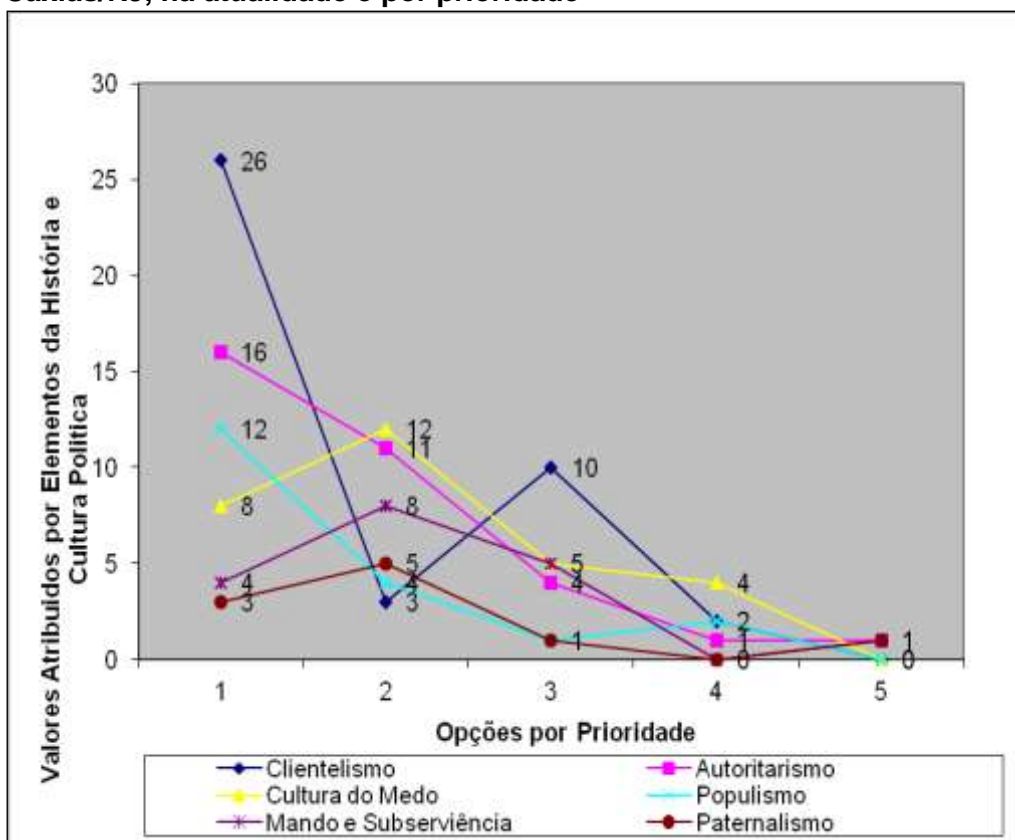
Nessa direção, os aspectos analisados até aqui permitem afirmar que as relações entre público e privado, no Brasil, vêm se estabelecendo historicamente

como uma “trama clientelista”. A dinâmica decisória, no interior das instituições públicas contemporâneas, ainda guarda traços claros de privilégios e/ou garantia institucional – “uma regra privada de proteção aos protegidos” (Abranches, 1989, p. 16). Nesse cenário, o clientelismo fortalece-se como um sistema de controle, distribuição e alocação de recursos, de poder e de influência, sustentado por uma cultura política baseada no medo.

Essa cultura política do medo pode não ter “raízes diretas na criminalidade urbana”, mas “se associa à criminalidade por uma via simbólica” (Pastana, 2005, p.197), o que remete a já referida compreensão de poder simbólico por parte de Bourdieu (1998), que dirige ao poder um sentido determinado tanto pelas relações materiais como pelas relações simbólicas, isto é, de *status* e/ou culturais.

Essa concepção é reconhecida pelos gestores e representantes da sociedade civil participantes da VI Conferência Municipal de Assistência Social realizada, em 2011, em Duque de Caxias, conforme seguintes representações:

**Gráfico 1- Influência da História e da Cultura Política em Duque de Caxias/RJ, na atualidade e por prioridade**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.



Por outro lado, o clientelismo significa também uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro lado, por aqueles que administram ou têm acesso às decisões sobre a concessão desse serviço. Essa troca dá-se via “moeda política”, cujo débito será provavelmente cobrado no próximo evento eleitoral (Seibel & Oliveira, 2006).

Pode-se concluir, portanto, que o clientelismo se fortalece nos momentos de necessidade, e aqui se destacam as necessidades sociais, normalmente excepcionais e urgentes. E é justamente no campo das políticas sociais que essa cultura política assume o seu formato mais primitivo, em particular na política de assistência social. O resultado desse processo é a reedição histórica de uma relação socialmente perversa e excludente que desqualifica as demandas sociais e suas possibilidades de transformação em políticas sociais de cunho democratizante e garantidoras de cidadania.

## 4

### **Aspectos da Baixada Fluminense e do Município de Duque de Caxias/RJ**

Tendo em vista os objetivos da pesquisa realizada, que buscou, dentre outros aspectos, identificar alguns elementos presentes na trajetória de consolidação da política de assistência social, como política pública, no Brasil, bem como o reconhecimento da importância de se investigar a implementação dessa política na esfera municipal, este capítulo aborda aspectos históricos, políticos e econômicos que caracterizam a Baixada Fluminense e, em particular, o município de Duque de Caxias.

A abordagem pretendeu resgatar traços locais que influem na forma de operacionalizar a política de assistência social no município. Nesse sentido, traduz-se nos resultados do esforço de correlacionar história e cultura política, identificando seus reflexos no processo de implementação da política de assistência social na localidade.

#### **4.1**

##### **A Baixada Fluminense: locus de intervenção e análise política**

Abordar aspectos que conformam especificidades da Baixada Fluminense requer, em primeira instância, situá-la como parte do Rio de Janeiro, estado formado por 92 municípios e que possui cerca de 16 milhões de habitantes, distribuídos de forma desigual por sua extensão territorial de 43.780,157 Km<sup>2</sup> (IBGE, Censo 2010).

A diversidade de características do território fluminense resultou em sua subdivisão em oito regiões de governo, assim estabelecidas: Metropolitana, Noroeste, Norte, Serrana, Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Centro-Sul e Costa Verde.

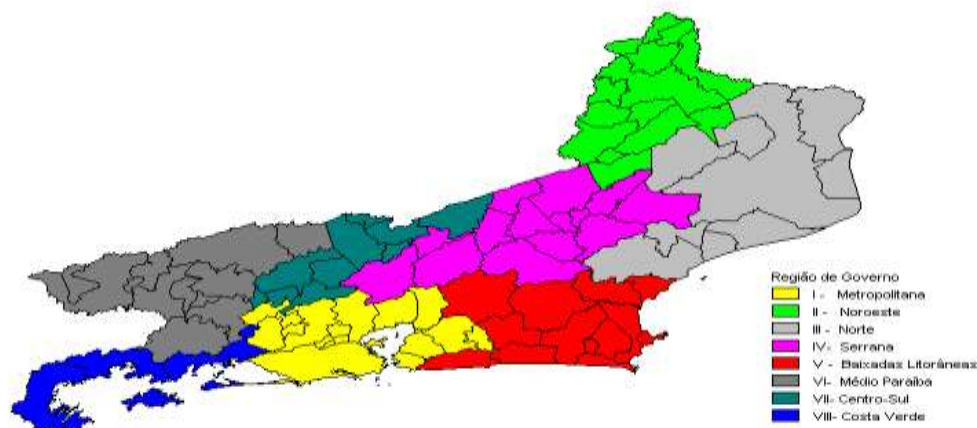


Ilustração 5 - Mapa de Divisão Territorial do Estado do Rio de Janeiro Municípios e Regiões de Governo. Fonte: Farias, 2005.

Esse quadro organizacional, complementado por outros indicadores, evidencia a existência de uma polarização demográfica e, por conseguinte, econômica, da Região Metropolitana, que tem na cidade do Rio de Janeiro seu eixo de formação, com o restante do Estado.

Consequentemente, o Estado do Rio de Janeiro possui a região metropolitana com a maior taxa de concentração populacional do país (75%), o que demonstra, de um lado, a ocorrência de um crescimento exagerado, de um maciço territorial inchado e de acentuada desigualdade social, com infraestruturas e serviços públicos deficitários, e de outro, a dificuldade de crescimento e desenvolvimento sustentável dos municípios do interior, em sua maioria incapazes de atrair investimentos e contribuir para crescimento econômico e social das outras regiões do estado<sup>41</sup>.

Esse processo de crescimento e organização da Região Metropolitana, datado das décadas de 1950 a 1970, está associado ao padrão de desenvolvimento brasileiro, expresso na formação dos aglomerados urbanos nacionais, acentuado pelas especificidades de cada estado. Isso decorre, sobretudo, do crescimento e da atração migratória para o município do Rio de Janeiro, o que acabou possibilitando o crescimento e o surgimento de outros municípios vizinhos, dentre eles os que passaram a integrar a denominada Baixada Fluminense, que integra a região metropolitana do Rio de Janeiro.

<sup>41</sup> Esse cenário vem, progressivamente, sendo modificado em Macaé e Campos, através da extração do Petróleo; no Médio Paraíba, pela expansão de indústrias automotivas e em Angra dos Reis, na Região da Costa Verde, através da recuperação da Indústria Naval local. Entretanto, são casos isolados. O crescimento experimentado por eles não se refere ao conjunto de municípios que integram o interior do Estado do Rio de Janeiro.

Geograficamente, a composição da Baixada Fluminense é complexa, e são diversas as classificações relacionadas à sua abrangência territorial, a depender do órgão da administração que a faz. Neste estudo, optamos pela classificação da Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), aqui considerada a mais completa e consistente, e utilizada pelo próprio governo do Estado do Rio de Janeiro em seus relatórios de gestão. Nela a Baixada Fluminense é composta pelos seguintes municípios: Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias (CIDE, 2009). De qualquer forma, a própria diversidade de classificações indica que a Baixada Fluminense é um espaço social heterogêneo, integrado por identidades sociais diversas.

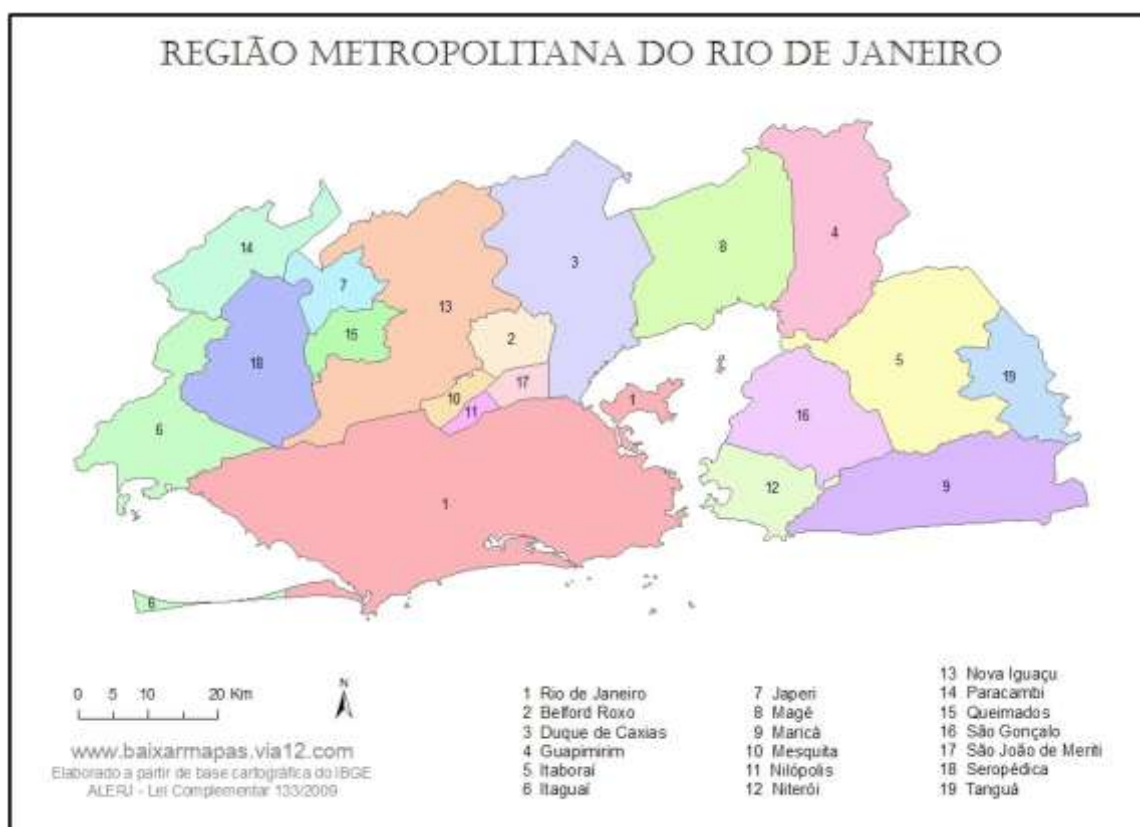


Ilustração 6 - Mapa da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.  
Fonte: Baixar Mapas/IBGE 2010, disponível em <http://www.baixarmapas.com.br/>.  
Acesso em 21/02/2012.

A área da Baixada Fluminense congrega uma série de estágios de desenvolvimento e de organização social do Estado, tendo sido território de moradia de índios Tupinambás e de refúgio de escravos que construíram

quilombos. Nesse contexto, convém destacar a influência das atividades econômicas em períodos distintos.

O século XVI demarca a distribuição das primeiras sesmarias no recôncavo da Baía de Guanabara, investindo-se no deslocamento fluvial como forma de interiorizar a ocupação de terras, sobretudo em razão das dificuldades de estabelecer rotas terrestres devido às significativas áreas pantanosas da região.

No século XVII, a ocupação do território tem seu adensamento dirigido à produção de açúcar, que tem como marco o surgimento de engenhos de açúcar e aguardente, que acabaram por proporcionar o surgimento de capelas e igrejas e, posteriormente, a formação de vilarejos, em locais próximos às bacias dos rios Estrela, Iguaçu, Inhomirim, Magé, Meriti e Sarapuí. Convém assinalar que a importância desses rios devia-se ao transporte de mercadorias, direcionadas a entrepostos comerciais como as localidades de Pavuna e Meriti, dotadas de armazéns, vendas e hospedarias.

O século XVIII caracterizou-se pela ampliação e abertura de novos caminhos terrestres, que viriam a ser importantes no contexto do ciclo do café. Também se destaca como o período em que a região, ao utilizar a Estrada Real de Comércio e a navegação fluvial, serviu de passagem para áreas mineradoras do Estado de Minas Gerais, caracterizando-se como rota de ligação da produção de ouro para a cidade do Rio de Janeiro.

No século XIX, reflete importância o escoamento, via navegação fluvial, da produção cafeeira do Vale do Paraíba, posteriormente desativada devido à construção de estradas de ferro que cortaram a baixada: a primeira garantindo acesso ao Porto de Mauá e a segunda à Central do Brasil. Esse processo, consequentemente, gerou o empobrecimento da região, agravado por práticas de desmatamento e assoreamento dos rios, o que tornava mais propícia a ocorrência de enchentes e doenças, com destaque para malária ou impaludismo. Diante deste quadro, parte do século XIX foi marcado por tentativas precárias, ineficazes e descontinuas de combate a doenças e de ações destinadas ao saneamento da região.

A historiografia da região assinala, no alvorecer do século XX, a continuidade das iniciativas higienistas, que tinham, também, por intuito fortalecer as bases do projeto político defendido pelo governador Nilo Peçanha (1903-1906 e 1914-1917), objetivando politicamente a recuperação econômica do Estado.

Por outro lado, a região da Baixada Fluminense viveu, nas três primeiras décadas do século XX, uma diminuição do seu “peso” político no Estado do Rio de Janeiro, reflexo da decadência econômica local. Nesse sentido, constituía-se especificamente das vilas de Estrela e Iguaçu, caracterizando-se por uma realidade rural baseada no café e que, posteriormente, deu lugar à citricultura. A elite política era absenteísta, destacada na figura de coronéis e comendadores. Assim, até os anos de 1930:

[...] os grupos dominantes locais parecem se constituir de: grandes proprietários fundiários, dos quais uma parte não reside no local deixando as terras aos cuidados de administradores que paulatinamente adquirem poder local, tanto pela violência quanto pela intermediação de favores e posteriormente, pela ocupação e retalhamento de partes dessas terras; comerciantes locais residentes, interessados pela região e que crescentemente detêm o controle do poder político local, em função do absenteísmo dos proprietários originais; aventureiros e/ou apadrinhados menores dos poderes centrais, cujos ganhos derivam de especulação futura sobre o uso das terras (Souza, 2002, p. 85).

As influências da Segunda Guerra Mundial refletem-se através de alterações na dinâmica econômica e social da região, que transita de uma área predominantemente agrícola para uma região urbana, que durante o período de industrialização do Brasil passa a exercer significativo papel no processo migratório do campo para cidade. Essa transição de rural para urbano pode ser explicada, em parte, pela redução das exportações de laranja que sofrem com o desperdício, acumulação da produção e, em seguida, com o surgimento da praga agrícola denominada “mosca-do-mediterrâneo”<sup>42</sup>. Consequentemente, no decorrer da década de 1940, a organização social da região também passa por modificações, ocorrendo uma redefinição no perfil das elites, que passam a se incorporar a uma perspectiva de acumulação de caráter urbano. Nessa transição, destaca-se a força política do ex-prefeito de Nova Iguaçu Getúlio de Moura (1903-1981), demonstrando que

[...] 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 [...]. 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

<sup>42</sup> A mosca-do-mediterrâneo (*Ceratitis capitata*), também denominada mosca da fruta, é uma praga cosmopolita, amplamente difundida na zona do Mediterrâneo, que pode atacar a maioria das espécies fruteiras. Em 2011, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária lançou um programa de monitoramento da praga nas regiões sul, sudeste e nordeste do Brasil (EMBRAPA, 2011).

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 [...] Além disso, indicou a maioria dos donos de cartório da Baixada (Alves, 1998, p. 81-82).

Assim, fortalecendo a perspectiva de implantação do modelo urbano industrial na sociedade brasileira, a crise agrícola faz com que as elites produtoras, objetivando minimizar impactos negativos e obter lucros, associem-se à perspectiva de incorporação imobiliária, permitindo que suas propriedades (chácaras, fazendas, sítios etc.) fossem subdivididas em lotes e colocadas à venda por preços populares. Por essa razão,

[...] observa-se um intenso fluxo de pessoas em direção as cidades e, por consequência, o crescimento de suas respectivas periferias, onde iria instalar-se a população de menos renda. Esse processo mais geral de transformação da sociedade brasileira criou demanda por terras para moradia nas regiões periféricas da cidade do Rio de Janeiro, e os loteamentos criados na Baixada Fluminense passaram a ser uma opção de moradia para migrantes e indivíduos de menor renda (Farias, 2005, p. 08).

Vale ainda destacar que o impacto desse processo reflete-se no crescimento contínuo de loteamentos e, posteriormente, em sua ocupação territorial, ao se considerar que,

[...] até 1929, haviam sido aprovados 21 loteamentos com 20.524 lotes. Mas de 1940 a 1949 são aprovados 447 loteamentos com 73.025 lotes; e de 1950 a 1959, período em que se inicia a onda nacional desenvolvimentista, são registrados 1.168 loteamentos e 273.208 lotes na Baixada Fluminense (Oliveira & Santos, 2005, p. 12).

Essa perspectiva possibilitou que muitos migrantes e segregados urbanos olhassem para a Baixada como um espaço de acesso à tão sonhada moradia, mesmo em áreas onde era possível constatar condições de habitabilidade degradantes. Contribuíam para esse processo de expansão regional fatores como a eletrificação da Estrada de Ferro Dom Pedro II (1935), a construção da rodovia Washington Luís (1928), da Avenida Brasil (1946), da rodovia Presidente Dutra (1951), dentre outros investimentos que se somaram.

Também é significativa a influência das reformas ocorridas na capital metropolitana do Rio de Janeiro, estimuladas, inicialmente, pela “Reforma

Pereira Passos<sup>43</sup>, que consistiu na remoção da população pauperizada do centro da cidade e de bairros nobres, bem como da construção da Avenida Presidente Vargas (1944). Esse processo, ao mesmo tempo em que amenizou os efeitos de um crescimento acelerado de construções irregulares, fruto de um adensamento demográfico em áreas da metrópole do Rio de Janeiro, também trouxe um grande custo econômico e social, expulsando parte da população pauperizada em direção aos subúrbios da cidade (Abreu, 1988).

Na Baixada Fluminense, a divisão territorial em loteamentos ocorreu de forma heterogênea, sem adequada infraestrutura urbana, sem preocupações urbanísticas, resultando em um grande conjunto de construções inacabadas e aglomeradas. É importante considerar que o processo de loteamento desenvolve-se como iniciativa de donos de terra, alguns portadores de discutíveis títulos de propriedade, e que os negócios imobiliários atingiram alta lucratividade. Nesse processo, colaborou significativamente a ausência proposital do poder público local, que tinha interesse na transformação das áreas rurais em residências proletárias, possibilitando, por conseguinte, o aumento da receita pública, através da arrecadação de impostos urbanos. Diante do exposto,

[...] a não observação de regras elementares na preparação de uma área para a ocupação humana anteciparia as maneiras como o poder público municipal encararia os novos bairros formados por meio da união dos loteamentos: indiferente (Monteiro, 2005, p.496).

Tendo em vista a ausência do poder público, muitos desses operários, que viam na Baixada a oportunidade de alcançarem o “sonho da casa própria”, começaram a verificar que eles próprios precisavam definir regras de ocupação e manutenção do espaço, para não perdê-lo a outros recém-chegados. Por essa razão,

Enquanto um loteamento cresce, necessidades surgem e o modelo de autoconstrução da casa proletária acaba por atravessar os limites de cada lote para a rua: o novo morador percebe logo ser impossível sobreviver “decentemente” em um local sem rede de esgoto, onde todos os dejetos são lançados na rua ou no quintal do vizinho, Também se torna inconveniente permitir-se que as ruas abertas com as separações dos quarteirões que formam o loteamento sejam tomadas novamente pela vegetação que ocupa os lotes ainda não vendidos. O morador não tem tempo de manter-se inativo e entra em cena

<sup>43</sup> O engenheiro Francisco Pereira Passos (1836- 1913) foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902 e 1906, nomeado pelo então presidente Rodrigues Alves. A “Reforma Pereira Passos”, popularmente conhecida como o “Bota-Abaixo”, levou à derrubada de cerca 1600 construções na cidade do Rio de Janeiro, visando à urbanização e ao saneamento da então capital nacional.



como construtor e mantenedor precário dos equipamentos urbanos necessários às mínimas condições de salubridade e conforto (idem, p. 497).

Nesse contexto de desorganização urbana, o crescimento da Baixada Fluminense intensificou-se a partir dos anos de 1940, com o desmembramento de áreas dos municípios que, até 1930, formavam essa região, sendo eles: Nova Iguaçu, Itaguaí e Magé. Destacam-se as emancipações ocorridas no território de Nova Iguaçu, que nos anos de 1940 deram origem a Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti e, nos anos de 1990, propiciaram o surgimento de outros quatro municípios: Queimados, Belford Roxo, Japeri e Mesquita. O quadro a seguir demonstra a origem e o ano de instalação dos municípios da Baixada Fluminense:

**Quadro 2 - Municípios da Baixada Fluminense: origem e ano de instalação**

<b>Município</b>	<b>Origem</b>	<b>Ano de Instalação</b>
Nova Iguaçu	Vila de Iguaçu	-
Itaguaí	Vila de Itaguaí	-
Magé	Vila da Estrela	-
Duque de Caxias	Nova Iguaçu	1944
Nilópolis	Nova Iguaçu	1947
São João de Meriti	Nova Iguaçu	1947
<b>Município</b>	<b>Origem</b>	<b>Ano de Instalação</b>
Queimados	Nova Iguaçu	1990
Belford Roxo	Nova Iguaçu	1993
Guapimirim	Magé	1993
Japeri	Nova Iguaçu	1993
Seropédica	Itaguaí	1997
Mesquita	Nova Iguaçu	2001

Fonte: FARIAS, 2005.

Esse processo de emancipação de distritos em novos municípios expressa, em grande parte, o significativo e contínuo crescimento da Baixada Fluminense que, em 1940, tinha uma população de 95 mil habitantes, passando a apresentar, em 1950, uma população de 430 mil habitantes, o que equivale a um aumento de 350% em apenas uma década. De 1950 a 1960, a Baixada continuou a crescer, passando a registrar uma população de 995 mil habitantes, ou seja, um crescimento de 130%. Até 1970, passou a congregar 1,8 milhões de pessoas, mantendo, assim, um crescimento expressivo de 80%. É interessante

observar, ainda que de forma rápida, que não ocorreram emancipações entre os anos de 1960 e 1990, ou seja, durante o período do regime militar (1964-1985), o que parece estar em consonância com a prática centralizadora da ditadura, conforme apontado no capítulo 3 do presente estudo.

De qualquer forma, todos esses registros demonstram o adensamento dos municípios da Baixada Fluminense, bem como o imponente processo de metropolização do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de passar a se constituir na área de maior aglomeração do Estado, convém destacar que alguns de seus municípios possuem áreas rurais de grandes extensões, capazes de receber novas ocupações, resguardada a manutenção daquelas áreas de interesse à proteção ambiental. Por outro lado, observa-se que

A politização da luta pela terra, o surgimento das mobilizações dos camponeses, sobretudo com as ocupações, as desapropriações e a criação da FALERJ, e as respostas dadas pelos proprietários, governos e poder judiciário, são uma das faces das mudanças produzidas pela reincorporação da Baixada (Gouveia, 2006, p. 105).

Como reflexo do que foi expresso na citação acima, o processo de ampliação e ocupação das áreas que integram a Baixada Fluminense impactou na conformação da elite política local, sobretudo pelo fato da região, a partir dos anos de 1960, passar a ser a área de maior concentração eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

Esse crescimento desordenado introduz, também, novas perspectivas e mudanças na forma de operar a política local que, se não rompem com práticas políticas anteriores, como as de cunho coronelista, passam a referendar a legitimação das práticas políticas a partir de relações estabelecidas com as massas urbanas. Entretanto, torna-se importante enfatizar que essas novas relações e forças políticas utilizaram-se do “favor” e da violência como mecanismos de barganha e manutenção no controle do mando local, o que se mantém na atualidade.

A partir do período da ditadura militar (1964-1985), novas formas de uso da força se estabeleceram na região, surgindo grupos de extermínios, com destaque para o denominado “Mão Branca”, que atuou em diversas regiões da baixada fluminense no decorrer dos anos de 1980, e para as milícias, grupos paramilitares que passaram atuar, principalmente, a partir da década de 1990.

Nesse sentido, a evolução política da região é marcada pela implantação de uma cultura política do medo sustentada pela manutenção de práticas

pautadas no uso da ameaça, da força física e, até mesmo, do extermínio como parte do jogo político local. Essa cultura influi na formulação e reconhecimento da própria história do município, uma vez que são raros os estudos que se aprofundam sobre a questão ou que vão tão longe ao ponto de identificar os “poderosos” locais responsáveis por essas práticas. Dessa forma, em alguns casos não é possível verificar se a violência é “real”, isto é, operada no mundo físico, ou se é gerada por percepções de risco, pois quando o assunto é prática política, tornam-se significativa as expressões de medo.

Conforme apontado no capítulo 2 deste estudo, as perspectivas da história e da cultura política podem ser articuladas com o objetivo de revelarem quais elementos históricos se perpetuam por intermédio de traços e fatos presentes em processos de longa duração, caracterizadores da cultura política. Da mesma forma, sustentamos que a cultura política resulta em um modelo político-cultural de grande abrangência, por intermédio do qual as elites dirigentes influenciam a sociedade.

Assim, é possível reconhecer que o medo, como aspecto de fundamental importância para a compreensão da cultura política da Baixada Fluminense, e em especial de Duque de Caxias, é um elemento de manutenção do poder, visto que as áreas demarcadas como de “redutos eleitorais” temem represálias, caso não façam de determinados agentes seus representantes eleitos locais. As consequências dessas formas de atuar vão desde a retirada dos serviços assistencialistas oferecidos, inicialmente, acompanhados pelo discurso de “favorecimento” e “melhoria da qualidade de vida” da população, chegando até mesmo a expulsão de famílias do território local de “comando”, práticas estas recorrentes em várias regiões do Estado do Rio de Janeiro e, especialmente, na Baixada Fluminense. A imagem abaixo ilustra essas assertivas:



Ilustração 7 - Fechamento de centro social, na Baixada Fluminense, após derrota eleitoral de seu mantenedor.

Fonte: <http://www.sidneyrezende.com> – 2008. Acesso em 22/12/2008.

Com tal histórico, não é difícil entender porque a Baixada é celeiro de conhecidos nomes políticos que ganharam destaque (nem sempre positivo) no debate local e regional, como são exemplos: Abraão David (Nilópolis); Carlos Moraes (Japeri); Getúlio de Moura (Nova Iguaçu); Jorge Julio Costa dos Santos – o Joca (Belford Roxo); Luiz Camilo Zito e Tenório Cavalcanti (Duque de Caxias), cada qual com suas próprias e expressivas representações, agregando diferentes simbologias à forma de executar a política e se relacionar com a população local.

Do ponto de vista da geografia humana, é possível identificar que a região é integrada por “cidades dormitórios”<sup>44</sup>, o que se deve ao deslocamento diário da população em direção à capital, dada a ausência de uma série de serviços essenciais em todas as localidades da Baixada. Essa característica é reforçada pela fragilidade econômica da região, que depende fiscalmente do segmento industrial, mas que pouco emprega mão de obra local, sendo o setor de serviços o de maior empregabilidade, seguido pelo setor do comércio<sup>45</sup>.

Para as limitações regionais, também contribuem as desigualdades de conhecimento e o pouco acesso às tecnologias direcionadas a inclusão digital,

<sup>44</sup> “O uso do termo cidade-dormitório muitas vezes está associado a um conjunto de percepções que não é baseado em dados formais e, dessa forma, considera um conjunto de situações muito distintas. O seu uso normalmente está associado àquelas cidades nas quais uma parcela significativa da sua população trabalha ou estuda em uma outra cidade, além de também apresentarem uma economia pouco dinâmica” (OJIMA, SILVA e PEREIRA, 2008).

<sup>45</sup> Dados da “Nota Técnica 02 - Acompanhamento do Mercado Formal de Trabalho Fluminense - Resultados 2011”, editada, em fevereiro de 2012, pelo Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro).

sendo importante ressaltar que a região é habitada por um segmento populacional constituído por mão de obra barata e de parca especialização. Essa característica é de fácil confirmação ao identificarmos que, mesmo com as facilidades oferecidas pelo Estado para a instalação de grandes empresas na região, através, mas não somente, de incentivos fiscais, isso não representou emprego para os habitantes da Baixada Fluminense, sobretudo pela falta de mão de obra especializada, pouco disponível na área.

Uma análise estrutural desse território permite considerar que essa região configura-se como de alta complexidade, o que resulta em uma expressiva desigualdade urbana, onde significativa parcela da população não acessa direitos sociais básicos – o que se confirma, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS, 2005).

A esse cenário estão agregadas famílias de composição numerosa e que apresentam, dentre outras características, um relevante índice de coabitação domiciliar, o que contribui sobremaneira no reforço ao déficit habitacional existente na região. Outra característica, de significativa importância, e atualmente equiparada à realidade de todo Estado do Rio de Janeiro, condiz ao fato de que 1/3 dos domicílios da região são chefiados por mulheres.

Caracterizada por uma população marcadamente jovem – mais de 60% da população possui menos de 40 anos – sua distribuição, de acordo com os critérios de raça/cor, demonstra que 56,6% declaram-se negros ou pardos, fator que merece atenção nas análises locais, visto que um dos elementos que historicamente reforçam a desigualdade social, no Brasil, está relacionado com a raça/cor dos indivíduos, o que tem motivado a elaboração e implantação de políticas inclusivas.

A atenção relacionada à desigualdade social ganha relevância na abordagem das características da região, uma vez que a Baixada Fluminense apresenta significativos índices de pobreza e de pessoas vivendo em situações de grande vulnerabilidade social, o que demonstra a importância das ações de transferência de renda direta, pelo governo federal. Em 2005, por exemplo, esses recursos equivaliam a mais de 10% da receita orçamentária dos municípios que integram toda a região da Baixada Fluminense (Farias, 2005).

Problema estrutural de grande relevância, que está correlacionado com a dificuldade na oferta e manutenção de serviços de saúde à população, a falta de saneamento público pode ser percebida em praticamente toda a região da Baixada Fluminense. Apesar de se caracterizar como uma das principais bandeiras de luta dos movimentos sociais, na grande maioria das vezes, as

ações e programas voltadas para o combate a falta de saneamento, configuraram-se como fonte de corrupção e de práticas clientelista, expressas, sobretudo, nas promessas por melhorias enquanto mecanismo recorrente para a barganha de votos junto à população. Entretanto, apesar dos investimentos federais da última década, ainda hoje esse problema é grave, tendo sua origem na já mencionada ocupação intensiva e desordenada, o que propiciou a proliferação de valas negras, bem como a contaminação de rios que, em época de chuvas, transbordam alagando grandes áreas, sobretudo as mais pobres. Durante a realização deste estudo, foi possível verificar *in loco* essa realidade na cidade de Duque de Caxias.

Com índices de desenvolvimento humanos<sup>46</sup> que refletem essas diversas ausências de atuação do poder público, poucos recursos públicos são investidos na promoção de políticas públicas locais que tenham por objeto o enfrentamento desse quadro social. No âmbito de suas políticas de assistência social, os municípios da Baixada investiam, até 2004, no máximo dois por cento (2%) de suas receitas. A partir de 2004, os investimentos na área vêm apresentando uma tendência de crescimento, mas ainda bem distante do aporte de cinco por cento (5%) das receitas municipais preconizado no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em Duque de Caxias, o Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013 aponta, ainda, para uma média de 2% de investimentos na área da assistência social.

Nesse contexto, um dos espaços potencialmente privilegiados para a participação da população na formulação, aprovação e desenvolvimento de políticas públicas são os Conselhos Municipais. No Estado do Rio de Janeiro, em todos os municípios existem conselhos referentes às políticas de Assistência Social, Educação e Saúde. Cabe ressaltar que muitos desses conselhos foram instituídos por “indução” do governo federal, ou seja, pela necessidade de que fossem criados para que os municípios pudessem receber repasse de verbas federais. De modo geral, esses aspectos permitem afirmar que,

[...] o baixo nível de democratização e participação dos governos municipais na baixada, assim como o domínio das práticas patrimonialistas e clientelistas, são frequentemente apontadas como um traço político que historicamente caracteriza a região (Farias, 2005, p. 41).

<sup>46</sup> De acordo com os dados de 2010 do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nenhum município da Baixada Fluminense possui IDH considerado “alto”. Destaca-se, negativamente, o município de Japeri, na 78ª posição do IDH no Estado do Rio de Janeiro, em um universo de 91 municípios pesquisados. Duque de Caxias aparece em 52º, e Nilópolis, o município da Baixada melhor colocado, na 19ª posição. Fonte: PNUD Brasil, 2010.

Esse cenário que demarca o desenvolvimento local da região, de onde, apesar de tudo, emergem novas lideranças que consolidam processos de contraposição às elites locais tradicionais, influenciando significativamente nas relações de poder da Baixada Fluminense, marcadas por eventos e representações políticas significativas em seus principais municípios, dentre eles Duque de Caxias, que congrega em sua história política, contraditoriamente, uma trajetória de significativo desenvolvimento e desigualdade local.

Nesse sentido, e tendo em vista os objetivos desta tese, na próxima sessão será investigado o processo de emancipação política do município de Duque de Caxias.

## 4.2

### O Processo de Emancipação do Município de Duque de Caxias/RJ

A história do município de Duque de Caxias, situado no Estado do Rio de Janeiro, está intimamente vinculada ao processo de reestruturação e fragmentação da Baixada Fluminense, fruto da dinâmica histórica da república brasileira no decorrer do século XX.

Esse movimento teve como marco introdutório, em 1930, a decisão da companhia *Leopoldina Railway*<sup>47</sup> de mudar a nomenclatura da então Estação Ferroviária de Meriti, para Estação Ferroviária de Caxias, que passou a ser reconhecida como área distinta pela empresa. Essa decisão apontava, ainda que simbolicamente, para novas e promissoras perspectivas de desenvolvimento local.

Em 1931, Duque de Caxias tornou-se o oitavo distrito de Nova Iguaçu, por iniciativa de Manoel Reis, político local, que encaminhou o pleito junto ao então interventor estadual Plínio Casado, consolidando-se, assim, o surgimento de um novo lócus político, com a redefinição territorial do poder local. Dessa forma, o interventor dava uma resposta à insatisfação, de parte de elites locais, com a

<sup>47</sup> Inaugurada em 1874, a Companhia Estrada de Ferro Leopoldina era, à época do Império, uma empresa concorrente da Central do Brasil, utilizada, principalmente, para o transporte de café. Pertencia ao barão de Mauá e, posteriormente, foi vendida a investidores britânicos, que a rebatizaram com o nome de *The Leopoldina Railway Company*. Foi fundida à RFFSA em 1957. A sua construção foi fundamental para o desenvolvimento agrícola e, posteriormente, das cidades da Baixada Fluminense e do Noroeste do Estado do Rio de Janeiro (STAMPA, 2011).

Revolução de 1930. Apesar da criação do novo distrito, contudo, os investimentos permaneceram concentrados na construção de rodovias para o escoamento da produção de laranja, deixando em segundo plano o desenvolvimento distrital.

Contudo, os investimentos nas rodovias locais reafirmam a valorização de uma mudança do traçado da rodovia Rio-Petrópolis, paralela à rede ferroviária, permitindo o surgimento de indústrias, bem como a ampliação de loteamentos do comércio nas proximidades da estação ferroviária. Nesse contexto, torna-se possível verificar que a expansão urbana de Duque de Caxias acompanhou o avanço do processo de industrialização brasileiro, impulsionado durante o primeiro governo (1930-1945) do presidente Getúlio Vargas.

Todas essas mudanças refletem-se no aumento populacional e na formação de novas lideranças, o que motiva a criação, em 1933, da União Popular Caxiense (UPC), através da qual se estabeleceram novas entidades e núcleos políticos fundamentais ao movimento de emancipação. Nesse processo, surge também, em 1934, o Jornal “A Voz do Povo de Caxias”, motivador inicial do ideário separatista; e, em 1937, a Associação Comercial de Duque de Caxias. O movimento pró-emancipação, edita, em 1940, através de uma comissão, um manifesto destacando a sua insatisfação com o a política clientelista de Nova Iguaçu. Ao receber o manifesto, o interventor Amaral Peixoto, ordenou a prisão de todos os manifestantes, posicionando-se em defesa do governo iguaçuano (aliado do interventor desde 1936), que tinha Duque de Caxias como o distrito de maior arrecadação de impostos para a municipalidade.

Apesar disso, nos anos posteriores ficou patente a necessidade de reorganização do quadro territorial estadual, aproximando-se o interventor da população e da elite caxiense. Aliás, convém aqui destacar, que evitar o surgimento ou o fortalecimento de elites locais era uma política do Estado Novo<sup>48</sup>, no sentido de prevenir ameaças aos interventores estaduais e a permanência de Getúlio Vargas no poder.

A política do Estado Novo retrata a cidade como uma esfera nacionalista, a favor do populismo e sem perspectiva de autonomia. Nesse contexto, era papel

---

<sup>48</sup> O Estado Novo (1937-1945) foi o regime político fundado por Getúlio Vargas (1882-1954), caracterizado pela centralização do poder. “Com a implantação do Estado Novo, Vargas cercou-se de poderes excepcionais. As liberdades civis foram suspensas, o Parlamento dissolvido, os partidos políticos extintos. O comunismo transformou-se no inimigo público número um do regime, e a repressão policial instalou-se por toda parte. Mas, ao lado da violenta repressão, o regime adotou uma série de medidas que iriam provocar modificações substantivas no país. O Brasil, até então, basicamente agrário e exportador, foi-se transformando numa nação urbana e industrial. Promotor da industrialização e interventor nas diversas esferas da vida social, o Estado voltou-se para a consolidação de uma indústria de base e passou a ser o agente fundamental da modernização econômica” (PANDOLFI, 1999).



dos interventores a formação de uma poderosa máquina política, capaz de estabelecer alianças com opositores e outros agentes políticos importantes. Assim,

apesar da predominância rural na base política que o interventor estava construindo, havia uma preocupação da sua parte em controlar as camadas urbanas emergentes da baixada fluminense, pelo seu potencial expressivo de votos. Isso, em conjunto com as manifestações locais, levou o interventor a decretar a emancipação do Distrito de Duque de Caxias, São João de Meriti e Estrela, dando origem ao município de Duque de Caxias (Cantalejo, 2008, p.27).

Nesse sentido, conforme já referido no Capítulo 3, a experiência do Estado Novo exemplifica a assertiva de que a história política do Brasil é permeada por políticas e práticas centralizadoras.

Somente nos anos de 1980 é que a descentralização ganhou visibilidade enquanto diretriz de rompimento com o papel centralizador das instâncias burocráticas do Estado, que têm reduzido o seu poder a partir da atuação de um conjunto significativo de sujeitos coletivos.

No caso em tela, era da própria natureza do Estado Novo condicionar a participação de sujeitos coletivos à autorização e controle do Estado. Nesse sentido, a emancipação de Duque de Caxias não se dá no contexto de uma descentralização de matiz democrática, mas tão somente no de uma composição de interesses entre a elite local e o governo da República.

Foi nesse contexto que se deu a emancipação de Duque de Caxias, em fins de 1943. De qualquer forma, o novo município registrou um crescimento urbano expressivo e contínuo a partir da década de 1950, passando a integrar o conglomerado metropolitano do Rio de Janeiro.

A emancipação foi oficializada no Decreto-Lei 1.055 de 31 de dezembro de 1943, relativo à reforma territorial do Estado do Rio de Janeiro que, além de promover emancipações, também acresceu territórios, criou novos distritos e transferiu ou extinguiu outros<sup>49</sup>. A nova organização também foi objeto do Decreto 1.056, de mesma data, que fixou a nova divisão administrativa e judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>49</sup> Segundo SILVA (2003, p. 30), o decreto-lei “emancipa dois municípios (Duque de Caxias e Cordeiro); acresce o território de Cantagalo; cria novos distritos nos municípios de Itaverá, Pirai, Sapucaia e Vassouras; transfere distritos de São Gonçalo para Niterói, de Itaocara para Cambuci, de Marquês de Valença para Barra do Pirai e parte de Afonso Arinos para Três Rios; extingue os distritos de Arraial do Príncipe em Itaverá, de Bonfim em Nova Iguaçu, de Monte Café em Trajano de Moraes e de Monte Serra em Três Rios”.

Do ponto de vista de sua composição territorial, o município de Duque de Caxias foi formado, inicialmente, pelos distritos, até então iguaçuanos, de Caxias, São João de Meriti (que seria emancipado, em 1947) e Estrela, posteriormente denominado Imbariê.

Em posterior subdivisão, foram criados os distritos de Xerém e Campos Elíseos. Desde 1954, o município apresenta-se subdividido em quatro unidades regionais<sup>50</sup>, que passaram a determinar e influenciar o processo de formação e desenvolvimento cultural, econômico, político e social de Duque de Caxias. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989, nos termos do § 4º do seu artigo 24, manteve essa organização.

Atualmente, o município ocupa uma área de 442 km<sup>2</sup>, o que equivale a 6,8% de toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e a aproximadamente de 35% da extensão territorial da Baixada Fluminense. A próxima figura ilustra a localização do município de Duque de Caxias, bem como a sua divisão distrital:

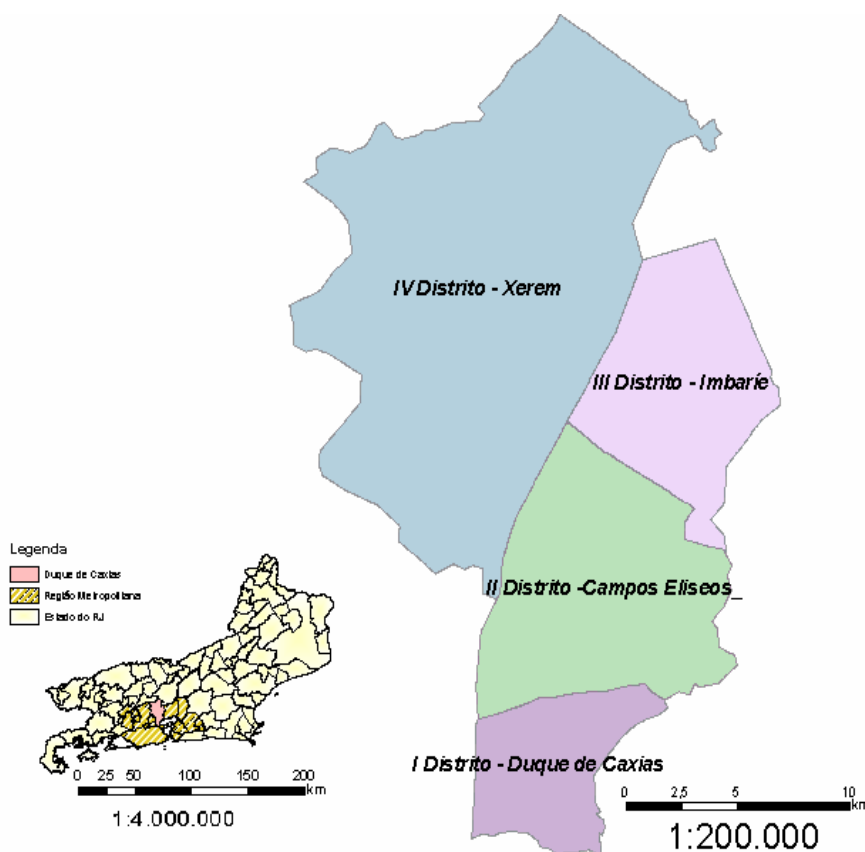


Ilustração 8 - Localização do Município de Duque de Caxias/RJ no Estado do Rio de Janeiro e a sua divisão distrital.

Fonte: FILHO, 2008, p. 77.

<sup>50</sup> A relação dos bairros que compõem os quatro distritos de Duque de Caxias pode ser consultada no mapa em Anexo 3.

O I Distrito, denominado Duque de Caxias, engloba a área central de formação da cidade. Esse distrito se caracteriza por possuir a maior concentração e movimentação populacional, o que se deve tanto por ter sido a área de ocupação inicial, quanto por ser a área onde se estabeleceu o centro comercial do município. É, também, uma área que concentra um grande número de moradias. Por ser um polo comercial de referência, inclusive para municípios adjacentes, o primeiro distrito de Duque de Caxias é responsável por significativa parcela dos recursos obtidos pelo setor terciário que, conforme já referido, é o principal gerador de emprego no município.

O II Distrito, denominado de Campos Elíseos, engloba uma área de características industriais, onde estão instaladas a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) e, mais recentemente, em 2005, o Polo Gás-Químico de Duque de Caxias. Essas empresas se instalaram na região negociando subsídios municipais, mas, contraditoriamente, adquirem mão de obra fora do município, não investindo na formação de mão de obra qualificada no local. A região é cortada por vias ferroviárias e rodoviárias.

O III Distrito de Duque de Caxias é denominado como Imbariê. No decorrer da pesquisa foi possível verificar que o terceiro distrito concentra maiores índices de pobreza, o que torna a localidade uma área com características de baixo padrão social, com moradias de estruturas deficitárias, construídas na modalidade de loteamentos.

Por fim, há o IV Distrito, conhecido como Xerém, que, assim como o III Distrito, caracteriza-se por ser economicamente dependente de áreas centrais dos municípios vizinhos. Nesse sentido, ambos os distritos possuem uma economia baseada em atividades primárias, com características rurais e, historicamente, foram qualificados como “vazios demográficos”.

Dessa forma, lado a lado convivem uma Duque de Caxias de economia dinâmica e industrial, e outra estagnada, de economia primária e rural, como se existissem duas cidades diferentes. De modo geral, a subdivisão territorial aponta para a prevalência econômica e política do primeiro distrito, configurando-se como área onde estão os bairros mais nobres e antigos, por onde passa a estação ferroviária, considerada porta de entrada de migrantes e referência no processo de ocupação, fazendo com que essa localidade seja detentora da maior concentração de serviços.

Para além da organização territorial, destacam-se, também, as intervenções políticas, oriundas das esferas federal e estadual, decorrentes da ausência, mesmo após a emancipação municipal, de uma autonomia de fato.

Nesse sentido é que se afirmou, no Capítulo 3, que a descentralização requer uma leitura do cenário social e conjuntural, sedo necessário apontar que, por vezes, a descentralização é utilizada com o intuito de ocultar tendências centralizadoras que, no cenário atual, ganham novas roupagens e expressões. Assim, afirmou-se que o processo de descentralização não exclui a permanência de práticas centralizadoras, que se reconfiguram nas entrelinhas dos aparatos do poder descentralizado, travando uma batalha que limita os avanços e ganhos oriundos da descentralização.

As primeiras intervenções políticas, em Duque de Caxias, ocorrem no período de 1944 a 1947, estando o poder político local vinculado às condutas e diretrizes da esfera estadual, sob a influência do governo de Amaral Peixoto, que influenciava a disputa pelo poder local na busca de consolidar as concepções e diretrizes populistas defendidas pelas correntes “amaralista” e varguista. Uma das características marcantes desse período é a grande rotatividade de interventores indicados para o comando do Poder Executivo Municipal, demonstrando a instabilidade de algumas alianças e a presença de uma oposição marcante. O próximo quadro sumariza as intervenções ocorridas no município:

**Quadro 3 - Interventores do populismo varguista no Executivo Municipal de Duque de Caxias/RJ – 1944 a 1947**

<b>Prefeito Interventor</b>	<b>Período de Mandato</b>
Homero Lara	01/01/1944 a 10/09/1944
Eitor Luiz do Amaral Gurgel (Primo do Governador Amaral Peixoto)	11/09/1944 a 01/08/1945
Antônio Cavalcante Rino	02/08/1945 a 02/09/1945
Eitor Luiz do Amaral Gurgel (Primo do Governador Amaral Peixoto)	02/09/1945 a 08/11/1945
Dr. Jorge Deniz de Santiago	10/11/1945 a 22/03/1946
Gastão Glicério de Gouvêa Reis	25/03/1946 a 18/10/1946
José dos Campos Manhães	18/10/1946 a 13/03/1947
José Rangel	19/03/1947 a 31/03/1947
Custódio Rocha Maia	31/03/1947 a 30/07/1947
Tenente Coronel Scipião da Silva	01/08/1947 a 28/09/1947

Fonte: Acervo do Instituto Histórico da Câmara Municipal de Duque de Caxias.

Nesse contexto, torna-se possível observar que apesar da democratização ter se iniciado em 1945, com o fim do Estado Novo, as influências do populismo e do getulismo mantiveram-se vigentes no cenário político estadual e local. Isso fez com que, somente, em 1947 a cidade de Duque de Caxias pudesse eleger, pela primeira vez através do voto direto, seu prefeito. E, ainda assim, acabou eleito o já interventor Gastão Reis, expressão da influência amaralista e varguista que se mantinha na localidade até a ocorrência do golpe de 1964, quando uma nova correlação de forças, passa a ter vez.

O quadro a seguir traz informações sobre os prefeitos eleitos a partir de 1947 e, também, informações sobre prefeitos indicados ou mantidos pelo Regime até 1971:

**Quadro 4 - Prefeitos de Duque de Caxias/RJ eleitos pelo voto direto e Prefeitos indicados pelo regime militar - 1947 a 1971**

<b>Prefeitos Eleitos no Período de Democratização – 1947/1963</b>	<b>Período de Mandato</b>
Gastão Reis	28/09/1947 a 1950
Anderson Ramo	1950 a 1951
Adolpho David (assumiu como presidente da Câmara)	1951 a 1952
Braulino de Matos Reis	1952 a 1955
<b>Prefeitos Eleitos no Período de Democratização – 1947/1963</b>	<b>Período de Mandato</b>
Francisco Corrêa Braulino	1955 a 1959
Natalício Tenório Cavalcanti de Albuquerque (assumiu como presidente da Câmara)	15/01/1959 a 31/01/1959
Adolfo David	1959 a 1963
Euclides Filhães	06/10/1962 a 06/11/1962
<b>Prefeitos indicados ou mantidos pelo Regime Militar de 1963 a 1971</b>	<b>Período de Mandato</b>
Joaquim Tenório Cavalcante	1963 a 1967
Moacyr do Carmo e Ruyter Poubel (governou nos períodos de licença do Prefeito Moacyr do Carmo, que totalizaram 111 dias).	1967 a 1971

Fonte: Acervo do Instituto Histórico da Câmara Municipal de Duque de Caxias

Após o processo de emancipação política de Duque de Caxias, ganha importante destaque no cenário local a figura de Natalício Tenório Cavalcanti de

Albuquerque, também conhecido como “O Homem da Capa Preta”<sup>51</sup>, ícone detentor de perfil autoritário, que faz uso, e dá visibilidade, a violência como mecanismo para proteger seu povo, que passa a considerá-lo o defensor das classes oprimidas, na Duque de Caxias, dos anos de 1960.

#### 4.3

#### Os Tempos do “Capa Preta”: Tenório Cavalcanti e a política feita à bala

A mitificação política de Tenório Cavalcanti decorre de sua trajetória política na Baixada Fluminense, sendo Duque de Caxias seu reduto político e local de ampliação do poder. Colaborou nesse processo a adesão significativa da população, resultado do papel que Tenório Cavalcanti exerceu como facilitador da migração de conterrâneos nordestinos, que passaram a constituir sua base eleitoral.

Principal opositor do amaralismo e das influências varguistas na região, Tenório Cavalcanti realizava discursos contundentes sobre os períodos de intervenção política, que ele classificava como uma invasão de “estrangeiros”. Dentre outras considerações, dizia ele:

Homero de Lara assumiu prometendo à população aquilo que ela mais almejava: água encanada. Realizaram vários comícios de propaganda do governo, as valas foram abertas e as verbas gastas, mas a água, mesmo, nada. Não demorou muito e Lara foi substituído por Heitor do Amaral Gurgel, primo do Governador Amaral Peixoto [...] A prosperidade de Caxias despertou a cobiça de aventureiros e políticos inescrupulosos. O jogo e o lenocínio imperavam nos mafuás da cidade. A corrupção campeava (Cavalcanti, 1986, p. 98).

Heitor Gurgel, na prefeitura de Caxias, promovia perseguições torpes [...], nomeação de professoras analfabetas e de gente desclassificada para o cargo de proa [...]. Figuras inexpressivas, estranhas ao município, eram premiadas com o usufruto do monopólio do cimento, da gasolina e do câmbio negro (Silva, 1954 apud Grynszpan, 1990, p. 03).

<sup>51</sup> Sobre a história de Natalício Tenório Cavalcanti, diversas obras são disponibilizadas, algumas escritas por familiares, narrando a sua trajetória política e social. Nestes termos ver: SILVA (1954); BELOCH (1986); CAVALCANTI (1986) e FORTES (1986).

Vários foram os impactos da oposição exercida por Tenório Cavalcanti para ele próprio, podendo-se destacar o episódio em que foi preso pela acusação de atentado a Getúlio Vargas, bem como o processo de cassação de seu primeiro mandato de vereador (1937), acusado pela posse de armas e propagandas subversivas, estas intencionalmente colocadas em seu carro pela própria polícia varguista.

A violência fazia parte da vida de Tenório e da cidade que dizia defender. Sua história pessoal também era impressionante. Um nordestino que saiu do interior de Alagoas após assassinar o matador de seu pai, chegando à Baixada Fluminense, onde passa a vivenciar os confrontos da luta armada pela posse de terra das fazendas onde era administrador (capataz). Por outro lado, consolidou um legado político marcado por disputas de poder, e tinha em uma arma de fogo o instrumento de ampliação e legitimação de sua influência.

A intimidade com a violência ganha destaque, anos antes de assumir o executivo municipal de Duque de Caxias, quando, na posição de deputado estadual pela União Democrática Nacional (UDN), passa a enfrentar diretamente seus inimigos políticos no Estado do Rio de Janeiro. Como reflexo, a disputa leva a realização de “sessões fantasmas” na Assembleia Legislativa, decorrentes de constantes tiroteios com seus adversários e inimigos políticos. A partir desses episódios, e com licença especial dada pelo chefe militar da revolução de 1930, o general Pedro Aurélio de Góes Monteiro (1889-1956), passa a ser o primeiro parlamentar a transitar com armamento pesado: uma submetralhadora “MP-40”, de fabricação alemã, apelidada de “Lurdinha”, que era acomodada junto ao colete a prova de balas, por debaixo da capa preta que passa a utilizar.

Daí decorre a adjetivação a sua referência pessoal, através da qual,

a capa preta que o cobre não representa um hábito comum ou um bom gosto. Acoberta a arma que o garante na sua integridade física. Mas que país é este em que um representante da nação tem que contar consigo próprio para poder lutar em nome daqueles que, embora humildes, são a própria seiva da nacionalidade (Luta Democrática, 01/05/1954, p.07 apud Souza & Silva, 2006, p. 10).



Ilustração 9 - Tenório Cavalcanti, liderança caxiense.  
Fonte: Agência “O Globo”



Ilustração 10 - Tenório Cavalcanti, com sua famosa “Lurdinha”.  
Fonte: Agência “O Globo”.

Sua imagem destaca-se por ter sido construída a partir de práticas que legitimavam a criminalidade, a coerção e a violência como modo de operar as condutas e práticas políticas. Por essas características, agregou adjetivações, inclusive positivas, sendo considerado “o *corajoso*”, aquele que diante das situações vividas possuía “*corpo fechado*”. Nesse sentido, foi construída a imagem de um Tenório justiceiro e, conseqüentemente, defensor dos interesses da população, capaz de se expor e de se sacrificar por uma população carente e



oprimida em um cenário social marcado pelo poder do mando e da cultura do medo.

A fama de pistoleiro ágil e valente fez de Tenório uma figura popular, detentora da gratidão da população que o exaltava como aquele que “mata, mas faz”, ou mesmo, como o que “faz porque mata” (Beloch, 1986). A imagem de homem popular decorreu, em grande parte, da adesão de Tenório ao clientelismo como método de fazer política e, dessa forma, meio para ampliação de votos que possibilitaram a sua ascensão política.

Certo de que esta prática lhe concedia respaldo, Tenório chegou a organizar um escritório que ganhou o apelido de “Fortaleza”, localizado na parte superior da garagem de sua residência, onde trabalhava uma equipe de trinta (30) atendentes e três (03) secretários, que organizavam o atendimento às demandas da população. Com esta estrutura, implanta um sistema capaz de

[...] cultivar a estima e simpatia de grande parte da população do município. Atende a todos, dá remédios, dinheiro, roupas aos necessitados. Manda os pobres comprarem gêneros nos armazéns e marcarem a despesa na conta dele. Arruma emprego para os que pedem, e não hesita em admitir como empregado um “cabra” que chegou das caatingas do Norte, desde que seja leal e ligeiro no gatilho (Luta Democrática, 1954; p.11; In: Souza & Silva, 2006, p.19).

A trajetória de Tenório Cavalcanti é bem demarcada pelo clientelismo e pela constituição de práticas e redes sociais pautadas em laços de amizade, lealdade, patronagem, proximidade e/ou parentesco que, decorrentes de vinculações por deferência, dependência ou reciprocidade, conferem caráter assistencialista e personalista a sua política.

Essas estratégias, ainda perceptíveis na realidade contemporânea de Duque de Caxias, buscam promover a manutenção da vinculação pessoal dos representantes políticos às localidades que representam. Dessa forma, os membros da elite política promovem uma intervenção focal e seletiva nas mazelas sociais existentes, buscando, assim, criar o seu “legado”, e obter a aprovação da população em pleitos locais. Ao mesmo tempo, reproduzem-se formas de atuação pautadas em práticas que não aderem a uma cultura política democrática. Ao contrário, legitima-se a manutenção do *status quo*, do poder daqueles que se consideram donos de território e de populações inteiras, resgatando posturas que podem ser comparadas às utilizadas no período anterior ao da emancipação, com o uso da força e do mando.

É nesse contexto, portanto, que a atuação de Tenório pode ser melhor compreendida. Para ampliar a sua popularidade na camada popular fluminense e carioca, bem como dar visibilidade as suas ações políticas, de caráter clientelista e assistencialista, ele cria, em fevereiro de 1954, o jornal “Luta Democrática”, que funcionava como veículo de propagação de sua imagem pessoal e das relações políticas em que estava conjunturalmente envolvido, onde denunciava o governo estadual por abuso de poder, corrupção, favorecimentos pessoais e privatização do espaço público. Além disso, o jornal funcionava como uma tribuna para que o próprio Tenório pudesse se justificar das acusações que recebia:

Se o governo disse que mato, eu afirmo: feliz do povo que tem líderes capazes de matar para que não matem a liberdade do povo! Bendita é a democracia que tem seus mártires capazes de morrer, para que os inimigos do homem não acabem com o povo! (Luta Democrática, 1954, p. 03 apud Souza & Silva, 2006, p.10).

O Luta Democrática também demonstrava não haver qualquer receio, por parte do político, na veiculação de fatos correlacionando política e violência, chegando, inclusive, a publicar diariamente um conjunto de charges intitulado “*Vida, Paixão e Drama de Tenório*”, onde apresentava, em forma de versos e de prosas, visões sobre as armadilhas e atentados que o “levavam” Tenório a fazer uso da violência, como forma de lutar pela garantia de liberdade e contra a opressão vivida pela população.

Essa visão era reforçada pela conjuntura local dos anos de 1950, época na qual pulularam pistoleiros e grupos de extermínio em Duque de Caxias, muitos destes organizados diretamente por segmentos da polícia local. As candidaturas políticas eram disputadas à bala e o voto influenciado pelo medo e pelas ameaças de perseguição à oposição ao projeto amaralista, na época representada pela União Democrática Nacional (UDN). Dessa forma, apoiar Tenório Cavalcanti, direta ou indiretamente, significava um risco de morte e de perseguição, mas, também, uma proteção, principalmente para os migrantes recém-chegados à cidade que

[...] procuravam, desde logo, adotar um sobrenome que seja ou Tenório, ou Cavalcanti, ou às vezes Tenório Cavalcanti [...]. Esses não são seus parentes e Tenório sequer os conhece. Só procedem desta maneira para formar cartaz (Moura, 1951, s/p).

Outra forma encontrada por Tenório para dar visibilidade à sua imagem de político preocupado com a vida social da população foi à criação, em Duque de Caxias, do bairro de Vila São José, utilizando-se, para tanto, de recursos da Legião Brasileira de Assistência (LBA), repassados pelo então presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) para assistência às famílias desabrigadas pelas enchentes, que atingiram a cidade em 1958.

A partir dos anos de 1960, as vinculações e estratégias políticas de Tenório começam a se modificar. Ganham destaque as novas vinculações partidárias, inicialmente no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e, logo em seguida (1961), no Partido Social Trabalhista (PST). As mudanças partidárias chamam a atenção, pois se o comunismo antes era considerado um inimigo a ser combatido, agora passa a ser um aliado.

Em seus discursos, passou a defender o combate ao imperialismo e, sobretudo, o trabalhador do campo, declarando apoio à reforma agrária brasileira e aos movimentos reivindicatórios de camponeses e operários. Pautado nesses “novos ideais”, reorganiza sua forma de intervenção e aquisição do apoio popular, passando a apoiar a lutas camponesas da Baixada, que se constituíram importante referência para organização de movimentos sociais na região. Contudo, sua metodologia de ação não o distanciava do passado uma vez que, da mesma forma que antes, utilizava-se da violência para, por intermédio de seus empregados, invadir propriedades e assentar posseiros. Por outro lado, na condição de deputado, Tenório barganhava a desapropriação das terras e o reassentamento de camponeses sem terra.

Ampliando seus prestígio dentro e, até mesmo, fora do Estado do Rio de Janeiro, Tenório intentava, para além de toda a visibilidade e poder que ele havia conquistado, dominar o Executivo Regional. Esse intuito nunca foi alcançado. Tenório candidatou-se ao cargo de governador do extinto Estado da Guanabara, em 1960, mas foi derrotado por Carlos Lacerda (1960-1965), sofrendo novo revés em 1962, quando foi preterido por Badger da Silveira (1963-1964). De qualquer forma, às vésperas do golpe militar e da eclosão de uma revolta popular em Duque de Caxias que ficou conhecida como o “*Quebra-Quebra de 1962*”, Tenório conserva o seu mandato de deputado federal, conquistado, em grande parte, graças ao seu “peso político” na Baixada Fluminense.

O “*Quebra-Quebra de 1962*”, que teve origem em Duque de Caxias e se espalhou para toda região da Baixada, fez parte de “um contexto histórico de revoltas populares em todo o estado do Rio de Janeiro” (ENNE, 2004), quando moradores pobres e famintos saquearam vários estabelecimentos comerciais,

após um aumento geral de preços. Ao final do conflito, em Duque de Caxias foram registrados “mais de 42 mortos, 700 feridos e mais de 2000 estabelecimentos comerciais atingidos” (Alves, 1998, p. 93).

Por seu turno, o golpe militar de 1964 representou para Tenório um duro golpe. Acabou tendo os seus direitos políticos cassados, graças a interferência direta do então deputado federal Antônio Carlos Magalhães (1927-2007), a quem já tinha ameaçado de morte em uma conturbada sessão do Legislativo nacional.

Foi nessa realidade social violenta e excludente que Tenório se tornou um ícone na construção política local, representante de um fazer político que se perpetua ainda na atualidade. Em síntese,

a trajetória política de Tenório Cavalcanti, seus percalços e dilemas, exemplifica de forma contundente, a passagem da dominação política oligárquica e rural, que tinha no coronelismo sua sobrevivência, para outra, calcada no clientelismo, no populismo e na disputa eleitoral. O fato de ter existido como uma emergente máquina política, a margem das grandes máquinas clientelísticas existentes, explica o custo elevadíssimo dessa empreitada, caracterizada pela forma violenta de disputas. Tenório e, por assim dizer, a encarnação da violência que se legitima pela pretensão de entrar num campo político que se reestruturava a partir das mudanças sociais que experimentava. Pondo-se no mesmo nível do aparato repressivo formado pela polícia local, a perpetuação do seu projeto dependeu de vários fatores, entre eles o seu poder de ação e reação violenta, e a projeção nacional do seu nome, via conquistas políticas (idem, p. 98).

Com Tenório isolado pelo novo regime, Duque de Caxias sofreu nova intervenção, tornando-se uma “área de segurança nacional”, conforme disposto na Lei 5.449/68, que determinou que, nos municípios considerados como de “excepcional importância” para segurança nacional, os prefeitos não seriam mais eleitos, mas sim nomeados pelo Governador e homologados pelo presidente da República. A lógica de transformar a cidade em área de segurança justificava-se por ser considerada “uma área de forte influência trabalhista, com penetração comunista e que precisava de controle” (Souza, 1999, p.27).

Vale ressaltar que esses movimentos de intervenção impactaram fortemente na estrutura local e, sobretudo, redefiniram as correlações de força estabelecidas entre grupos políticos em disputa, restringindo-se a perspectiva de ampliação da democracia, substituída pelo fortalecimento de uma cultura política autoritária e centralizadora. Assim, se antes da ditadura militar as práticas clientelistas determinavam o controle das atividades ilegais, por intermédio da nomeação de dirigentes em cargos estratégicos da Secretaria de Segurança Municipal, agora é a própria ditadura que passa a exercer diretamente esse

controle, utilizando-se de mecanismos e práticas pautadas em uma “legalidade autoritária” (Pereira, 2010).

#### 4.4

#### A Redemocratização e a “FelizCidade” de Zito

Nos anos de 1978 a 1981, em resposta à realidade política e social referenciada no item anterior, eclodiram várias manifestações populares a favor do direito por eleições diretas e que passaram a denunciar a precariedade dos serviços públicos em Duque de Caxias. Em resposta a essas demandas,

várias ameaças de explosão de bombas, casos de espancamento, violações de correspondências e visitas com interrogatórios estranhos, passaram a atingir as principais lideranças tanto dos movimentos de bairros como da Igreja Católica (Gouveia, 2006, p.113).

Apesar das ameaças e violências, referidas na citação anterior, os anos de 1980 foram de forte significância para a definição da futura reorganização política da região, com o surgimento e a valorização de movimentos sociais que lutavam pela redemocratização política, ganhando destaque às representações da rede de comunidades católicas, sob o comando de Dom Mauro Moreli, bispo de Duque de Caxias, e do Movimento de União de Bairros (MUB), que ainda hoje possui forte expressão, agregando dezenas de associações de moradores.

Não se pode deixar de mencionar aqui, a efervescência e a relevância de outros movimentos que fazem parte da história política e vem influenciando os cenários políticos partidário e social do município, com destaque para o Movimento de Mulheres, o Movimento Negro e, mais recentemente, o Movimento de Lésbicas, Gays Bissexuais, Transexuais e Transgêneros (LGBTT).

Apesar de mudanças significativas, como o retorno, em 1984, das eleições diretas municipais, as características autoritária e clientelista da política caxiense perpetuam-se como se gravadas estivessem no imaginário e na representação da cidade.

Esse quadro parece confirmar a afirmativa, feita anteriormente, de que por intermédio da cultura política perpetuam-se, por conjunturas políticas distintas, através de traços e fatos presentes em processos de longa duração, determinadas características em uma sociedade. Nesse sentido, uma cultura política de viés clientelista e autoritário sobrevive e assume novas configurações, influenciando e deformando o desenvolvimento de ações e projetos democratizadores estabelecidos pela Constituição de 1988.

Assim, no histórico da região, a influência do trabalhismo também se mantém, como a esperança por mudanças e melhorias sociais. Neste aspecto, ganha espaço à política brizolista que, de um lado, reconhecia os problemas públicos da localidade, bem como a lógica perversa dos processos de privatização ocorridos, principalmente, a partir da década de 1990, e de outro lado, mantinha vínculos e alianças com setores conservadores que conservavam o poder, fazendo uso de práticas eleitoreiras e clientelistas, ainda que vinculadas a projetos democratizantes como o dos Centros Integrados de Educação Pública – CIEP's.

Em Duque de Caxias a perspectiva brizolista estabelece-se logo após a influência da ditadura, na primeira eleição direta para prefeito, em 1985, sendo eleito, pelo voto popular, Juberlan de Oliveira (1985-1988). Apesar das grandes expectativa em torno desse governo, devido ao fim do período de intervenção, a proposta administrativa de Oliveira fracassou, sendo relevante destacar que foi nesse período em que se instituíram uma série de estruturas administrativas e secretarias municipais recorrentemente utilizadas para a cooptação de lideranças populares, prática que perdura até os dias atuais.

O quadro a seguir apresenta uma listagem dos prefeitos<sup>52</sup> eleitos pelo voto direto, após o período de intervenção que Duque de Caxias passou por ter sido classificada como área de segurança nacional.

---

<sup>52</sup> Em anexo 4, encontra-se para consulta a Galeria de todos os Prefeitos de Duque de Caxias, de 1944 a atualidade.

**Quadro 5 - Prefeitos eleitos pelo voto direto em Duque de Caxias/RJ, no período de 1985 à atualidade**

<b>Prefeitos Eleitos após Intervenção Nacional Período da Nova República 1985 à atualidade</b>	<b>Partido</b>	<b>Período de Mandato</b>
Juberlan de Oliveira	PDT	01/01/1986 a 31/12/1988
Hydekel de Freitas Lima genro de Tenório Cavalcanti)	PFL	01/01/1989 a 11/09/1990
José Carlos Lacerda (substitui o anterior que assume vaga no Senado)	PFL	12/09/1990 a 31/12/1992
Moacyr do Carmo Rodrigues	PFL	01/01/1993 a 31/12/1996
José Camilo Zito dos Santos Filho	PDSB	01/01/1997 a 31/12/2000
José Camilo Zito dos Santos Filho	PSDB	01/01/2001 a 31/12/2004
Washington Reis de Oliveira	PMDB	01/01/2005 a 31/12/2008
José Camilo Zito dos Santos Filho	PDSB / PP	01/01/2009 até o momento.

Fonte: Acervo do Instituto Histórico da Câmara Municipal de Duque de Caxias

Como é possível constatar a partir do quadro acima, o grande destaque político caxiense no período pós-ditadura militar está personificado na figura de José Camilo Zito dos Santos Filho – o Zito, cuja atuação é marcada pela manutenção de práticas que remontam a gestão de Tenório Cavalcanti, pautadas tanto no personalismo, quanto na revalorização do binômio: clientelismo e violência. Essas influências,

[...] ressurgiam, assim, como toda a sua capacidade de convencimento e imposição. A diferença entre o PSDB e a UDN de Tenório estava, contudo, no fato deste último ter sido um partido de oposição, embora conservador. Qualquer pessoa que visse as dezenas de outdoor espalhados por Caxias, tendo Fernando Henrique Cardoso, candidato do PSDB à Presidência da república, Marcelo Alencar, como candidato a governador e Zito a Deputado Estadual, abraçados, compreenderia a diferença (Alves, 1998, p. 119).

Dessa forma, Zito vem sendo comparado a Tenório Cavalcanti, isto é, como um nordestino (ele é de origem pernambucana), trabalhador e defensor da classe popular - mesmo que para isso tenha que se valer da força e da coerção. Durante a pesquisa de campo, foi possível perceber que essas são características muito valorizadas pela população local. A figura a seguir faz

referência a esse conjunto de “qualidades” nas quais se sustentam a popularidade de Zito.

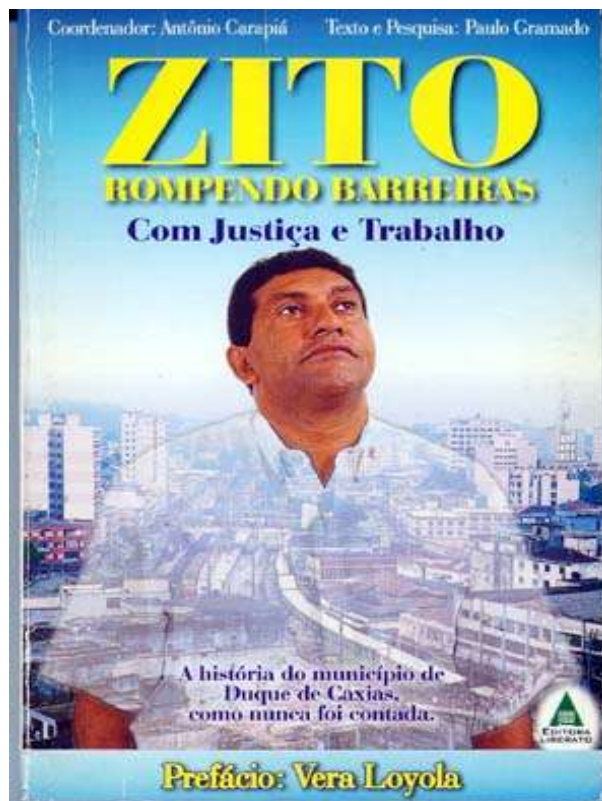


Ilustração 11 - Biografia sobre a trajetória política de Zito - Editora Liberato, 1999.

Fonte: <http://publicacoesacaxias.blogspot.com.br>, em 07/05/2012.

Nesse sentido, assim como ocorreu com Tenório Cavalcanti, Zito surge no cenário político com a imagem de “líder marginal” sendo considerado um homem grosseiro, intimidador e de poucas palavras, pouco destro para atuar no meio político; enfim, como aquele que “dava medo”, com “fama de matador”, o que era reforçado por suas características físicas de homem alto, forte e com cabelo sem corte. Dessa forma, no início de sua atuação, Zito encontrou dificuldades no relacionamento com os demais políticos que, apesar de considerá-lo um “peão”, logo se preocuparam com a relação de proximidade estabelecida entre Zito e a população, também composta de “peões” que se vestiam de forma simples. Esses aspectos eram considerados ameaçadores para a disputa de votos em futuras eleições, sobretudo por que sua imagem ainda não estava atrelada a de político profissional. Apesar de mudanças, ocorridas ao longo dos anos, para adequação de sua imagem pessoal à política tradicional, Zito foi sagaz o



suficiente para manter o vínculo com a população local, recebendo a denominação de “Rei da Baixada”. (Barreto, 2006).

Apesar de reproduzir características presentes na gestão de seus antecessores, o início de sua trajetória política ocorre no contexto nacional de debates sobre a redemocratização política do país, o que, em Duque de Caxias, levou a reivindicações de melhorias sociais no âmbito do município, caracterizadoras da luta popular em cenários considerados como de segregação sócioespacial, marcados pelo baixo poder econômico da grande maioria da população local, e tendo como reflexo a construção de moradias precárias em áreas abandonadas pelo poder público (Lima, 1980).

Uma de suas marcas da carreira política de Zito foi a sua alternância de partidos, tendo se filiado ao Partido Progressista Republicano (PPR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da Social da Democracia Brasileira (PSDB) e estando, no momento, vinculado ao Partido Progressista (PP). As alternâncias reforçam a construção de uma imagem política pautada no personalismo e não em ideais ou ideologias de âmbito nacional, postura que ganha espaço ao longo dos tempos e demarca a volatilidade eleitoral da população local, que seleciona o candidato com base, exclusivamente, em critérios personalistas, sem articulação com a representação partidária a qual o candidato se vincula.

Assim, a primeira vitória de Zito na política eleitoral ocorre em 1988, quando foi eleito vereador pelo PPR, resultado obtido, sobretudo, pelo trabalho desenvolvido no bairro Doutor Laureano, localizado no primeiro distrito municipal, o que demonstra a estratégia recorrente em delimitar geograficamente as localidades de representação política, onde são constituídos vínculo com a população distrital e são organizadas estruturas que ofertam serviços para atender demandas sociais.

Expressão dessa prática, ainda muito realizada por vereadores do município, foi à criação, ainda em seu primeiro mandato de vereador, do Centro Social Doutor Laureano, que ofertava a população atendimento médico e o uso de ambulância; bem como a organização, quando já eleito deputado estadual, em 1994, de um “serviço social” que contava com noventa e quatro (94) empregados para atender as mais diversificadas solicitações populares, ofertando uma média de sessenta (60) consultas médicas diárias, além de cursos de datilografia e digitação para cento e noventa (190) alunos.

Assim, paralelo à luta pela defesa e garantia de serviços públicos de qualidade, defendidos na perspectiva da democratização das políticas sociais, essas práticas reafirmaram a permanência de ações personalistas, assistencialistas e clientelistas, delimitadas por interesses de manutenção no poder e, também, de consolidação da perspectiva neoliberal que se ampliava no país, no decorrer dos anos de 1990.

Nesse sentido é que cabe o alerta, feito anteriormente, quanto à trajetória de constituição da assistência social no Brasil, que deve levar em consideração às relações estabelecidas entre o setor público e o setor privado em nosso país. Nesse sentido, atribuir à assistência um caráter de filantropia torna-se recorrente, refletindo a intencionalidade em qualificá-la como um “dever moral”, vinculado a interesses clientelistas e paternalistas (Ferreira, 2000).

Sua ascensão ao executivo municipal ocorre com a vitória nas eleições de 1996 quando, já vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), derrota Hydekêl de Freitas, considerado a liderança de maior expressão nas décadas anteriores. Nessa eleição, articulou-se a Washington Reis que tinha pretensão de disputar o cargo, mas que, para não dividir votos, firmou aliança com Zito, ocupando a posição de vice na chapa, representando o Partido Social Cristão (PSC) na coligação. A partir deste período, Zito ganhou ainda maior destaque passando a adotar

a mesma prática de César Maia para ter espaço na mídia: cria fatos políticos [...]; 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 como representante dos prefeitos da Baixada Fluminense. (...) A mídia também apoia o governo de Zito partir de uma série de reportagem publicadas no jornal *O Dia*, caderno Nossa Baixada, fortalece a imagem [...] de cidade do progresso e do desenvolvimento associada à administração municipal (Marques, 2003, p. 14).

Em seu primeiro mandato como prefeito (1997-2000), Zito “arregaça as mangas” e, como “homem do povo”<sup>53</sup>, vai para as ruas ouvir a população e fiscalizar as diversas obras executadas em sua administração. Apesar da imagem de avanços em diferentes localidades do município, o governo reafirma a prática de nepotismo pela nomeação da filha de Zito, Andrea Zito, para Secretaria de Governo e da, na época, esposa do prefeito, Narimam Zito, para a Secretaria de Meio Ambiente, justificadas como necessárias para evitar que

<sup>53</sup> Qualificações utilizadas pelo próprio Zito na campanha eleitoral na qual obteve o seu segundo mandato de prefeito (2001-2004).

cargos fossem ocupados por grupos políticos de oposição e, sobretudo, pela confiança nos membros da família.

Devido a sua força política consolidada em todos os distritos de Duque de Caxias, e que propagou pela região da Baixada Fluminense, Zito reelegeu-se para o cargo de prefeito em 2000, obtendo uma votação expressiva, sendo considerado pela imprensa local e regional como um “fenômeno eleitoral”. Nesse mesmo processo eleitoral, capilarizando e fortalecendo ainda mais a sua influência política, lança as candidaturas de familiares em demais municípios da Baixada. Assim, excetuando a candidatura da filha a prefeitura de São João de Meriti, não permitida pela justiça eleitoral, consegue fazer de seu irmão Waldir Zito, e de sua então esposa, Narriman Zito, prefeitos de Belford Roxo e Magé, respectivamente.

Estabelece-se assim, o início da disputa entre famílias pelo poder político, tendo o enfrentamento maior ocorrido com os Cozzolino, e novamente a violência é a marca distintiva no agir da elite local. As vitórias de Zito sobre os seus adversários representaram o rompimento com “feudos de poder” existentes há mais de uma década em outros municípios da Baixada, gerando confrontos pautados em constantes denúncias e ameaças.

Diante desta expressão de poder, que se estendia por alianças em escalas variadas, Zito trabalhou por fixar na memória popular o legado da família na região da Baixada Fluminense, sendo adotada para isso uma série de mudanças político-administrativas. Estas, ao invés de desenvolverem inovações na implementação de políticas sociais, colocam como prioridade o trato da imagem municipal, de forma a tentar “repaginar” a imagem da Baixada como local sujo, violento e com significativos bolsões de pobreza. Neste sentido, Caxias passa a utilizar o *slogan* de “FelizCidade”.

Apesar da visibilidade, Zito não obteve o retorno desejado com a gestão de seus familiares, que não foram reeleitos posteriormente e, reavaliando este processo, declarou:

Eu acho que foi um... Eu não vou dizer um atraso, não, foi um... Um erro de cálculo. Não faria de novo [...]. Foi um erro político. Na verdade, as pessoas se elegeram pelo meu nome, modéstia à parte, achando que tudo o que eu fiz e faço aqui, elas fariam também nos cargos que representavam, e não foi verdade. E isso traz um desgaste muito grande para mim. Eu me sinto, assim, um pouco triste de chegar em Magé e perceber que não foi feito o trabalho que poderia ter sido feito; chegar em Belford Roxo e não ter sido feito o trabalho que as pessoas esperavam. Não por culpa pessoal. As pessoas não gostam muito de ouvir, e eu não gosto muito de me envolver na responsabilidade de cada um [...]. (Zito, 2012).

No decorrer de seu segundo mandato consecutivo (2001-2004), quando modernizar a cidade era o lema, Zito começa a agregar denúncias que ultrapassam as de envolvimento com a violência, referentes à má utilização da verba pública na área da saúde, bem como problemas na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A segunda gestão foi também politicamente conturbada, agregando uma troca de partido, em 2003, quando se filiou ao PDT. Ao fim do mandato, não podendo se candidatar novamente por uma terceira vez consecutiva, apresenta como projeto de sucessão o apoio a eleição de Laury Villar, que representava a continuidade de seu legado público. Contudo, o cenário começava a se modificar pois,

[...] a transferência do carisma de Zito, bastante vinculado à imagem de *“homem do povo”*, não seria fácil já que o candidato por ele apoiado era oriundo das camadas médias caxienses. *“Estudado”* e sempre *“bem vestido”*, Laury não exercia a mesma *“mágica”* de Zito, com seu linguajar simples e trajes *“de gente do povo”*. A associação com a *“gente de dinheiro”*, no entanto, não impedia que Laury fosse também classificado como *“gente de bem”*. Sua atuação como vereador pautava-se na *“fiscalização e execução do orçamento municipal”*, *“em fazer as leis”*, ligando-se também a projetos esportivos e culturais. Nesse sentido, afastava-se da lógica da *política dos vereadores* [...] e da constituição da prática política a partir do *trabalho social* — exemplificada na Baixada pela atuação de centros assistenciais dos mais diferentes tipos, ligados a vereadores e membros de suas famílias (Barreto, 2006, p. 188).

Na disputa pelo executivo municipal, o maior adversário foi o deputado estadual Washington Reis, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), vice de Zito no primeiro mandato, e eleito deputado estadual consecutivamente nas eleições de 1998 e 2002. Reis, com apoio do Governo do Estado, então sob o comando da família Garotinho, ganha as eleições, marcando a sua campanha pela distribuição de cestas básicas nos centros sociais do candidato ou por intermédio de fundações com as quais possuía vínculos. Para recebimento dos alimentos, as famílias tinham que realizar cadastros nas igrejas (sobretudo evangélicas) ou nos centros sociais vinculados ao candidato, cuja intenção era a de formar um *“curral eleitoral”* e, por conseguinte, consolidar sua vitória nas eleições.

Após a derrota, Zito procurou reconstituir o seu projeto político tendo como aliados a sua própria família, sobretudo de sua filha Andrea Zito, afastando-se de políticos que compuseram alianças anteriores com o objetivo de derrotar o clã Garotinho, como Cesar Maia, do Partido da Frente Liberal (PFL), e Lindberg

Farias, do Partido dos Trabalhadores (PT). A partir dessa perspectiva, Zito e sua filha Andrea candidataram-se, respectivamente, a deputado estadual e a deputada federal, para as quais se elegeram no plebiscito de 2006. Eleito o deputado mais votado no Estado do Rio de Janeiro, e com um representante familiar atuando no plano nacional, Zito recuperou o Executivo municipal em 2008, quando derrotou o próprio Washington Reis, que buscava a reeleição.

Na atual administração, Zito enfrenta uma série de críticas por parte da população e de seus adversários, as quais ele pretende justificar alegando problemas financeiros herdados da administração anterior que, dentre outras medidas, recebeu o adiantamento do imposto predial e territorial urbano (IPTU), até o exercício financeiro de 2014, de todas as indústrias localizadas no território de Caxias.

Mas, as denúncias não são apenas em relação a práticas do governo anterior. Zito vem sendo investigado pela celebração de contratos sem licitação e pela contratação de funcionários fantasmas. Da mesma forma, a atual gestão convive com obras inacabadas, bem como com denúncias de superfaturamento de serviços e gratificações irregulares no legislativo municipal. Diante deste quadro, o cenário de disputas entre Zito e Washington Reis para as eleições de 2012 é incerto, visto que, em virtude da “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº. 135/2010) ambos poderão ser impedidos de se candidatarem novamente, abrindo espaço para ascensão de novos interlocutores no cenário político de Duque de Caxias.

Da mesma forma, a ascensão política de Zito pode vir a ser comprometida pelos inúmeros processos criminais que ele responde na Justiça. Neste aspecto, o episódio que mais chama atenção refere-se à acusação de que Zito foi, em 1993, o mandante da morte do subsecretário de serviços públicos de Duque de Caxias, crime que teria por motivação divergências em relação a obras na cidade. A acusação gerou um processo judicial que se arrastou até 1996, período no qual vários mandados de prisão foram emitidos em nome de Zito, que conseguiu, contudo, não ser preso graças a obtenção de habeas corpus.

Mantendo sua vinculação ao modo de fazer política local, a violência permanece presente, ganhando nova roupagem com a formação de quadrilhas acusadas de atuarem como milícias e grupos de extermínio, que dão origem ao que denominou na região de “*uma nova ditadura*”. Esses grupos, formados não só por policiais militares, mas também por fuzileiros navais e vereadores da região, realizam práticas criminosas relacionadas à agiotagem, apropriação indevida de propriedades; cobrança de taxas por serviços clandestinos de

segurança; exploração da distribuição ilícita de sinal de TV a cabo, internet e jogos de azar; imposição da compra de cestas básicas por valores superfaturados; tráfico de armas de fogo, parcelamento irregular do solo urbano; prestação de serviços de transporte clandestino; e, dentre outras, a venda ilegal de botijões de gás.

Dessa forma, o clientelismo e o medo perpetuam-se como elementos da cultura local de Duque de Caxias, inibidores de práticas transparentes nas relações estabelecidas pelos atores sociais, sobretudo no contexto político.

#### 4.5

#### O Econômico e o Social no Município de Duque de Caxias/RJ

De forma integrada às características da trajetória da política partidária em Duque de Caxias, agregam-se outros aspectos, expressivos para o entendimento da história local. Nesses termos, pode-se afirmar que a evolução populacional caxiense demonstra que a cidade atrai pessoas desde o seu surgimento, seja devido à proximidade com a capital do Estado ou porque, a partir da década de 1930, passou a agregar um conjunto de indústrias e serviços de referência para outros municípios da Baixada, apresentando um centro comercial diverso, bem como instituições de ensino públicas e privadas, além das facilidades de acesso rodoviário à região. Assim, o quadro abaixo busca demonstrar que Duque de Caxias registra, ao longo das últimas sete décadas, crescimento populacional contínuo:

**Quadro 6 - Crescimento Populacional do Município de Duque de Caxias/RJ, por décadas**

Duque de Caxias	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Quantitativo Populacional	123.432	243.619	431.348	575.814	715.089	770.858	855.046
% crescimento	+ 49,99%		+ 33,50%		+7,8%		xxx
	+88,52%			+ 24,19%		+ 10,92%	

Fonte: Dados IBGE 1950-2010.

Dada a sua dimensão territorial (43.780,157 Km<sup>2</sup>) e seu contingente populacional (855.046 habitantes), Duque de Caxias é o terceiro maior colégio eleitoral do Estado do Rio de Janeiro e se caracteriza como um município de grande porte, possuindo, também, a segunda maior alíquota de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o segundo maior Produto Interno Bruto do Estado (PIB) no Estado do Rio de Janeiro.

Os índices apresentados decorrem da instalação de grandes indústrias, que compreendem desde a criação, em 1939, da Fábrica Nacional de Motores (FNM) durante o primeiro governo Getúlio Vargas, passando pela inauguração, em 1960, da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), e mais recentemente, a partir de 2005, da instalação de indústrias do setor petroquímico, que contaram com incentivos fiscais.

Marco introdutório das relações industriais na Baixada Fluminense, a instalação da FNM, numa área de quatro milhões de metros quadrados pertencentes ao distrito de Xerém, em Duque de Caxias, apoiou-se em uma série de justificativas, que envolvem desde a perspectiva de desenvolvimento regional e, por conseguinte, de saneamento da localidade (até então uma área de mata e foco de malária no Estado), passando por interesses políticos, através de influências do interventor Amaral Peixoto, e por avaliações técnicas e econômicas relacionadas a critérios tais como o terreno ao nível do mar, áreas planas para construção de campos de pouso, proximidade com estrada de ferro e rodagem, água em abundância, dentre outras - que demarcavam condições satisfatórias para construção do empreendimento.



Ilustração 12 - Complexo da Fábrica Nacional de Motores e sua Logomarca.  
Fonte: [www.alfafnm.com](http://www.alfafnm.com) – 2007.

Nesse cenário, a FNM representou a perspectiva de avanço da indústria no Brasil e, por conseguinte, de avanço da tecnologia nacional no setor da construção de motores de automóveis, navios e aviões, caracterizando-se, também, como um projeto simbólico de combate ao estigma da invisibilidade ou incapacidade brasileira em setores estratégicos e de expressivo impacto econômico mundial. Seu projeto, que previa a criação de uma “Cidade dos Motores”, também se destinava a formação de um “*trabalhador brasileiro*” que, na época,

serviu ao mesmo tempo para o estabelecimento de um conjunto de relações de trabalho marcadas pelo exercício da subordinação com características militares, paternalistas e de controle sobre a esfera da reprodução social dos operários [...] Embora variando suas características – a militarização e os acampamentos de solteiros, na primeira fase; o controle civil e as vilas operárias, na segunda fase – em toda sua trajetória como empresa estatal buscou-se permanentemente fazer da fábrica uma “escola” voltada para a formação de uma força de trabalho disciplinada e treinada para as atividades fabris (Ramalho, 2007, p. 120).

Tendo por base esta diretriz, a fábrica representou a primeira experiência de intervenção estatal no setor industrial da região. Sua derrocada, contudo, seria estabelecida a partir de acordo firmado pelo Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), após o fim da II Guerra Mundial, pelo qual se garantiu condições especiais para venda de excedentes de guerra norte-americanos, que acabaram por gerar um superabastecimento nos estoques da aeronáutica, potencial compradora dos motores produzidos pela FNM.

Já em 1946, após a crise político-militar que levou ao fim do primeiro governo Vargas, a fábrica foi transformada, por intermédio do Decreto-Lei 8.699/46, em empresa de capital misto, passando a enfrentar dificuldades e buscar a uma nova vocação industrial, refletida na produção de geladeiras, bicicletas, dentre outros bens de consumo duráveis, chegando, até mesmo, a registrar investimentos em atividades vinculadas a criação de galináceos. Nesse período de readaptação, foram ressaltadas as qualidades do empreendimento e a maleabilidade de seu maquinário, permitindo novas produções, justificando-se, assim, o investimento feito para a sua instalação.

Posteriormente, após acordo com a empresa italiana Alfa Romeu, foi transformada em montadora de caminhões, passando nos anos de 1950, a receber pressões para que passasse à produção de automóveis, conforme perspectiva desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitscheck, e sofrendo a influência de disputas políticas, pautadas no debate sobre a necessidade de



intervenção estatal no mercado. Na figura abaixo, os trabalhadores da FMN agradecem “espontaneamente” o presidente Juscelino pelo apoio à indústria automobilística nacional:



Ilustração 13 - Fábrica Nacional de Motores no Mercado Automobilístico Nacional.  
Fonte: [www. http://seboeacervo.blogspot.com.br](http://seboeacervo.blogspot.com.br) – 2011.

Nesse período, chama atenção o processo de instalação dos trabalhadores nas proximidades da instalação fabril, motivando a construção de vilas operárias que, para além de aumentarem o controle disciplinar na execução das ações, passa a se caracterizar como elemento ordenador do adensamento populacional.

Com as vilas fabris a FNM, demarcava uma política de investimento na grande família, de forma a manter os vínculos dos operários e a investir na qualificação e na experiência adquirida no cotidiano do trabalho. Nesta perspectiva estimulava que o recrutamento de novos operários ocorresse por indicação dos trabalhadores. Ou seja,

a fábrica adotava o idioma do parentesco para exercer a forma mais eficaz de dominação, inibir os conflitos, etc [...] O cotidiano das famílias que moravam em Xerém aparece no relato dos operários, marcado pelo apito da fábrica chamando seus trabalhadores [ou seja, a grande família] para o serviço [...] (Ramalho, 2007, p. 128-131).

Essa estratégia de gestão não impediu que os anos seguintes fossem marcados por contínuas crises. A ocupação militar levou à sua privatização em 1969, quando a FNM foi vendida para Alfa Romeo. O fechamento definitivo das instalações fabris ocorreu em 1986, já sob a direção da Fabbrica Italiana

Automobili Torino (FIAT) que, por sua vez, tinha adquirido a Alfa Romeo nos anos de 1970.

A trajetória da FNM, que vai muito além dessas particularidades, pois congrega uma teia de relações internas de alta complexidade, revela o desenvolvimento de práticas experimentais pautadas na proposta de desenvolvimento de um projeto social nacional, direcionados para consolidação do processo industrial brasileiro e, dada a sua lógica disciplinadora, de um padrão de organização e socialização do trabalho fabril. Apesar de seus altos e baixos, representou um significativo avanço para história local, sendo a propulsora da criação de um polo industrial na região, precursora dos investimentos petroquímicos que seriam feitos nas décadas posteriores.

Nesse sentido, destaca-se, também, a implantação de um Complexo Petroquímico Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), que embora não se localize na região da Baixada Fluminense, destaca o potencial industrial da região, com destaque para o município de Duque de Caxias, em razão de sua “complementaridade” estratégica (FIRJAN, 2010) com a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC). O mapa abaixo pretende demonstrar essa relação, destacando, no traçado azul, investimentos associados ao COMPERJ na região da Baixada Fluminense:



Ilustração 14 - Trajeto do Complexo Petroquímico Metropolitano.  
Fonte: [www.redesocialacesg.wordpress.br](http://www.redesocialacesg.wordpress.br) – 2012.

Paralelamente, também vem sendo realizados, a partir de 2004, investimentos na implantação e consolidação do Complexo Rio Polímeros (RIOPOL), qualificado como um pólo de desenvolvimento de gás-químico que, concentrado especificamente em Duque de Caxias, é responsável por atrair empresas transformadoras de materiais plásticos, bem como investimentos na área de extração e transporte de gás natural.



Ilustração 15 - Maquete do Complexo da RIOPOL em Duque de Caxias/RJ.  
Fonte: RIOPOL, 2012.

Dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro apontam que, considerando-se o investimento feito e a demanda projetada, entre 2012 e 2020, o complexo RIOPOL e o COMPERJ responderão por parcelas significativas de produção, no país, de matérias-primas utilizadas na confecção de embalagens (FIRJAN, 2008).

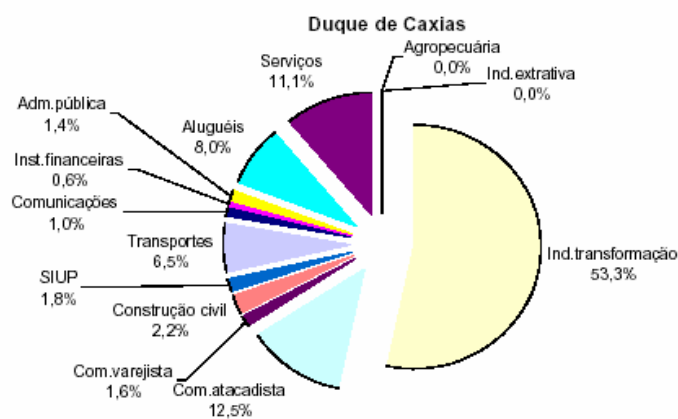
Ainda em relação aos investimentos petroquímicos, ganha destaque histórico o importante papel ocupado pela Refinaria de Duque de Caxias/REDUC, cujo expressivo valor de produção, em torno de seis bilhões de reais, agrega valor ao item Indústria de Transformação, responsável por 53,3% do PIB municipal. Além disso, toda produção da Refinaria ao ser comercializada aquece o segmento de comércio atacadista responsável por outros 12,5% do PIB local, também propiciando aumento na participação dos setores de transportes e serviços, estejam eles direta ou indiretamente vinculados a esta atividade.



Ilustração 16 - Complexo da Refinaria de Duque de Caxias/RJ – REDUC  
Fonte: Petrobras, 2010.

Com base nessas projeções, é possível afirmar que os investimentos feitos nos últimos anos trarão impactos para o Produto Interno Bruto (PIB) de Duque de Caxias, além do aumento das diferentes manifestações da questão social na região, em virtude do crescimento populacional e do impacto ambiental normalmente associado às atividades petroquímicas. Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2008-2010), o PIB do município de Duque de Caxias, pode ser expresso na seguinte configuração:

**Gráfico 2 - Distribuição do Produto Interno Bruto de Duque de Caxias/RJ, por setores de produção**



Fonte: TCU, 2008/2010

Atualmente, Duque de Caxias possui aproximadamente 800 indústrias em seu território (FIRJAN, 2010), localizadas, em sua maioria, ao longo da Rodovia Washington Luís, desenvolvendo, atividades econômicas em diferentes ramos, tais como: engarrafamento de bebidas; produtos alimentícios, beneficiamento, moagem e torrefação; artefatos e ferro, aço e não ferrosos, ferramentas manuais de artefatos de cutelaria e de metal para escritório e uso doméstico, estampa, funilaria e embalagens; equipamentos eletrônicos; estruturas de cimento, fibrocimento e de peças de amianto, gesso, estuque; máquinas, aparelhos e equipamentos para geração, transmissão, distribuição, medição e controle de energia elétrica, peças e acessórios; máquinas, aparelhos e peças e equipamentos mecânicos; mobiliário; matérias plásticas; vestuário; produtos de borracha; gráfica; petroquímica; química e de perfumaria, sabões e velas; química fina; e refino de petróleo.

Diante desse quadro, torna-se possível afirmar que, economicamente, a industrialização dessa região a diferencia em relação a outros municípios da Baixada. Por outro lado, a leitura análise da organização territorial das indústrias em Duque de Caxias permite compreender, dentre outros aspectos, o surgimento dos movimentos de emancipação de seus distritos em novos municípios, o que vem sendo defendido por políticos que mantêm “currais eleitorais” nessas áreas, desejosos de criar novos *locus* políticos onde possam exercer o poder de forma centralizada e, assim, “gerenciar” os resultados da produção e da contribuição financeira local.

Por conseguinte, verifica-se, também, o fortalecimento de divergências políticas que redirecionam o comando de poder para as proximidades dessas indústrias, com a instalação de equipamentos públicos e de gestão municipal – exemplo disso é a construção da nova sede da Prefeitura de Duque de Caxias, mais próxima a REDUC, às margens da Rodovia Washington Luís, no bairro de Jardim Primavera, localizado no distrito de Campos Elíseos, objetivando-se, assim, antecipar e combater possíveis reivindicações emancipatórias.

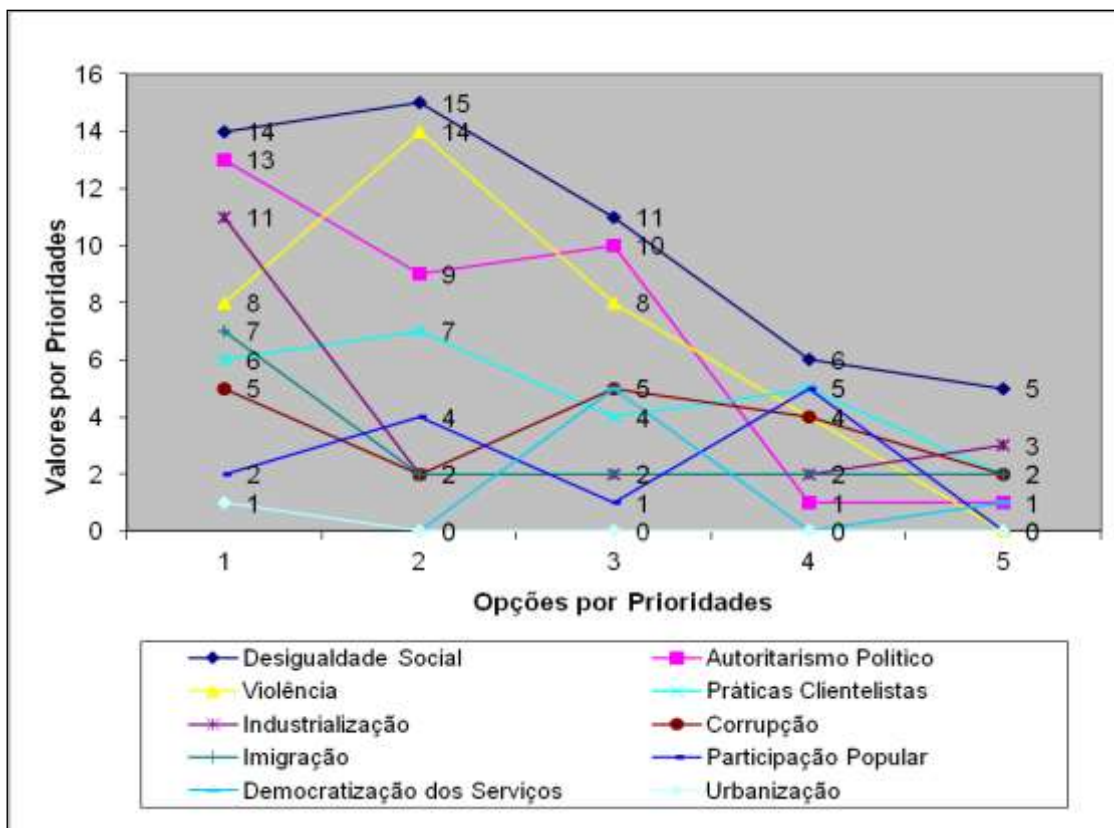
Nesse sentido, para evitar a emancipação, a prefeitura e seus agentes representativos utilizaram, como estratégia política a aprovação, a aprovação de uma emenda ao texto da Lei Orgânica Municipal (LOM, 1990), através da qual a administração municipal deve passar a se situar no centro geográfico do município, ocasionando assim, por força de adendos a LOM, a transferência da prefeitura, e de uma série de órgãos públicos, excetuando-se, apenas, câmara municipal, que permaneceu no mesmo local – centro de Duque de Caxias.

Desta forma, Duque de Caxias congrega, em seu tecido social, corporações transnacionais e nacionais que diversificam e, por vezes, complexificam as dinâmicas locais, pois apesar de induzirem o desenvolvimento econômico, acabam por tornar severas e grotescas as múltiplas expressões da questão social em seu território, demarcadas por acentuados contrastes sociais e representações de violência urbana.

Historicamente, a cidade sofre um processo de segregação, determinado por múltiplas expressões de exclusão, seja ambiental, cultural, geográfica, política e/ou social. Essa realidade é reconhecida por gestores e representantes da sociedade civil participantes, na abordagem de pesquisa realizada durante a X Conferência Municipal de Assistência Social realizada, em 2011, em Duque de Caxias, assim expressos após consolidação do questionário:



**Gráfico 3 - Fatos Históricos Marcantes na Imagem Local de Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

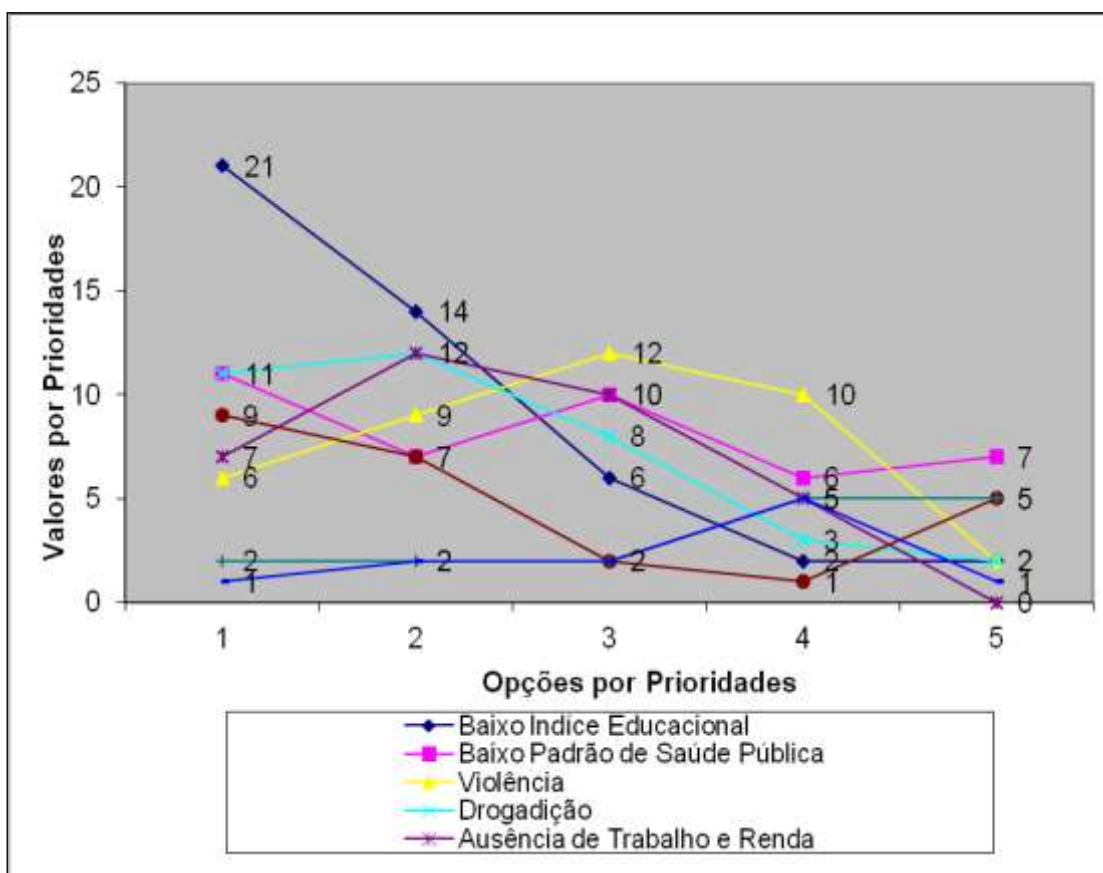
De modo geral, a desigualdade social é considerada marcante em Duque de Caxias, município demarcado pela contradição entre o desenvolvimento industrial e manutenção de carências expressas em indicadores sociais. De um lado, ostenta-se a posição de segundo maior PIB estadual, e décimo quinto do país, com uma arrecadação em torno de R\$ 32.266.476.000, equivalendo a uma renda per capita de R\$ 37.328,52 (IBGE/2008). De outro, conforme já informado, o município apresenta um IDH de 0,753, inferior à média de 0,764 obtida pelo Estado do Rio de Janeiro, ocupando a 52ª posição entre os municípios fluminenses. (IBGE, 2008).

Esses dados decorrem da má qualidade dos serviços e das políticas sociais desenvolvidas, que conferiram ao município o discutível destaque de ficar, 2009, no: último lugar na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por outro lado, registra-se uma contínua redução no número de leitos hospitalares credenciados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e aumento, em mais de 50%, dos casos registrados de consumo de drogas, sobretudo de crack. Da mesma forma, os casos de estupro aumentaram em

50%; os assaltos a pedestres, 14,8%; os roubos seguidos de mortes (latrocínios) 9,1%; os roubos de carro 4,2%; e os homicídios, 2,3% (Cardoso, 2010).

Esses aspectos são reforçados pelas pessoas entrevistadas durante a X Conferência Municipal de Assistência Social, para os quais as principais expressões da desigualdade social, em Duque de Caxias, podem ser explicitadas da seguinte forma, conforme avaliação em níveis de prioridade:

**Gráfico 4 - Principais Desigualdades Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

O quadro acima corrobora a constatação de que 27% da população de Duque de Caxias vive em situação de pobreza, tornando-se evidentes as lacunas na oferta de serviços sociais básicos, com destaque para a educação e para o saneamento básico. Por outro lado, também é expressivo o índice de sete por cento (7%) de sua população que vive em domicílios subnormais, localizadas, principalmente, nas quarenta e oito (48) favelas existentes no município.



Ilustração 17 - Falta de Estrutura Sanitária em Favela de Duque de Caxias.  
Foto: Fernando Torres – 2010.

Da mesma forma, aspectos relativos ao meio ambiente chamam a atenção, com destaque aos relacionados à degradação do ecossistema local que há anos sofrem com contaminações, a exemplo dos episódios que envolvem a Cidade dos Meninos e o recém-desativado, aterro sanitário de Jardim Gramacho. Em ambos, fica patente a inoperância histórica do poder público na intervenção para garantia da qualidade de vida de segmentos de sua população.

A Cidade dos Meninos, assim conhecida por ter sua ocupação inicial ocorrida com a finalidade de abrigar, em suas várias construções, órfãos em regimes de internato, apresenta um histórico de contaminação por pesticida, decorrente da inauguração, em 1950, da fábrica de pesticida do antigo Ministério da Saúde e Educação. Responsável pela produção de Hexaclorociclohexano (HCH), conhecido como Pó de Broca, e da manipulação de outros compostos nocivos à saúde, como o diclorodifenilcloroetano (DDT), a produção da fábrica destinava-se ao controle da transmissão de endemias por vetores, como o mosquito da dengue (*Aedes aegypti*).

A contaminação do solo, bem como da população local, só veio à tona em 1983, com o crescimento da venda do produto químico na feira livre de Duque de Caxias. A fiscalização, realizada por agentes públicos municipais e estaduais, detectou cerca de quarenta toneladas de pesticida espalhados pela área local, gerando amplos debates acerca de suas responsabilidades (Oliveira, 2008).





Ilustração 18 - Vista Aérea do Núcleo Central da Cidade dos Meninos.  
Fonte: [www.jornalcarranca.com.br](http://www.jornalcarranca.com.br) – 2012

Apesar dessa constatação, somente em 1990 o pesticida foi transferido, para armazenagem, na REDUC. Da mesma forma, somente a partir de então dez famílias foram removidas do eixo central de contaminação. A contaminação foi tão grave que a área que é considerada, até hoje, de acesso restrito, e passa, periodicamente, por ações de descontaminação.

Por outro lado, cerca de quinhentas (500) famílias que habitam a região recusam-se a desocupar suas moradias sem a garantia de indenização financeira, colocando em segundo plano os problemas de saúde gerados pela contaminação, que também afetam animais, alimentos e a própria água de consumo local<sup>54</sup>.

O mapa abaixo identifica o foco primário e os focos secundários de contaminação na Cidade dos Meninos:

---

<sup>54</sup> Neste sentido, nota técnica conjunta da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), de 16 de Janeiro de 2002, recomenda a remoção da população residente e a proibição de atividades agropecuárias.

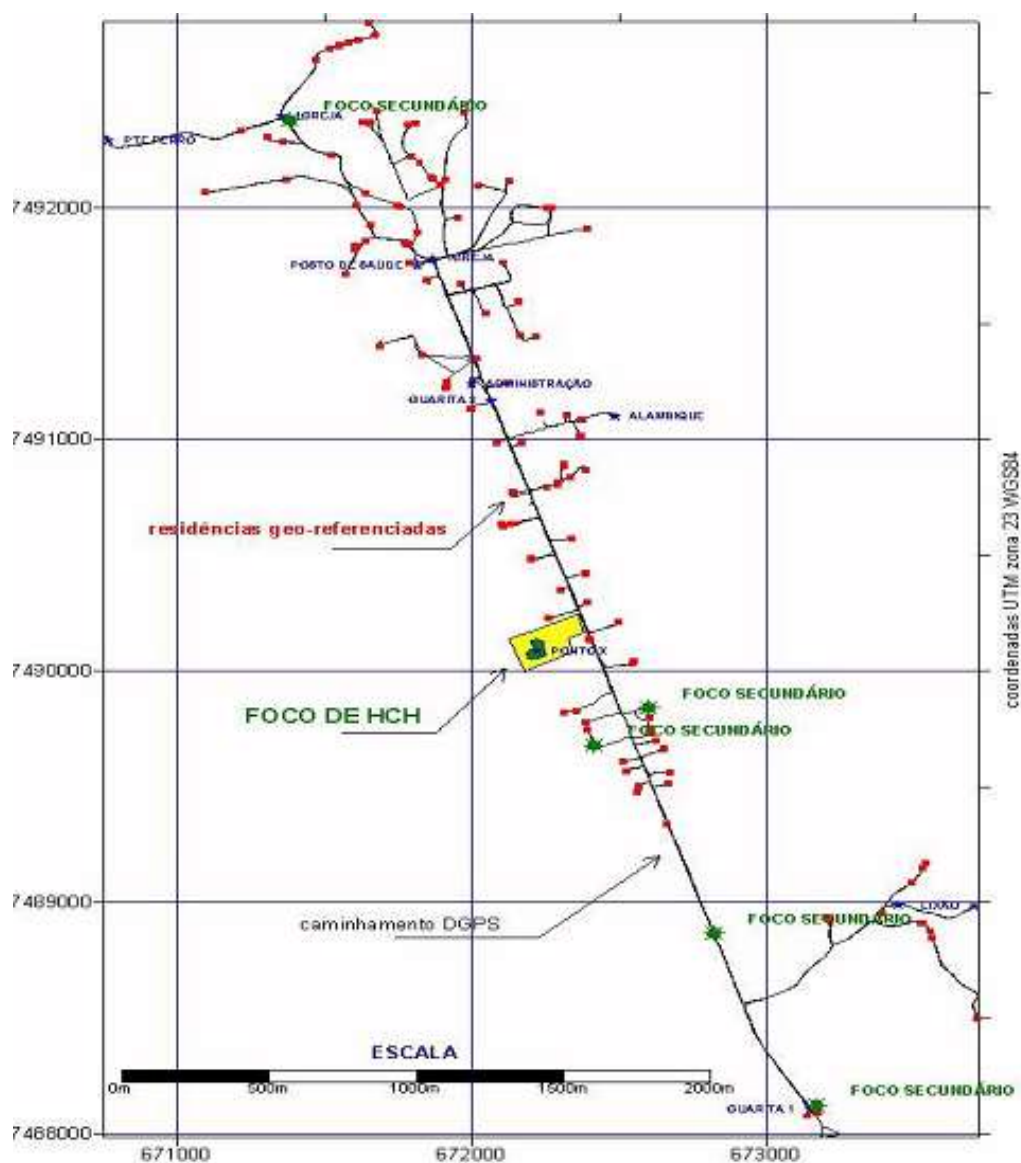


Ilustração 19 - Cidade dos Meninos – Focos Primários e Secundários de Contaminação.  
Fonte: BRASIL, Secretaria de Vigilância em Saúde - SVS, 2002.

Observa-se, assim, que o debate sobre a cidade dos meninos permanece sem resolução definitiva, e apesar da questão ser discutida em conferências sobre meio ambiente<sup>55</sup>, a intervenção do poder público tem se caracterizado como sendo de natureza paliativa, resumindo-se ao acompanhamento da saúde da população exposta.

Da mesma forma, o debate sobre o Lixão de Gramacho, isto é, sobre o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG), reflete a importância da questão ambiental na Baixada Fluminense, bem como agrega aspectos

<sup>55</sup> Em 1998, a Fiocruz realizou seminário sobre o tema, contando com a participação de representantes da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, da Petrobras, da Ibama e Ministério do Meio Ambiente. Do evento resultou a proposta de formação de um órgão coordenador e de um órgão gestor na área, bem como sugeriu vários procedimentos técnicos a serem adotados. Contudo, esses órgãos não foram criados.

econômicos, políticos e sociais a essa discussão. Localizado no primeiro distrito de Duque de Caxias, as margens da Baía de Guanabara, a área do aterro corresponde a 1,3 milhões de m<sup>2</sup>, tendo sido instalado a partir de convênio firmado, em 1976, entre a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), a Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro (COMLURB) e a Prefeitura Municipal de Nilópolis, com termos aditivos feitos para os municípios de Nova Iguaçu e São João de Meriti.

O aterro, que por mais de três décadas recebeu cerca de sete mil toneladas de lixo diário, caracteriza-se como o maior da América Latina, tendo sido também o local de trabalho de centenas de trabalhadores informais, bem como de suas famílias, que subsistiram economicamente do lixo que possui valor no mercado da reciclagem. Dessa forma, o Lixão ganha destaque como um problema econômico, social e sanitário de conhecimento público, mas que foi perpetuado pela falta de políticas e de perspectivas de outra forma de inclusão no mercado de trabalho.



Ilustração 20 - Lixão de Jardim Gramacho – Duque de Caxias/RJ.  
Foto: Gabriel Paiva – 2012 – Agência O Globo.

Apesar de o aterro sanitário integrar o município de Duque de Caxias, a “invisibilidade social” dessa população era constante e nenhum setor gestão municipal, até 2011, realizou diretamente intervenções na área, cujos trabalhadores não tinham acesso a serviços públicos, apesar do modo de vida desse segmento da população caxiense ter despertado o interesse de diversos canais de comunicação, a exemplo de documentários e filmes como *Estamira* (2004) e *Lixo Extraordinário* (2010).

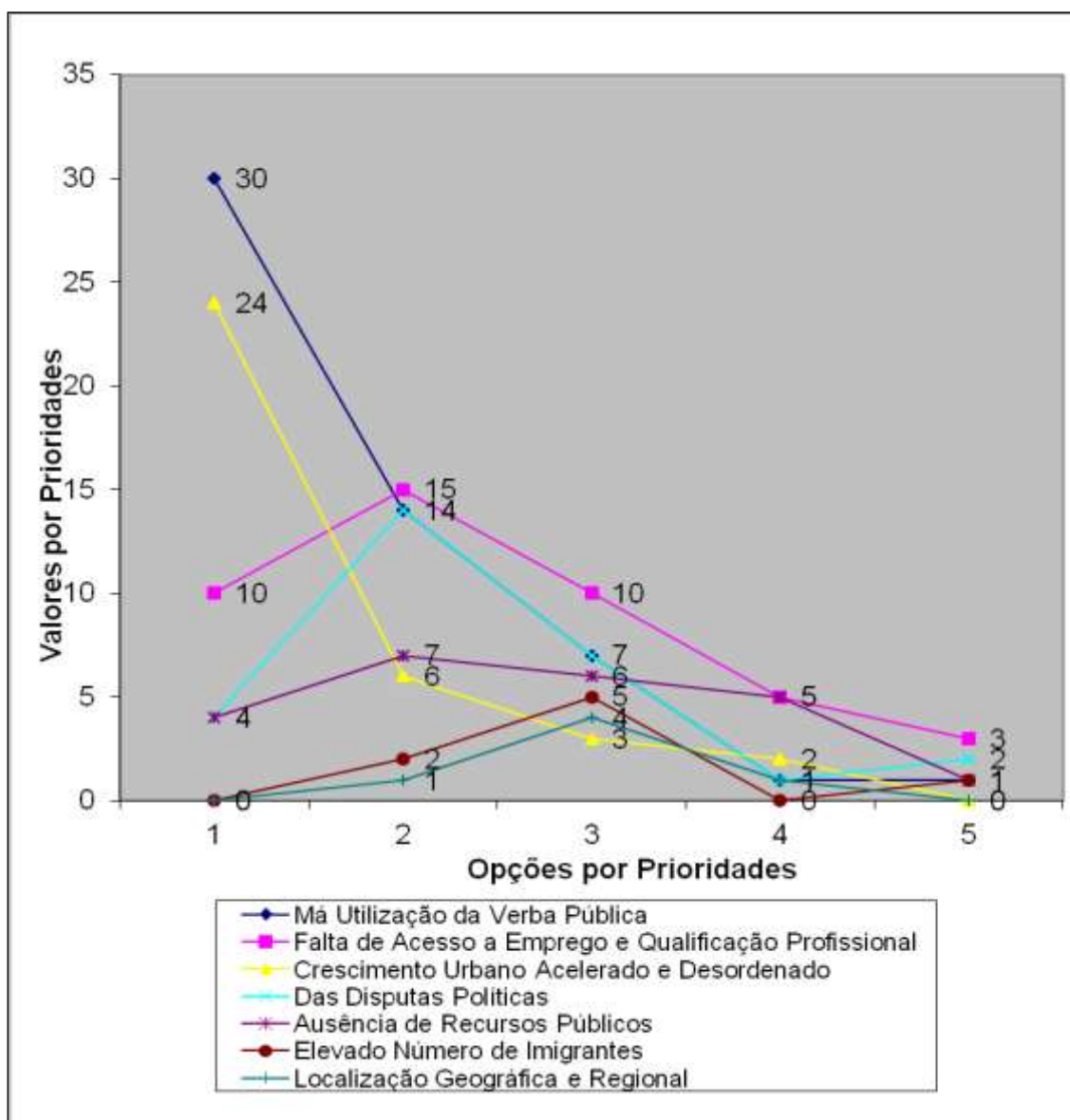
As ações atualmente voltadas para os catadores do aterro sanitário de Jardim Gramacho decorrem da decisão de fechá-lo, em junho de 2012, tendo por base não a situação de degradação daquela população, que vive há anos no local, mas da realização de eventos importantes na cidade do Rio de Janeiro, como a Rio + 20 - Conferência de Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU).

De fato, as ações desenvolvidas geraram uma crise nas negociações estabelecidas entre representantes governamentais e dos catadores e familiares do aterro de Jardim Gramacho. Isso porque, não atendem as negociações que definiram o uso antecipado de um fundo de R\$ 1,4 milhões que, criado a partir dos lucros obtidos através do gás metano captado no aterro, seria capaz de garantir renda mínima aos catadores locais e financiar novas ações de inclusão.

Sobre este financiamento a perspectiva é de que parcela do recurso seja aplicada na reestruturação das cooperativas existentes, que deverão passar a realizar o trabalho de coleta seletiva em toda Duque de Caxias, em consonância as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Entretanto, é possível verificar que, até o momento, as medidas desenvolvidas são paliativas, pautadas na distribuição de cestas básicas e na inscrição dos catadores e familiares em cursos profissionalizantes oferecidos em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC/RIO) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) – ações que estão sendo executadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias (SMASDH), através do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) local. Independente da situação momentânea, essa população possui direitos de acesso as política sociais desenvolvidas pelo município, que deveriam ser assegurados em conformidade com as legislações existentes.

Diante desse conjunto de aspectos, é interessante observar que os participantes da VI Conferência Municipal de Assistência Social que responderam ao questionário aplicado no âmbito desta pesquisa, compreendem que a desigualdade social local é determinada pela influência dos seguintes aspectos, conforme prioridade:

**Gráfico 5 - Causas das Desigualdades Sociais, por prioridades**

Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Considerando os aspectos destacados no gráfico anterior, é possível afirmar que, ao lado de seu grande potencial econômico, Duque de Caxias concentra uma gama significativa e contraditória de limitações para o desenvolvimento sustentável local.

A primeira delas, evidenciada por vários dados apresentados, relaciona-se ao fato de que o índice de desenvolvimento humano (IDH) do município não corresponde a sua posição relativa na economia do Estado do Rio de Janeiro, atualmente demarcada pelo segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Rio de Janeiro. Essa limitação é decorrente de múltiplas concessões,

em sua maioria de caráter político e público, que visavam o desenvolvimento econômico local sem atentar para o benefício da população de Duque de Caxias.

Melhorar esse índice requer maior capacidade de gestão, de investimentos públicos, bem como na ampliação e qualidade das políticas e dos serviços sociais capazes de serem acessados por toda população.

Com base na análise da natureza dos investimentos econômicos recebidos por Duque de Caxias, outra limitação relaciona-se a centralização desses no setor industrial, em específico, no segmento químico que representa 84% do total de indústrias locais e, por conseguinte, 54% do PIB municipal (FIRJAN, 2008). Consequentemente, falta diversidade nas áreas de investimentos econômicos, o que acaba por limitar a retenção de renda no contexto econômico local.

Pensar e apostar na lógica de uma economia diversificada coloca como desafio ir além do estágio competitivo atual, passando a investir também em uma política de desenvolvimento que fortaleça o setor de serviços e estimule a ampliação de micro e pequenas empresas, buscando-se, assim, um aumento das instâncias produtivas locais e da competitividade entre elas, gerando novos recursos.

Para além de limitações de caráter organizacional e econômico, destacam-se os aspectos sócio-ocupacional do território. O estudo sobre os distritos que integram o município permite evidenciar a existência de significativos vazios sociais, quanto à desorganização do espaço urbano, o que decorre do processo de ocupação, industrialização, valorização e representação social aplicado ao território de Duque de Caxias. Dessa forma, torna-se necessário investir na gestão e na adequada aplicação dos recursos públicos, potencializando transformações na imagem social, capaz de consolidar uma nova identidade municipal.

Melhorar esses índices sociais, portanto, requer maior capacidade de gestão, de investimentos públicos, bem como a ampliação e qualificação das políticas e dos serviços sociais, que passariam a ser capazes de atender à população. Assim, seria preciso investir em estratégias que permitissem o redirecionamento das ações desempenhadas pelo conjunto das estruturas que compõem a máquina pública municipal e, por conseguinte, promovam o pleno desenvolvimento de sua capacidade, possibilitando uma modernização dos instrumentos de gestão e um fortalecimento dos canais de comunicação com a sociedade e seus respectivos agentes, públicos e privados, dadas as

contradições econômicas e sociais existentes e a cultura política fortemente assentada no autoritarismo e no clientelismo político.

Os elementos analisados permitem afirmar que as contradições sociais são resultantes de um modelo econômico baseado em enclaves industriais, que não promovem a distribuição da riqueza, articulado a uma cultura política conservadora, que busca manter as condições precárias de vida e de trabalho para a maioria da população, criando, assim, demandas por assistência social, as quais são respondidas por ações pautadas pelo clientelismo, na cultura do medo e do pavor. Nesse sentido, as políticas sociais, sobretudo a política de assistência social, sofrem distorções graves. No próximo capítulo será tratado o processo de descentralização da assistência social em Duque de Caxias, pretendendo-se demonstrar que os traços históricos e da cultura política local representam desafios para a adoção de uma perspectiva democratizadora de gestão da assistência social.

## 5

### **A Descentralização da Assistência Social em Duque de Caxias/RJ: traços históricos da cultura política local – desafios para uma perspectiva democratizadora**

#### 5.1

##### **A Construção de uma História Recente, com Marcas do Passado**

A trajetória da assistência, como política pública, no município de Duque de Caxias, é recente, legitimando-se, inicialmente, através da Lei Nº 741, de 02 de julho de 1986, que criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação – SEMDESTH<sup>56</sup>.

A Secretaria surge, portanto, no contexto do processo de redemocratização do país, após o período da ditadura militar, quando Duque de Caxias deixa de ser área de “segurança nacional” e passa a ser reconhecida como área fundamental para a defesa de uma seguridade social pública e garantidora de direitos. Esse reconhecimento significou uma grande modificação na perspectiva assistencial do município, até então pautada exclusivamente na lógica assistencialista e clientelista, reproduzida pela representação política local, de acordo com o processo histórico de formação social e de relações de poder instituídas no município.

Até fins da década de 1980, permeada pela lógica do apadrinhamento ou do uso eleitoral, as ações assistenciais de governo eram identificadas, principalmente, pela efetivação de ações e encaminhamentos funerários – estratégia que foi utilizada como plataforma eleitoral por políticos locais que, até hoje, através desta prática, reproduzem a cultura da ajuda – envolvendo a doação de caixões e, posteriormente, o pagamento de taxas funerárias para a população de baixa renda, utilizando-se dos momentos de sofrimento e desamparo das famílias para angariar votos.

---

<sup>56</sup> Ver em anexo 5, a formulação da Lei 741 de 02 de junho de 1986, aprovada para criação de Secretarias Municipais de Agricultura e Abastecimento; Comércio e Indústria; Esporte e Lazer e Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação.



Tema relevante, essa estratégia pode ser verificada no documentário denominado “Vida de Vereador”<sup>57</sup>, obra capaz de desvelar várias faces de uma forma de atuação política bastante comum em Duque de Caxias.

Com a institucionalização de programas na área social que, em linhas gerais, correspondiam a sua estrutura, a Secretaria começou a desenvolver ações de plantão social, colocação de mão de obra, triagem para emissão de carteira profissional e registro geral. No entanto, não havia clareza quanto ao papel do novo órgão, que abarcava temas distintos e complexos como trabalho, desenvolvimento social e habitação.

Da mesma forma, foram empecilhos para a sua atuação a ausência de equipamentos específicos, bem como a concepção de que as ações da Secretaria poderiam aproximar o seu titular da população, o que poderia gerar visibilidade e, conseqüentemente, disputas políticas. Cabe lembrar que, nesse mesmo período, a Secretaria também coordenava as creches municipais, comunitárias e o Projeto Menino Caxiense, que consistia em desenvolver, junto a jovens, atividades de qualificação na condição de aprendiz.

Já em fins da década de 1980, a Secretaria mudou-se para a Avenida Presidente Kennedy, nº 1060, no centro do município, dando continuidade ao desenvolvimento de ações pontuais, exceto no que se refere à coordenação das creches, posteriormente transferida para a Secretaria Municipal de Educação. Quanto ao Projeto Menino Caxiense, foi encerrado por suspeitas de práticas caracterizadas como trabalho infantil, reflexo do amplo debate nacional que levou à promulgação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Ainda na perspectiva de absorver ações que não eram do seu âmbito de atuação, no início da década de 1990 integrou-se à Secretaria o Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (PROCON). No mesmo período foram criados os seguintes equipamentos: Casa Social Renascer, Reviver; Casa Comunitária; Divisão de Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais; Divisão de Apoio ao Idoso.

Com a aprovação da LOAS, em 1993, novas diretrizes foram definidas para a gestão pública da assistência social. No intuito de adequar-se a eles, a Secretaria também decidiu ampliar a sua sede e dar prosseguimento à perspectiva de reformulação de sua estrutura e de suas ações, transferindo sua

---

<sup>57</sup> Documentário dirigido por Wilson Moraes e apresentado no Festival Internacional de Curtas-Metragens do Rio de Janeiro, em 2005. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=7binbYcKB-U>

sede para a Rua Piratini, nº 126, localizada também no Centro do município de Duque de Caxias.

Nesse contexto, institucionalizar a assistência social e dar a ela um caráter de política pública, conforme requerido pelo processo de redemocratização, com diretrizes posteriormente legitimadas e fortalecidas através da LOAS, representava um significativo desafio. Para tanto, através da Lei, 1.072 de 23 de setembro de 1991<sup>58</sup>, passa a se denominar Secretaria Municipal de Ação Social de Duque de Caxias, composta pela seguinte estrutura organizacional: Gabinete do secretário, Gabinete do assistente, Departamento do Bem Estar da Família e do Menor, Coordenadoria de Assistência e Promoção Social, Serviço de Assistência ao Menor, Serviço de Recursos Sociais e Serviço Comunitário de Defesa Civil. A sua primeira sede ficou localizada na Avenida Presidente Vargas, no Centro de Duque de Caxias.

Além disso, deveria “primar pela intersetorialidade”, associando-se às demais políticas setoriais, a fim de contribuir para a consolidação da LOAS e, a partir de 2004, do SUAS em Duque de Caxias.

Assume, então, o desafio de pactuar um projeto nacional, agregando em uma única Secretaria duas políticas públicas (Assistência Social e Direitos Humanos), com demandas que buscam legitimidade e visibilidade, necessitando implementar planos de ação específicos, mas que devem ser articulados, requerendo, assim, que responsabilidades integradas fossem assumidas.

Se, de um lado, essa articulação pode ser defendida como positiva e fortalecedora de ações municipais que possuem caráter complementar, e que, por suas características, demandam articulação através da intersetorialidade, de outro, pode ser vista como uma opção questionável, dadas as especificidades de cada segmento de política pública envolvido, bem como da trajetória histórica local, o que demandaria ações de secretarias em separado, com gestões específicas.

Dessa forma, dada a complexidade dessas atividades, teve a sua sede transferida, em 2006, para um prédio de três andares, com infraestrutura de bom padrão, localizado na Avenida Brigadeiro Lima e Silva, nº 1681, no bairro Vinte e Cinco de Agosto, também no Centro de Duque de Caxias.

Após experimentar várias transformações, a Secretaria passou a ser denominada, em 2009, Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos

---

<sup>58</sup> Ver em anexo 6, a Lei 1.072 de 23 de setembro de 1991, que reformula a denominação e a estrutura básica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e dá outras providências.

(SMASDH)<sup>59</sup>, com o compromisso de assumir o papel de organização da política de assistência social e estruturar programas e projetos em sua respectiva área.

Essa breve contextualização histórica, sem maiores pretensões, pretende possibilitar ao leitor o acesso a informações sobre o processo de organização da política de assistência social em Duque de Caxias, visível no acompanhamento das ações desenvolvidas e, também, no debate estabelecido nos espaços de controle social local, que serão objeto de reflexões neste capítulo.

Nessa perspectiva, um primeiro aspecto diz respeito à ausência de registros históricos fundamentais sobre o processo de organização da assistência social municipal, provavelmente destruídos, o que em muito se deve a cultura clientelista, do favor e do medo que predomina na representação social da população.

Essa cultura persiste, conforme verificado junto a alguns profissionais<sup>60</sup>, que afirmam ainda conviver com estas práticas perversas, apesar de atualmente reconfiguradas.

Foi possível verificar, no decorrer da pesquisa, que poucos são os documentos existentes no acervo da prefeitura municipal que permitem desvelar aspectos da trajetória da assistência na condição de política pública bem como são poucos os sujeitos sociais que possam reconstruir, de forma mais detalhada, as peculiaridades deste processo.

Essa característica permite inferir a vinculação histórica do segmento às representações político-partidárias ou de valorização do primeiro-damismo, por exemplo, que, por conseguinte, acabam reproduzindo atitudes clientelistas e, como pôde ser verificado no capítulo anterior, em alguns períodos de nepotismo na vinculação e/ou na contratação de profissionais.

---

<sup>59</sup> Ver em anexo 7, Lei 2.302 de 16 de dezembro de 2009, que modifica a denominação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e dá outras providências.

<sup>60</sup> No decorrer da pesquisa de campo e da aplicação de questionário junto aos participantes, era recorrentemente citado pelos profissionais o domínio das lideranças locais na organização dos serviços. Muitos, inclusive, só se colocaram disponíveis a participar da pesquisa se, de fato, não tivessem que ter a identidade revelada, por temerem perseguições e até mesmo retaliações políticas. Em diversas passagens afirmam que o autoritarismo, clientelismo e cultura do medo são instrumentos do cotidiano da cidade e que se vêem reféns dessas práticas, sem saber como rompê-las, dada à necessidade de trabalho e atuação no contexto da formação profissional.

## 5.2

### A Gestão: centralização e limitação da proposta assistencial

Apesar da história da assistência social em Duque de Caxias ser recente, boa parte dos secretários municipais de assistência social de Duque de Caxias foram, ou são, oriundos do legislativo municipal, possuindo em seus percursos vinculações com a gestão de instituições filantrópicas locais e articulação com alguma base distrital e/ou comunitária do município. No entanto, a nomeação por bases partidárias tem gerado alternâncias na gestão da pasta política que, consequentemente, fica fragilizada. Só no período de realização deste estudo a SMASDH de Duque de Caxias teve quatro gestores diferentes. A última mudança, ocorrida neste ano de 2012, deu-se por motivo de desvinculação do titular da secretaria para candidatura eleitoral à Câmara Municipal.

Da mesma forma, a gestão municipal da assistência teve como gestoras, em vários mandatos, as primeiras-damas do município, reproduzindo um traço nacionalmente reconhecido sobre a correlação entre a assistência social e o assistencialismo que esta representação historicamente estabeleceu (Silva, 2009).

Na atualidade, a atuação das primeiras-damas e de ex-vereadores tem servido como fonte de estudos para análises sobre o papel de mediação social, agregando como novo componente a necessária qualificação para o exercício da função de gestor no âmbito da política de assistência social.

Sobre o assunto, ganha destaque o estudo realizado por Silva (2009), sobre as configurações do primeiro-damismo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, dentre eles o de Duque de Caxias, onde sobrevive a construção de uma imagem familiar mitificada, visivelmente expressa na fala de uma primeira-dama de Duque de Caxias, abaixo transcrita:

Recebi o convite de meu marido para assumir a Secretaria aqui de assistência social. [...] o meu marido é muito exigente e ele não me colocaria aqui somente por colocar. É porque ele sabe que pode confiar em mim, ele sabe que a responsabilidade que ele colocou em minhas mãos eu vou fazer o possível e o impossível, dar o melhor para que a gente venha a alcançar o sucesso.

O que acontece, dentro do governo, é que, geralmente, a Secretaria de assistência social é da primeira dama. No geral, na maioria das vezes [...] é um lugar reservado para as primeiras damas. [...] a primeira dama tem um prestígio por ser esposa do prefeito, independente dela ter um cargo público.

Eu tenho que passar a imagem de uma esposa, de uma boa mãe, de uma cidadã, de uma boa secretária, de uma boa companheira do meu marido, eu tenho que ajudá-lo politicamente, porque as minhas atitudes passam [...] eu agindo corretamente as pessoas vão sentir orgulho das minhas atitudes, da minha maneira de ser com as pessoas, então isso já reverte voto para ele. A minha imagem passa a ser a imagem dele, tudo que faço reflete para ele, tanto positivo, como negativo. (Primeira Dama do Município de Duque de Caxias. In: Silva, 2009, p. 116 - 121).

Nessa lógica, verifica-se que a quase totalidade dos cargos é ocupada tendo em conta critérios como afinidade, proximidade, articulação política ou outras formas que contrariam a perspectiva do concurso público, de valorização do mérito, do conhecimento sobre as técnicas, bem como a experiência de profissionais que deveriam compor a estrutura da Secretaria.

Na realidade, o que se observa é que o debate sobre recursos humanos não vem sendo tratado conforme preconiza o processo de implementação do SUAS, fazendo com que a administração da Secretaria fique instável, sobretudo pela precarização da forma de vinculação funcional.

Traço histórico do município, os cargos são utilizados como barganhas políticas, o que vem a ser um obstáculo para a execução de uma política pública qualificada e coerente com os princípios democráticos. Tal aspecto é visível e já foi reconhecido âmbito das discussões realizadas durante as conferências municipais de assistência social.

Em Duque de Caxias, as carências e lacunas na política de recursos humanos para a pasta da assistência social são perceptíveis pelas precárias modalidades de contratação e do grande número de vinculações por cargos comissionados, que são de livre nomeação e exoneração. A constatação dessa fragilidade pode ser observada ao se analisar o Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, considerado um instrumento de gestão e, por conseguinte, uma ferramenta de planejamento da referida política e da implantação do SUAS.

O Plano, referente ao período 2010/2013, apresenta a caracterização de vinculações funcionais por categoria, o que pode ser visualizado no quadro seguinte:

**Quadro 7 - Vinculação empregatícia por categoria profissional na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias/RJ - SMASDH**

Função	Vínculo Empregatício			Total
	Comissionados	Contrato HOPE	Contrato IDR	
Administrador	01	-	-	01
Advogado/Assessor Jurídico	-	-	06	06
Assessor	08	-	-	08
Assessor Administrativo	-	-	02	02
Assistente Administrativo	04	28	02	34
Assistente Social	01	-	50	51
Atendente	-	20	03	23
Auxiliar Administrativo	05	67	07	79
Auxiliar de Cozinha	-	02	06	08
Auxiliar de Serviços Gerais	-	35	15	50
Chefia de Setores	07	-	-	07
Consultor	01	-	-	01
Coordenador	16	-	12	28
Cozinheira	-	05	07	12
Digitador	02	37	-	39
Dinamizadora	-	-	05	05
Diretor	08	-	-	08
Educador Social	-	05	20	25
Encarregado	01	02	-	03
Enfermeira	-	-	01	01
Estagiária	-	01	01	02
Fisioterapeuta	-	-	09	09
Fonoaudiólogo	-	-	02	02
Inspetor	-	-	13	13
Instrutor de Equitação	-	-	07	07
Monitor	-	-	01	01
Motorista	01	22	-	23
Nutricionista	-	-	02	02
Oficineiro	-	01	23	24
Pedagogo	-	-	09	09
Porteiro	-	-	05	05
Professor de Ed. Física	-	-	08	08
Psicólogo	-	-	22	22
Recreador	-	-	01	01
Relações Públicas	01	-	-	01
Secretária	01	-	-	01
Secretário Executivo	01	-	-	01
Segurança	-	-	01	01
Supervisor	-	-	01	01

Função	Vínculo Empregatício			Total
	Comissionados	Contrato HOPE	Contrato IDR	
Supervisor da DGPSB	-	-	01	01
Supervisor Técnico	-	-	01	01
Técnico de Enfermagem	-	-	08	08
Técnico Financeiro	-	-	01	01
Técnico de Informática	-	-	01	01
Terapeuta	-	-	02	02
Vigia	-	01	-	01
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>226</b>	<b>255</b>	<b>539</b>
<b>Percentual Total</b>	<b>10,76%</b>	<b>41,93%</b>	<b>47,31%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, 2010/2013.

O quadro demonstra que, oficialmente, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias (SMASDH) não possuem vínculos profissionais estatutários, uma vez que tal perspectiva de vinculação foi rejeitada pela Câmara Municipal, mantendo atualmente as vinculações através de cargos comissionados (10,76%) ou de contratações (89,24%), realizadas através da HOPE Consultoria de Recursos Humanos e do Instituto Data Rio (IDR).

Nesse sentido, chamou a atenção, no decorrer deste estudo, o grande número de profissionais que declarou ter seu vínculo profissional efetivado sem a garantia de qualquer direito trabalhista, por meio de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA), o que acaba por acarretar constantes atrasos salariais, em alguns casos de até sete meses, conforme demonstrado a partir de depoimentos de profissionais da Secretaria para esta pesquisa.

Essa precarização é reforçada pela lógica da desresponsabilização social e da perspectiva de encolhimento do papel do Estado, que atinge diversas políticas sociais e que, na assistência social, vem impedindo que a Secretaria agregue profissionais e qualificações necessárias para a correta implementação da referida política de acordo com as diretrizes da LOAS, bem como da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em contraposição, como a própria PNAS assinala, torna-se evidente o surgimento de novas “ocupações/funções”, vinculadas à diversidade de abordagens demandadas pelo sistema de proteção social e, por conseguinte, a criação de serviços para atendê-los.

Assim, é possível perceber que na assistência social de Duque de Caxias estão presentes, no quadro de composição da equipe do órgão gestor municipal,

ocupações até então não legitimadas como cargos funcionais, como, por exemplo, a de educador social, monitor, “oficineiro”<sup>61</sup>, dentre outras.

Ainda no que se refere aos recursos humanos que compõem essa política, é importante perceber os traços históricos na organização de um quadro funcional constituído, basicamente, por profissionais com nível médio e fundamental. O aumento nos investimentos em cargos com requisito de formação superior ocorreu somente após 2004, por exigência da PNAS, para a implantação de equipamentos que determinam um quadro profissional mínimo e específico para a intervenção.

Em Caxias, de acordo com dados do Plano Municipal de Assistência Social para o período 2010/2013, foi possível verificar que, do total de 539 profissionais que compõem o quadro de recursos humanos da SMASDH, 32,28% (174) dos profissionais possuem formação superior, sendo que destes somente 26,9% (148) ocupam funções que demandam esse nível de formação para a intervenção, enquanto os outros 5,38% (29), apesar de possuírem formação superior, ocupam cargos que demandam formação em nível médio. O quadro de profissionais de nível médio é, sem dúvida, o de maior representatividade, sendo esta a formação de 48,79% (263) dos profissionais vinculados à referida Secretaria. O quadro é complementado por 11,32% (61) de profissionais com formação fundamental e 7,61% (41) sem formação mínima de nível fundamental. Neste contexto, os cargos mais representativos em termos quantitativos são:

#### **Quadro 8 - Categorias profissionais de maior representação na SMASDH de Duque de Caxias/RJ**

<b>Cargo</b>	<b>Formação</b>	<b>Quantidade</b>
Auxiliar Administrativo	Nível Médio	79 (14,66%)
Assistente Social	Nível Superior	51 (9,46%)
Auxiliar de Serviços Gerais	Nível Fundamental	50 (9,28%)
Digitador	Nível Médio	39 (7,23%)
Assistente Administrativo	Nível Médio	34 (6,3%)

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, 2010/2013.

<sup>61</sup> Essas são funções incluídas na lista de cargos da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, não possuindo definições acerca de suas finalidades. Em geral, possuem caráter social e englobam os profissionais envolvidos em atividades educativas fora do âmbito escolar tradicional, beneficiando, por exemplo, pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade social. Dada a amplitude e a gama significativa de trabalhadores que a exercem, sem perfil e formação delimitada, algumas estão sendo objeto de projetos de lei para se regulamentarem como profissão, a exemplo da função de Educador Social.



Esse quadro profissional é bem coerente com a perspectiva histórica de centralização do planejamento e da gestão no campo da assistência social uma vez que, conforme referido anteriormente, o processo de descentralização, iniciado a partir da Constituição Federal de 1988, ainda está em curso, o que torna possível reconhecer tentativas fracassadas de reforma no serviço público. Esse quadro acaba por propiciar o surgimento de uma “burocracia dual”, caracterizada por se formar a partir de distintos processos de seleção – em alguns casos, pautados por princípios de igualdade material e, em outros, pelo favoritismo político (Arretche, 1996). Nesse sentido, foi possível verificar, na pesquisa de campo, que a maior parte dos profissionais da SMASDH ocupa cargos por vinculação política ou por indicação de alguma representação do legislativo municipal – o que mereceria estudo e abordagem específica, mas que pode ser dimensionado nos depoimentos que profissionais da Secretaria e representantes da sociedade civil prestaram para este estudo no contexto dos atrasos salariais ocorridos em 2011:

[...] os atrasos salariais são de meses, mas muitos profissionais acabam tendo que suportar, em grande parte por serem vinculados a algum tipo de apadrinhamento, tendo que se sujeitar para manter uma boa relação com o político ou aquele que a colocou lá (Profissional da SMASDH, 2011).

Essa ainda é uma realidade triste, pois não temos concursos para provisão de cargos na assistência social e como é uma secretaria que deve atuar com a população menos favorecida acaba sendo utilizada para barganha política, tendo cargos distribuídos por conhecimentos. (Representante da sociedade civil, 2011).

Outro elemento que merece destaque é a composição “partidária” da Secretaria, que também é utilizada como moeda de troca em períodos eleitorais ou como “prêmio” para aliados políticos. Foi possível observar, no decorrer da pesquisa realizada, a presença de muitos filiados partidários nos quadros da Secretaria, bem como de representantes de instituições locais cooptados pelo poder público municipal.

Pelas questões apresentadas, coloca-se como um dos desafios para a gestão da assistência social em Duque de Caxias o estabelecimento de novas relações entre gestores e técnicos, assim como uma “reforma” do poder público local, incluindo a Câmara Municipal, para que haja aprovação de concursos públicos, em substituição a uma assistência social prestada via organizações sociais, aspecto que tem se revelado como uma tendência cada vez mais presente.

Pelos motivos expostos, os sujeitos participantes da pesquisa destacaram que a questão dos recursos humanos comparece entre os três maiores problemas da gestão municipal. Os trechos dos depoimentos destacados a seguir reforçam essa compreensão:

As ações acabam sendo voltadas para ações eleitoreiras e de barganha política, tornando deficitária a qualificação dos serviços e de pessoal. (Profissional da SMASDH, 2011).

Ausência de qualificação dos profissionais e também de serviços constantes. Falta fortalecimento das categorias profissionais, para exercerem um serviço qualificado. (Representante da sociedade civil, 2011).

O autoritarismo, não só da gestão, mas também de certos profissionais, que acabam por atrapalhar o desenvolvimento do trabalho. (Profissional da SMASDH, 2011).

A fragilidade das estruturas/serviços reforçadas pela descontinuidade e a desqualificação das equipes técnicas. (Representante da Sociedade Civil, 2011).

Nesses discursos, percebemos que há a identificação, por parte das representações de profissionais e da sociedade civil, sobre as limitações profissionais e as amarras que impedem o avanço na área de recursos humanos, destacando-se os questionamentos sobre a qualificação dos profissionais, considerada limitada devido às diferentes formas de inserção nos serviços de assistência.

Neste sentido, o município tem investido em capacitações pontuais e que incidam sobre a execução de determinadas ações e/ou serviços, mesmo que ministradas por representantes da própria gestão, a exemplo do Seminário “A Execução do Serviço de Proteção Integral a Família nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) do Município”, realizado em julho de 2010; da “Capacitação sobre Garantia de Direitos”, realizada em abril de 2011, dentre outras, inclusive as comemorativas de datas voltadas para a valorização de categorias profissionais como a de assistentes sociais. Porém, não foi possível visualizar, no decorrer da pesquisa, investimentos na qualificação da rede socioassistencial e nem nos segmentos representativos que integram as instâncias de controle social, conforme prevê a PNAS e as indicações das últimas conferências municipais. Com isso, a proposta fica deliberada e registrada em ata, mas a execução é protelada pelo poder público.

Vale mencionar, ainda, que os investimentos federais em capacitação também são insuficientes e sem retorno à perspectiva de articulação local, num

cenário cuja marca mais visível é a rotatividade profissional. Nesse aspecto, foi possível verificar a participação, nos anos de 2010 e 2011, de profissionais e de conselheiros municipais caxienses em cursos de capacitação oferecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). No entanto, essa oferta, além de muito escassa diante de um quadro significativo de profissionais<sup>62</sup>, não garante, por si só, a multiplicação das informações e aprendizados necessários a uma qualificação consistente e continuada.

Neste cenário, a organização e o fortalecimento de redes socioassistenciais<sup>63</sup> expressa o que deveria ser a base para as novas relações entre o Estado e a sociedade civil, de acordo com o previsto na legislação: “a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas, através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, formulação e no controle das ações” (PNAS, 2004, p. 46).

Essa diretriz requer, também, que seja valorizada a atuação de instituições conveniadas, ou inscritas e certificadas, para funcionamento, enquanto instituição de caráter assistencial, junto à SMASDH de Duque de Caxias. Assim, a perspectiva é a de desenvolvimento de ações integradas que busquem superar a trajetória histórica de superposição ou paralelismo de ações, ainda observável em Duque de Caxias.

Em relação às redes socioassistenciais, o quadro seguinte sintetiza informações sobre a sua organização e distribuição no município:

<sup>62</sup> Conforme verificamos no início deste capítulo, através de registros sobre vínculos empregatícios dispostos no quadro 7, a SMASDH possui 51 profissionais de serviço social vinculados ao conjunto de seus 539 profissionais que, como um todo, necessitam de constantes capacitações para a execução das atividades e melhor atender a população no setor.

<sup>63</sup> Diante da complexidade da realidade social, lideranças políticas e pesquisadores têm buscado novas formas de intervenção que possibilitem compreender de maneira articulada e interativa os problemas sociais. Recentemente, a noção de redes foi incorporada aos discursos sobre política social; ao visar atendimento aos direitos sociais através de uma cultura de gestão planejada; participativa e articuladora; em contraponto à desarticulação de recursos e à falta de integração das políticas públicas; que têm oferecido à população atendimento descontínuo e isolado. A aplicação do conceito de redes na gestão social promove a integração das políticas através de objetivos e prioridades comuns; incentivando a mobilização; articulação e circulação contínua de informações entre as organizações e as pessoas. A gestão social é aqui entendida como a gestão das demandas dos cidadãos através de processos decisórios e de implementação de ações públicas.

**Quadro 9 - Estruturas/equipamentos governamentais de atendimento a população pela SMASDH de Duque de Caxias/RJ**

Modalidade do Equipamento	Quantidade	Bairro/Distrito de Localização	
Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	07	Jardim Gramacho Laguna e Dourados Parque Beira Mar Figueira Jardim Primavera Vila Nova Imbariê	1º Distrito 1º Distrito 1º Distrito 2º Distrito 2º Distrito 2º Distrito 3º Distrito
Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)	01	Centenário	1º Distrito
Centro de Referência da População em Situação de Rua (CREPOP)	01	Figueira	2º Distrito

Fonte: SMASDH, 2011.

Tomando por parâmetro o quadro acima, é possível constatar que Duque de Caxias, em termos de números de equipamentos governamentais de assistência social, apresenta quantitativo superior ao mínimo estabelecido pela Norma Operacional Básica (NOB 2005). Porém, dada sua extensão territorial, a disposição dos equipamentos não atende a todo território e a todos os bolsões de vulnerabilidade existentes. Como é possível verificar, os equipamentos estão concentrados no primeiro e no segundo distrito municipal, o que interfere, inclusive, no processo de qualificação da gestão municipal como básica ou plena<sup>64</sup>.

A estrutura apresentada na tabela é complementada por uma rede de 45 instituições credenciadas e certificadas como de assistência social, que por apresentarem cada qual especificidades de atendimento - seja a criança e adolescente, ao idoso, a pessoas com deficiência, a mães trabalhadoras – também se tornam poucas para um contingente populacional extenso e para um território de grandes dimensões.

<sup>64</sup> A qualificação da modalidade de gestão a ser exercida pelo município também está condicionada a outros requisitos, cuja pactuação irá delegar responsabilidades e determinar as formas de incentivos federais a serem recebidos pela instância local.

### 5.3

#### **Centros Sociais: “mantém, quem tem um coração bom”**

No processo de construção da rede socioassistencial, Duque de Caxias apresenta um expressivo quantitativo de instituições que solicitam reconhecimento, mas não executam ações ou apresentam estruturas suficientes para qualificá-las como de assistência social nos moldes definidos pela Resolução nº 16 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

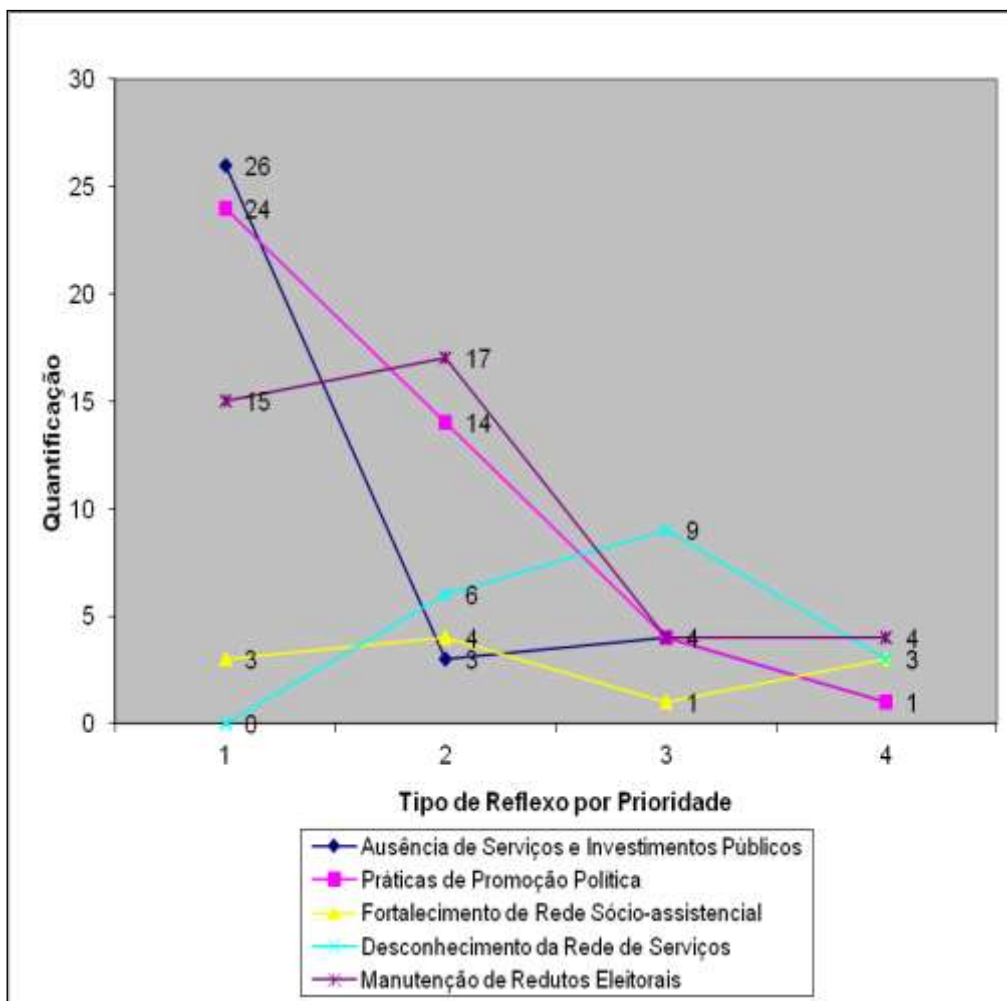
Referência para as instâncias do município de Duque de Caxias, as resoluções e diretrizes do CNAS são instrumentos que vem sendo constantemente debatidos nos fóruns populares, no Conselho de Assistência Social, bem como, também foi, na Conferência do município. Da mesma forma, elas têm norteado a realização de visitas institucionais, realizadas por corpo técnico de profissionais dedicado ao credenciamento de instituições à rede de serviços socioassistencial local.

Não obstante, a população usuária da assistência social convive com a criação dos denominados “centros sociais”, que têm atuação nos mais diversos campos de políticas sociais, com apoio de representantes do legislativo municipal, e que vêm se legitimando de forma paralela aos serviços instituídos e reconhecidos oficialmente.

Para os participantes desta pesquisa, a existência desses centros reflete, sobretudo, o desenvolvimento de práticas de promoção política e de manutenção de redutos eleitorais, atreladas e/ou motivadas pela ausência de serviços e investimentos públicos que possam atender as necessidades da população local.

O gráfico a seguir, construído a partir de informações fornecidas pelos entrevistados durante o estudo realizado, ilustra como a presença dos centros sociais em Duque de Caxias se reflete na política de assistência no município.

**Gráfico 6 - Reflexo da presença de Centros Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

A análise dos dados e da história política local permite inferir que os centros sociais configuram-se como instrumentos utilizados por políticos, ou mesmo por lideranças que aspiram ao poder político, e são justificados por preencherem os espaços deixados pela “inoperância do poder público”. Dessa forma, muitos políticos beneficiam-se das vulnerabilidades da população e das ausências do poder público, o gera um ciclo vicioso em que o vereador passa a não desempenhar o seu papel de fiscalizador e proponente de melhorias, investindo, ao contrário, nas lacunas e limitações da atuação do Estado para intervir de forma pontual e eleitoreira, na tentativa de suprir as lacunas existentes e assim ser reconhecido como “benfeitor”.

É nessa concepção que se apoiam os discursos das representações políticas detentoras de centros sociais que, ao invés de aprovarem a ampliação e destinação de verbas públicas para a implantação e execução de serviços

sociais básicos, visando à melhoria da qualidade de vida da população, acabam se beneficiando dessa situação para fortalecer o seu poder local. A transcrição de trechos de entrevistas feitas com vereadores de Duque de Caxias confirmam as assertivas feitas:

[...] eu não deixo de atender ninguém, eu atendo todo mundo, todos os dias, eu ajudo lá o trabalho social; político não é pra ter centro social desde que o poder público atingisse a necessidade do povo, mas o poder público não chega até elas, não atende, não resolve os grandes problemas e nem os pequenos [...] aí o vereador tem que tá tirando de seu dinheiro [...] porque todo dia tem uma mãe, tem um pai, tem uma pessoa, um vizinho na sua porta, no seu gabinete pedindo ajuda pra comprar um remédio, pra comprar o gás, pra comprar uma cesta básica, pra fazer um exame que não pode pagar e o vereador que tem um coração bom, que pensa e se preocupa com o povo, ele acaba absorvendo [...] ele vai lá e consegue, pois isso aqui é pra defender o povo, é pra fazer realmente as coisas que o povo necessita [...] (Vereador A, em 10/05/2011).

Os centros sociais existem por inoperância do poder público, pela inoperância do Executivo, porque se o Executivo, se a Prefeitura, se o Governo do Estado, eles fizessem as suas atuações básicas na saúde, na educação, não existiriam os centros sociais. Por que se abrem centros sociais? Se abrem, é porque não existem dentistas na localidade, não existem fisioterapeutas [...]. Meu sonho é que um dia não se tenha mais nenhum centro social, que a Prefeitura e o Governo do Estado façam todo esse trabalho. [...] Espero acabar com isso, assim que eu for prefeito, se Deus quiser vai ter os centros sociais da Prefeitura e aí tá resolvido. (Vereador B – Presidente da Câmara, em 27/04/2011)

Ajudo algumas organizações porque vejo, na verdade, que é um espaço que o governo, o poder Executivo deixa de estar atuando e essas organizações são muito importantes para isso, por isso que eu ajudo, apesar de não ter ligação nenhuma, mas também sabendo que ainda tem políticos aí que se beneficiam desta maneira. (Vereador C, em 03/05/2011).

[...] a gente tem que ser honesto a ponto de colocar que há um vácuo muito grande deixado pelo poder público nesse sentido, então a gente vê hoje aí vários locais da cidade com centros sociais se proliferando em função da falta do poder público. Aí o eleitor, que tem necessidade de um atendimento médico, levando o candidato a vereador, prefeito, associação de moradores e até mesmo o vereador que já tem mandato a abrir uma portinha para aquele atendimento [...] passando assim a fazer a troca do serviço pelo voto, mascarando o dever que na realidade é do Executivo municipal, que vem deixando um vazio muito grande neste sentido. (Vereador D, em 14/05/2011)

[...] político de centro social, ele não mostra ser um político sério, porque quando o político monta o centro social ele não vai brigar pra saúde melhorar no bairro ou região que ele atua; quanto pior tiver a saúde, quanto pior tiver a área social do poder municipal no caso do Executivo, para o político que tem centro social, é mais vantajoso, ele tira mais voto e a população infelizmente cai na conversa dos políticos que têm centro social. (Vereador E, em 14/05/2011).

Eu acho que era desnecessário ter social. Eu tenho essa instituição que eu ajudo, mas se eu pudesse, eu não teria, porque isso é obrigação do poder público, não é

obrigação do vereador, não é obrigação do deputado [...] Mas se não tivesse essa instituição, como seria? Porque, você imagine, quantos sociais têm no Estado do Rio de Janeiro e que beneficiam a população por uma ausência do governo? [...] aí os vereadores e deputados que têm e fazem para ajudar a população ainda são penalizados, dizem que fazem assistencialismo. O maior assistencialismo que eles (governo) fazem é não investir, é maltratar as pessoas. Pra mim não tem problema nenhum mandar fechar, eu boto uma faixa lá no Jardim Gramacho e digo que a justiça determinou que fechasse [...] Manda eles fazerem uma pesquisa ao povo, à população, pergunta se tem que acabar e eles não vão querer que acabe e sim que bote muito mais coisas [...]. (Vereador F, em 17/05/2012).

Uma leitura mais atenta dos conteúdos desses depoimentos permite observar que os centros sociais caracterizam-se como eficientes estruturas, ou “máquinas”, para a captação de votos, onde, na maioria das vezes, os políticos assumem uma posição de ambiguidade. Junto à população reforçam os vínculos que estabelecem a partir dos serviços que prestam, mas, frente às instituições públicas, sobretudo as fiscalizadoras, passam a se intitular meros colaboradores, doadores ou patronos desses centros sociais. Essa mudança de postura objetiva manter a imagem de políticos que não infringem a lei e, por conseguinte, não estão envolvidos no esquema de troca de votos por ações assistencialistas diversas. Para as necessidades sociais da população local, a gestão pública municipal deveria garantir atendimento, conforme previsto na LOAS e demais normas que regulam a assistência social no país. Portanto, a reprodução das práticas assistencialistas que permeiam a história de Caxias é parte do traço clientelista local que ainda se mantém, mesmo após a LOAS, a PNAS e o SUAS.

A valorização desse tipo de prática, referenciada por políticos, e reconhecida pela própria população como um serviço necessário que acolhe a comunidade, é constante e, em Duque de Caxias, encontra-se presente na própria trajetória de cada vereador, o que pode ser verificado nos dados públicos apresentados através do site da Câmara Municipal, onde exercem seus mandatos. Ou seja, parece ser um aspecto valorizado para o “currículo” dos vereadores que, em lugar de fiscalizarem o poder Executivo, cobrando e legislando a respeito da garantia de acesso a serviços parametrizados pela legislação nacional, acabam se transformando em “donos das comunidades” de origem; “salvadores da região” ou “amigo dos pobres”.

Essas práticas, apresentadas, no Capítulo 4, a partir da análise das trajetórias políticas de Tenório Cavalcanti e de José Camilo “Zito” dos Santos Filho, é demarcada, conforme já referido, pelo clientelismo e pela constituição de redes sociais pautadas em laços de amizade, lealdade, patronagem,



proximidade e/ou parentesco que, decorrentes de vinculações por deferência, dependência ou reciprocidade.

Legitima-se, assim, a manutenção do *status quo*. A lógica da dádiva e do favor torna-se conteúdo de vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser tratadas como de caráter público (Seibel & Oliveira, 2006, p. 137). O clientelismo, ao filtrar demandas sociais, compromete os princípios clássicos de universalidade e de equidade.

Para os vereadores, a postura que adotam com a criação de centros sociais, justifica-se como sendo para a defesa da população carente, sem fins eleitoreiros ou de ganhos financeiros. No entanto, não é o que se constata nas diferentes localidades onde funcionam os centros sociais. Ficam explícitas, no discurso dos políticos, a visão assistencialista e a crença numa perspectiva de atuação que responsabiliza totalmente o Executivo local pela ausência de serviços, o que acaba por se caracterizar como uma postura contrária ao papel legislativo, que, conforme referido, é o de fiscalizar as deliberações administrativas e financeiras do Executivo e propor projetos e emendas que permitam melhorias para a população do município.

Em consulta aos dados da Câmara Municipal de Duque de Caxias, percebe-se uma baixa participação dos vereadores na elaboração e aprovação de leis em 2011. Dos cinquenta e três (53) projetos aprovados, trinta e seis (36) foram de autoria do executivo, o que equivalente a 68% dos projetos votados. Os demais quinze (15) projetos aprovados foram de autoria de apenas oito (08) dos vinte e um (21) vereadores eleitos, demonstrando um fraco desempenho do legislativo caxiense, o que se explica pela grande quantidade de ações dos vereadores nos bairros do município, onde mantém suas bases eleitorais, de forma a perpetuar seus votos. No decorrer da pesquisa, também foi possível presenciar várias sessões e atividades de homenagens, moções e medalhas, a instituições e empresários da região, bem como verificar agendas de atendimento a população – ocorrendo, até mesmo, atendimentos médicos gratuitos em gabinetes, com vans disponibilizadas para buscar os moradores nas comunidades. Essa prática foi justificada por um dos vereadores como uma forma de aproximar a “população da casa do povo”.

Se, de um lado, o SUAS prevê a fiscalização das entidades socioassistenciais definidas através de diretrizes que integram o conjunto das legislações vigentes, de outro, os centros sociais não sofrem qualquer tipo de monitoramento, por não serem reconhecidos e nem se enquadrarem nas

modalidades pré-definidas para atendimento socioassistencial. Nesse contexto, alguns aspectos destacam-se como intrigantes e estão relacionados à ausência de dados concretos que permitam dimensionar o tamanho da rede de serviços oferecidos por essas estruturas, bem como a origem de seus recursos e a qualidade dos serviços ofertados.

A dificuldade em mapear a quantidade de centros sociais reside em diversos aspectos: uns só funcionam próximos das eleições; a manutenção de seu funcionamento depende da eleição do candidato mantenedor; os locais de funcionamento vão de grandes estruturas a simples espaços em fundos de quintal; o aumento no uso de “*laranjas*” como responsáveis pelo serviço, dentre outros.

Além disso, a organização dessas instituições, em grande parte, sequer atende a qualquer tipo de registro, limitando sua identificação. E isso se confirma nos dados do mapeamento<sup>65</sup> realizado pelo Ministério Público Estadual (MPE), realizado para servir de base para o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) fiscalizar propagandas eleitorais irregulares em 2010, identificou vinte e dois (22) centros sociais, comandados por oito (08) vereadores, em Duque de Caxias. Em contraponto, as atividades e articulações no campo empírico desta pesquisa, entre janeiro de 2011 e abril de 2012, permitiram identificar a existência de quarenta e sete (47) estruturas desse tipo, sendo trinta e quatro (34) vinculadas a atuais vereadores, quatro (04) a deputados estaduais; dois (02) a ex-vereadores e oito (08) a lideranças comunitárias, que provavelmente almejam acessar o cargo público.

Verifica-se, assim, a instabilidade no quantitativo de equipamentos, com crescimento considerável em períodos próximos às eleições, sendo possível constatar que dos vinte e um (21) vereadores do município de Duque de Caxias, quinze (15) possuem ligações diretas com funcionamento de centros sociais e, por conseguinte, com a execução de práticas assistencialistas e clientelistas – abrangendo assim, 71% das representações da Câmara Municipal.

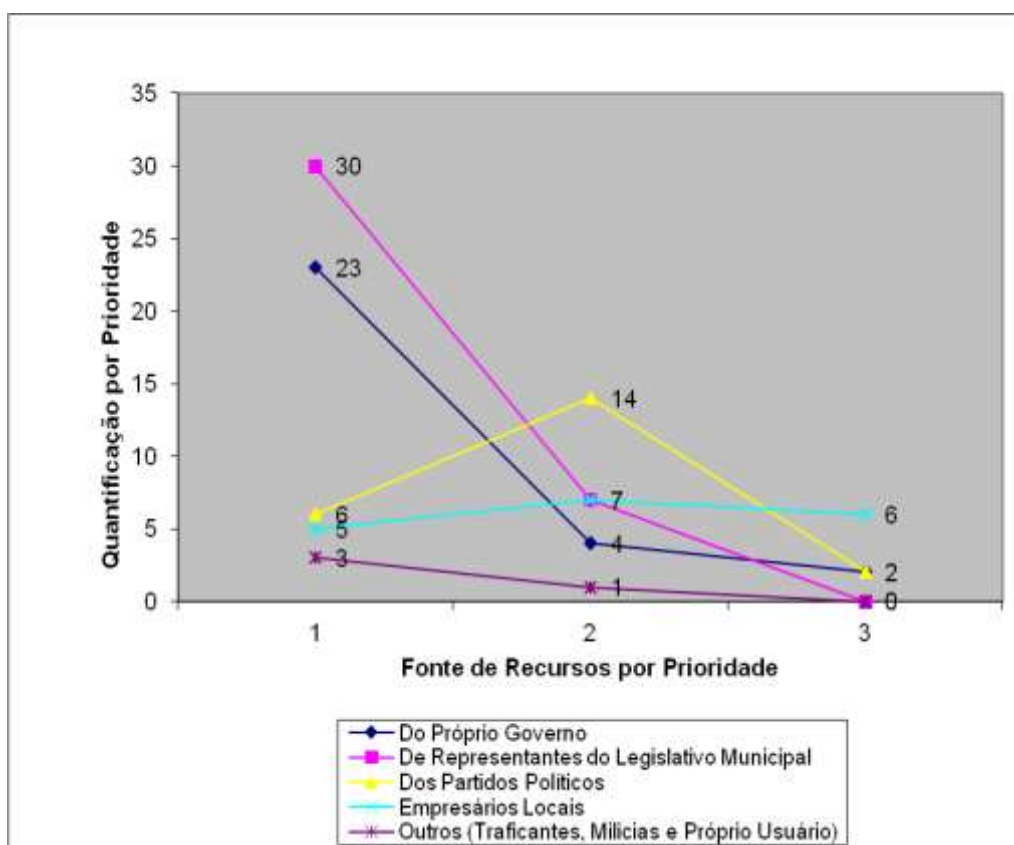
Em razão da evidente ligação entre políticos locais e centros sociais, outro aspecto que chama a atenção na oferta de “serviços assistenciais”, refere-se à origem dos recursos financeiros aplicados. Nesse sentido, os participantes da X Conferência Municipal de Assistência Social entrevistados nesta pesquisa apontam haver comportamentos diversos. Em parte, acreditam que os recursos

<sup>65</sup> Dados do estudo podem ser verificados em reportagem do Jornal Extra, publicado em 14 de agosto de 2011, sobre Vereadores de Boa Saúde, que apresenta um balanço do uso de Centros Sociais como mecanismo eleitoral.

têm por fonte doações de empresários e de outros membros da sociedade local, desejosos de colaborar com a continuidade do trabalho social, bem como de apoiar a ascensão política de determinada liderança.

Por outro lado, os participantes chamam a atenção, também, para o uso de recursos previstos para o pagamento de cargos comissionados nos gabinetes dos vereadores, que determinam que parcela desses recursos deva ser doada para o centro social. Essa é uma forma indireta de utilizar o fundo público destinado ao pagamento de salários, o que demonstra abuso de poder e vínculo de dependência, desvirtuando a devida relação funcional do cargo de confiança. Outra modalidade, na destinação de recursos, estabelece-se pela aprovação de dotações incluídas no orçamento do município, através de emendas, pelos próprios vereadores. O quadro a seguir registra essas e outras compreensões:

**Gráfico 7 - Fonte de Recursos para manutenção dos Centros Sociais, em Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

De acordo com os dados acima, para maior parte dos entrevistados, os recursos são oriundos dos representantes do Legislativo Municipal e do próprio

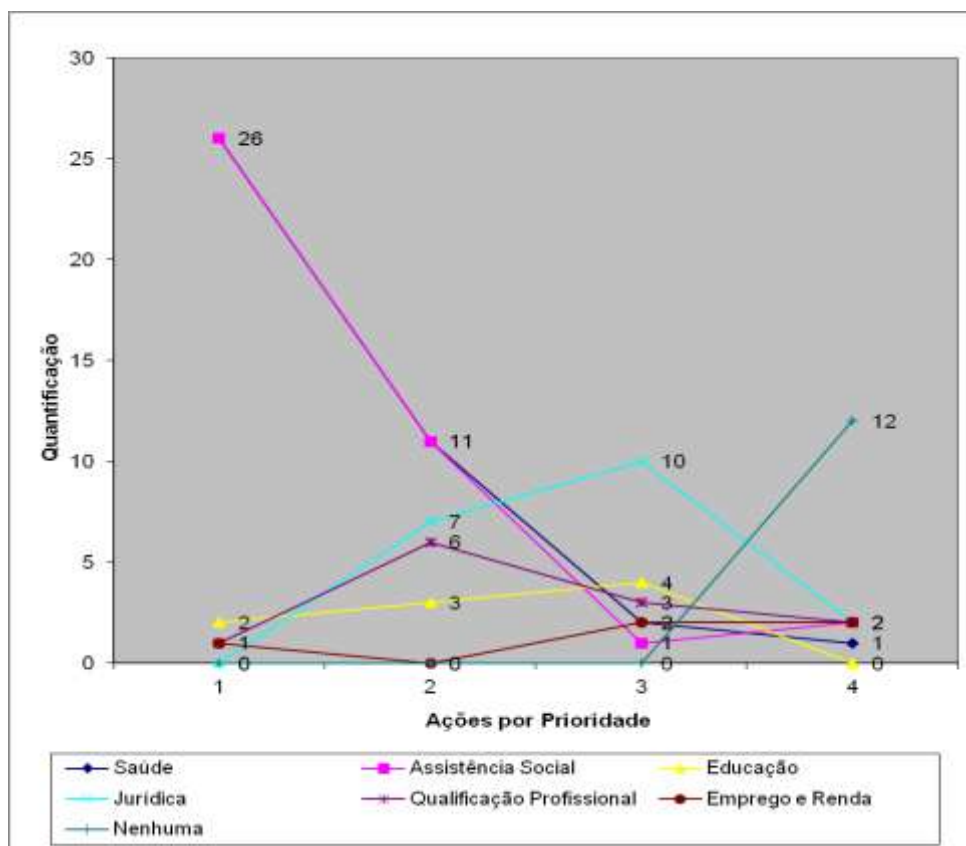
Governo. Essa compreensão parece estar respaldada no fato de que, até 2008, os centros sociais possuíam convênios firmados com a prefeitura para realização de atividades e serviços complementares à rede de serviços “oficial”, como se instituições credenciadas fossem.

Na atualidade, apesar de proibida a realização de convênios com esse tipo de estrutura, alguns entrevistados garantiram a permanência da prática, ainda que de forma escamoteada. Nesse sentido, citaram expressamente a vinculação de um político local, que exerceu o cargo de secretário municipal de assistência social e possui um centro social.

Importante, também, perceber que, apesar de pouco expressiva, ocorre indicações de possível recebimento de recursos provenientes de práticas ilícitas de traficantes e milicianos, o que demonstra a tendência atual de ocupação dos espaços públicos e representativos por representantes vinculados ao crime.

De todas essas possíveis vinculações é possível extrair que os centros sociais, comandado por vereadores, ou por pessoas de sua confiança, tentando apropriar-se das necessidades apresentadas pela população, atuam de forma paralela aos serviços públicos e, segundo os participantes da pesquisa, executam um grande número de ações, determinadas como de responsabilidade das políticas de Assistência Social e Saúde.

**Gráfico 8 - Ações executadas pelos Centros Sociais em Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Dessa forma, suas ações, também colaboram para descaracterizar as ações públicas na conjuntura local. Como forma de atrair e ligar a população aos serviços, muitos centros sociais oferecem serviços inexistentes no setor público ou que, ainda que existam, apresentam longa espera para sua realização. As modalidades de serviços são diversas, destacando-se as academias de ginástica, a assistência jurídica, a assistência médica geral, a auriculoterapia, o balcão de emprego, a biblioteca, o corte de cabelo, o tratamento odontológico, a emissão de documentos, a escola de música, os exames laboratoriais, a fotografia, a ginástica para terceira idade, a farmácia comunitária, a fisioterapia, a fonoaudiologia, a ginecologia, a pediatria, a psicologia, o transporte comunitário, dentre outros.

A oferta desses serviços ocorre em estruturas bem equipadas, que reforçam a ideia de sucateamento do setor público e servem para demonstrar a “preocupação” do vereador com a população.



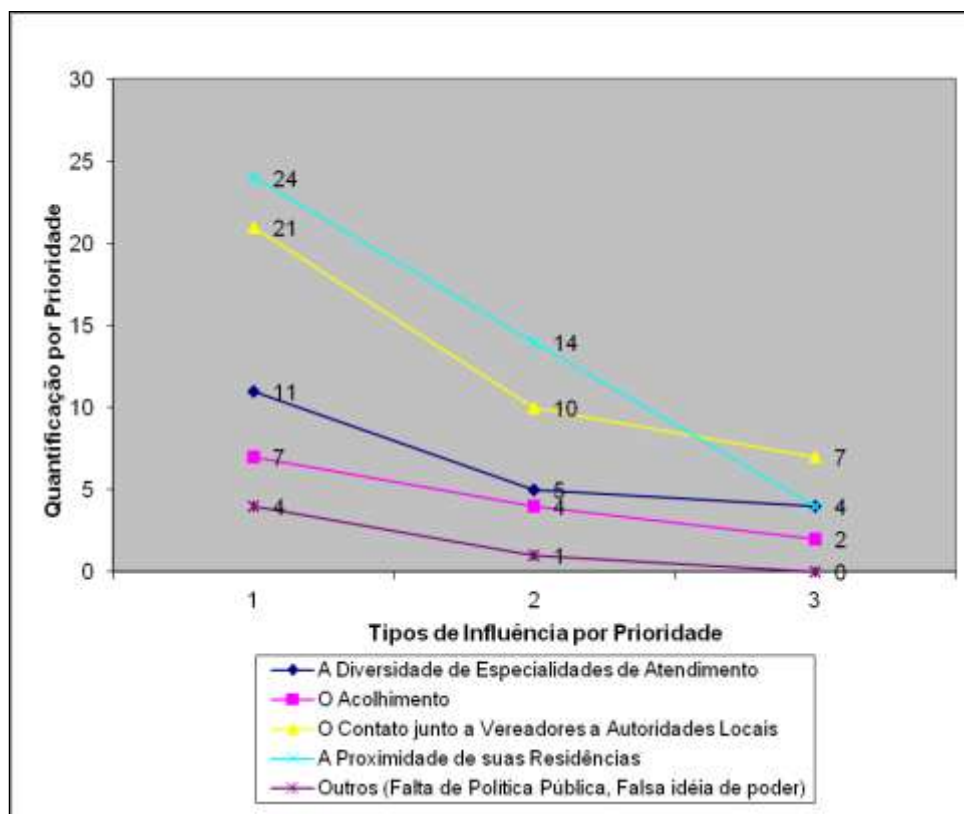
Ilustração 21 – Inauguração de Centro Social no bairro Vila São Luiz, 1º Distrito de Duque de Caxias/RJ.

Fonte: [www.caxiasdigital.com.br](http://www.caxiasdigital.com.br)

Entram em competição, assim, com estruturas públicas que deveriam ser referência para a população de Duque de Caxias, mas que, por motivos de falta de adequação à legislação, recursos para ampliação de estruturas e equipamentos, contratação de profissionais ou por outros motivos, acabam por se constituírem em número limitado, e nem sempre em regiões próximas e de fácil acesso a população. Nesse sentido, é compreensível que para 60% (41) dos participantes da entrevista, os usuários acessem os serviços dos centros sociais de forma espontânea.

Com base nessas percepções, os entrevistados afirmam que, dentre os fatores com maior influência na procura da população pelos centros sociais, está, de um lado, à proximidade de suas residências e, de outro, a possibilidade de estarem em contato com autoridades locais, pessoas que se tornam conhecidas e acolhem suas demandas. O Gráfico abaixo expressa esse entendimento:

**Gráfico 9 – Influência na procura e acesso da população nos Centros Sociais de Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Esses aspectos evidenciam tanto a falta de um planejamento na organização territorial dos serviços socioassistenciais, como a simbologia de representação do vereador como aquele que convive no local, capaz de acolher as demandas, como se as vivesse também.

#### 5.4

#### **Desafios para a implementação e para a consolidação do Plano Municipal de Assistência Social em Duque de Caxias/RJ**

A partir do quadro exposto na seção anterior, uma análise do processo de descentralização da política de assistência social em Duque de Caxias demonstra dificuldades na organização territorial de acesso aos serviços

sócioassistenciais, sendo possível afirmar que a disposição dos equipamentos públicos ainda não contempla a diretriz de territorialização do SUAS, que deve se pautar em um diagnóstico das áreas de vulnerabilidade social local.

Neste sentido, o que o município possui, conforme apresentada no Plano Municipal de Assistência Social, e em debates nas instâncias colegiadas de deliberação, é um breve diagnóstico social pautado em indicadores populacionais, sociais, habitacionais, econômicos pontuais, sem estabelecer uma interlocução e definição sobre os níveis desigualdade apresentados em cada distrito e seus representativos bairros.

A ausência do diagnóstico mais apurado, que permita estudos de melhor adequação da rede de serviços, seja ela pública ou privada, é, na atualidade, um nó crítico na gestão local, sendo especificado como proposta na X Conferência Municipal de Assistência social<sup>66</sup>, de responsabilidade pela execução da esfera local: “elaborar, atualizar e sistematizar o diagnóstico de vulnerabilidade social no município sob a responsabilidade da SMASDH, disseminando as informações colhidas intersetorialmente” (Relatório Final X Conferencia Municipal de Duque de Caxias, 2011).

Nesses termos, ao se constatar que o diagnóstico social é uma ferramenta que pode ser utilizada para a reconfiguração da rede sócio-assistencial, ampliando a capacidade de atender a população vulnerável e demandária de ações precípuas da assistência social, torna-se possível verificar que, em Duque de Caxias, a sua ausência permite uma má distribuição de equipamentos, que não leva em conta as singularidades da desigualdade distrital.

Ao abordar esse assunto junto aos atores sociais que responderam ao questionário, dois aspectos despontam para análise da oferta dos serviços, relacionados à capacidade de atendimento e ao reconhecimento dos serviços como de assistência social.

O primeiro aspecto demonstra que 92.64% (63) dos entrevistados afirmam que a rede existente não possui capacidade suficiente em atender as demandas locais. Sobre o assunto, apresentam, dentre outras, as seguintes explicações:

Por causa da extensão territorial; a demanda é maior que o número de equipamentos. (Representante Governamental, 2011).

Devido ao grande número de habitantes e por nem todos os distritos oferecerem todos os tipos de serviços. (Representante Governamental, 2011).

---

<sup>66</sup> Ver em anexo 7, relatório final de propostas aprovadas na X Conferência Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias.



Porque há uma deficiência; a população é muito extensa, e cresce com a migração de outras cidades para cá. (Representante Governamental, 2011).

Pois os equipamentos não possuem estrutura para funcionar. (Representante de Profissionais da SMASDH, 2011).

Porque não pode um único profissional atender cerca de 1.500 famílias de forma adequada. (Representante de Profissionais da SMASDH, 2011).

Não abrange toda população, por não alcançar também todos os distritos. (Representante de Profissionais da SMASDH, 2011).

Identificamos ainda áreas de grande concentração de pessoas em situação de vulnerabilidade e distante dos equipamentos da rede sócio-assistencial. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Existem vários bolsões de pobreza dentro do Município, dos quais os equipamentos atuais não dão conta.

(Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Distribuição geográfica local é complexa e os distritos são muito desiguais; os bolsões de pobreza estão espalhados. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Falta muita coisa e verba para cumprir o atendimento as demandas. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

As falas demonstram que as representações sobre o tema são construídas e justificativas a partir de parâmetros distintos, relacionadas a perspectivas de inserção social, destacando-se: (1) a gestão, pautada na dimensão do território; (2) os profissionais, nas estruturas de inserção funcional e de possibilidades para intervenção funcional; e (3) os representantes a sociedade civil organizada, na cobrança de uso adequado da verba pública e na denúncia de bolsões de pobreza em diferentes regiões do município.

O segundo aspecto refere-se ao próprio reconhecimento, por parte da população, que os serviços ofertados estão no âmbito da assistência social, e reafirma a importância de conferir visibilidade à assistência social no âmbito local; bem como indica que o município deve descentralizar ações e fornecer à população usuária, principalmente nas áreas vulneráveis, informações sobre os equipamentos e serviços oferecidos pela política social. Acerca deste aspecto, verificamos que 77,9% (53) dos entrevistados afirmam que a população não reconhece os serviços de assistência social e, dentre outros motivos, destacam:

A população não entende os serviços como direito, não enxergam a Assistência Social como política pública. (Representante Governamental, 2011).

Falta de entendimento sobre o que são esses equipamentos; suas finalidades. (Representante Governamental, 2011).

A população não entende os serviços como direito, não enxergam a Assistência Social como política pública. (Representante Governamental, 2011).

Não existe rede sócio-assistencial; parece que todos trabalham isolados. (Representante de Profissionais da SMASDH, 2011).

Não há divulgação; a comunicação ainda é precária. (Representante de Profissionais da SMASDH, 2011).

A Assistência Social está falida e sem ações efetivas (Representante de Profissionais da SMASDH, 2011).

A população acha que não é política pública, acham que é proveniente de favor de uma pessoa ou de um político; não encaram como uma ação de política pública e sim como uma ação pessoal, de um padrinho. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Os discursos demonstram a ausência de visibilidade da Política de Assistência Social e de suas modalidades de serviços à população, frequentemente identificadas, erroneamente, como uma ação política partidária, ou de “favor” daqueles representantes e líderes políticos que detêm algum tipo de poder no contexto das relações sociais locais.

Para além desses aspectos, em Duque de Caxias, a insuficiência dos equipamentos socioassistenciais também está vinculada a má distribuição deles pelo município. Neste sentido, 57,35% dos entrevistados consideram o terceiro distrito como o mais vulnerável, ainda que por razões diversas:

Possui um índice de pobreza muito alto; de miséria extrema. (Representante dos Profissionais da SMASDH).

Apresenta um crescimento desordenado, sendo área que corporifica a presença do tráfico, com armamento pesado. (Representante dos Profissionais da SMASDH).

Sua localização é muito distante pela dificuldade de acesso, além de ser a região com maior presença de favelização. (Representante dos Profissionais da SMASDH).

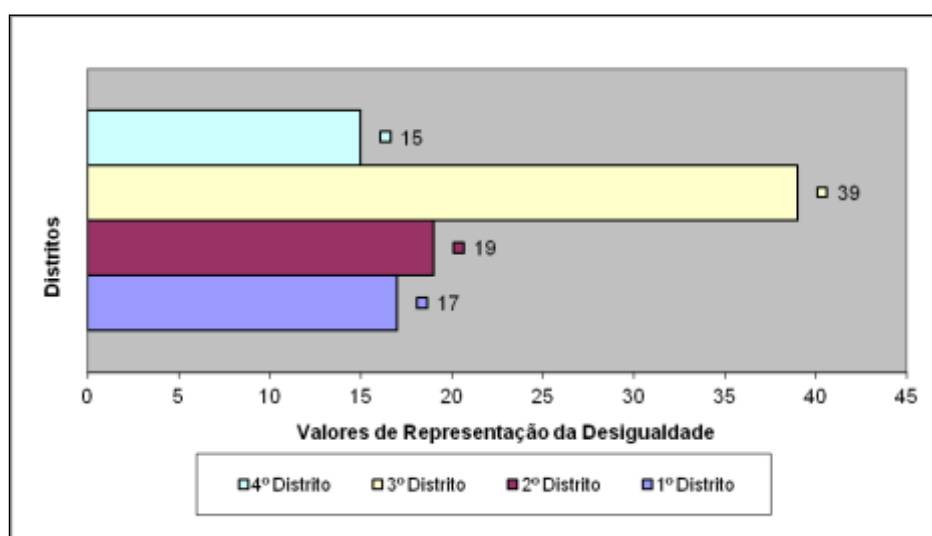
Má utilização da verba pública. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Devido ao alto número de imigrantes neste distrito. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Por ser uma área com espaços rurais, sendo de difícil acesso e com problemas de transporte. É um distrito pobre em saneamento, água potável, sem investimento em políticas públicas. (Representante da Sociedade Civil Organizada, 2011).

Tomando por passe os posicionamentos dos entrevistados, a classificação dos distritos de acordo com o grau de desigualdade social pode ser sintetizada como exposto no gráfico a seguir. Verifica-se que, nesse debate, que as avaliações identificam precariedades em mais de um distrito:

**Gráfico 10 – Representação da Desigualdade local, por Distritos de Duque de Caxias/RJ**



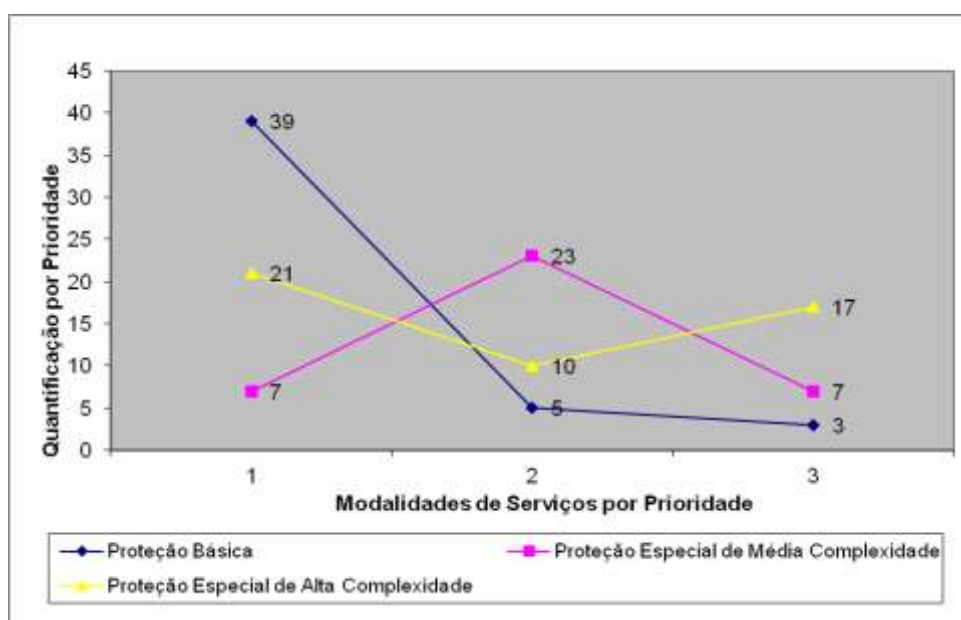
Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Apesar de o terceiro distrito ser considerado o de maior vulnerabilidade, a partir de uma análise da regionalização dos serviços, torna-se possível verificar que oito (08) das entidades governamentais (88,8%), e trinta e oito (38) das complementares (84,5%), possuem seus equipamentos estabelecidos prioritariamente em áreas do primeiro e segundo distrito - o que é justificado pela característica de serem áreas mais antigas, de maior aglomerado populacional e de maior trânsito populacional, inclusive daqueles que residem ou trabalham nos distritos onde não estão disponibilizados os equipamentos públicos de

assistência social. Também se destacam os argumentos que qualificam essas áreas como possuidoras de um grande número de favelas, que apresentam diversas expressões da questão social, como o desemprego, a drogadição, a baixa escolaridade, dentre outras.

Nesse contexto, chama a atenção o discurso recorrente que indica a necessidade de investimentos em todas as modalidades de serviços, seja de proteção social básica e/ou especial, variando conforme representação de prioridades, o que pode ser determinado pela vinculação profissional dos participantes.

**Gráfico 11 - Modalidades de serviços que necessitam de investimentos e ampliação na assistência social de Duque de Caxias/RJ, por prioridades**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Nesse cenário, é importante mencionar que, do conjunto de quarenta e quatro (44) instituições credenciadas e certificadas como de assistência social, vinte (20) são conveniadas e recebem recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Chama a atenção, portanto, às variações no funcionamento de cada entidade, destacando-se que muitas delas, por possuírem poucos recursos, não funcionam em horário integral e têm sua atuação fragilizada pela utilização de funcionários que atuam na condição de voluntários. Das instituições conveniadas, chama a atenção o fato de estar nessa condição cinco (05) das sete (07) instituições representantes do segmento da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o que é

motivo de questionamentos constantes por pares da própria sociedade civil. Evidencia-se, assim, o desconhecimento, por parte dessas instituições, de processos licitatórios e de outras possibilidades de beneficiar e aperfeiçoar suas atividades, de forma profissional.

Outra diretriz, importante de ser caracterizada no processo de descentralização da assistência social municipal, refere-se ao financiamento e ao ordenamento de despesas, o que se caracteriza como um verdadeiro “nó” para as políticas sociais e, por conseguinte, para a área da Assistência Social.

## 5.5

### O financiamento da rede socioassistencial em Duque de Caxias/RJ

Em Duque de Caxias, os recursos financeiros destinados a ações de assistência social estão vinculados ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). O FMAS toma como parâmetro a unidade orçamentária, conforme fora normatizado pela Lei 1.321 de em 28 de Maio de 1997, que dispôs sobre a Criação do Conselho Municipal de Assistência Social. Contudo, essa legislação sofreu alterações no decorrer das administrações municipais, tendo sido recentemente substituída pela Lei 2.267, de 13 de Junho de 2009<sup>67</sup>.

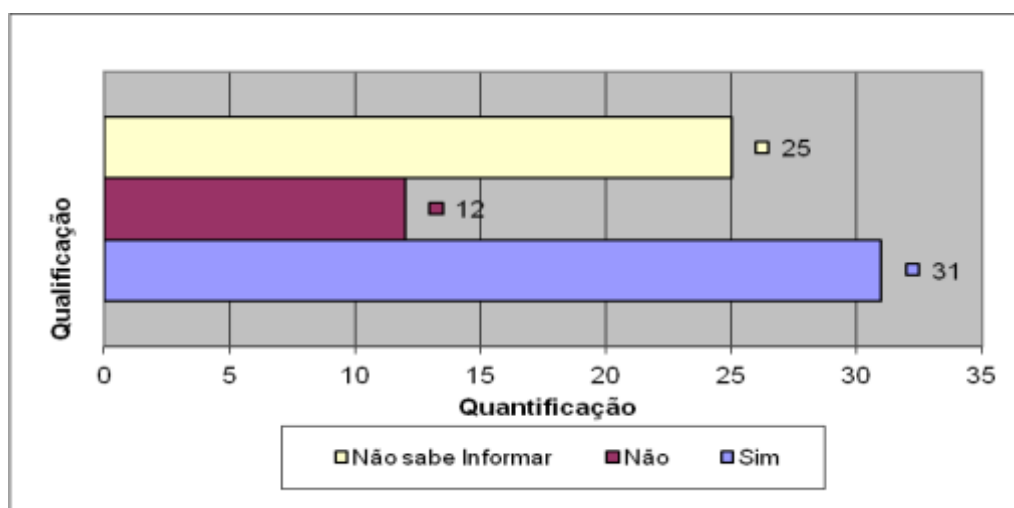
A análise dessa legislação e, em específico, das alterações realizadas, permite constatar que as mudanças agregaram substituições à forma de gestão e execução dos recursos financeiros, sendo que, neste último aspecto, a regulamentação tornou-se mais abrangente e detalhada. Dentre outras, congrega as seguintes determinações: (1) é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Fazenda a emissão das notas de empenho e das ordens de pagamento do FMAS e (2) fica a cargo do Secretário Municipal de Assistência Social a função de ordenador de despesas do FMAS, bem como a responsabilidade por autorizar as ordens de compras e as contratações dos serviços adquiridos pelo mesmo fundo.

<sup>67</sup> No contexto das alterações legislativas realizadas no Município de Duque de Caxias, é necessário considerar que o conteúdo da Lei 1.321 de 28 de Maio de 1997 sofreu alterações, sendo reproduzido por intermédio das seguintes leis: Lei 1.965 de 15 de Abril de 2003; Lei 1.816, de 24 de Maio de 2004; Lei 1.976 de 16 de Junho de 1996; Lei 2.157 de 03 de Junho de 2008 e Lei 2.267 de 13 de Junho de 2009, que está atualmente em vigor.

Apesar disso, foi possível observar, durante a pesquisa de campo, que essas e outras diretrizes apontadas pela legislação são desconhecidas por parcela significativa das instituições que integram o CMAS ou que, mesmo sem fazer parte, acompanham as reuniões do Conselho que dizem respeito à execução de edital público e/ou licitação no processo de seleção das entidades ou ONGs que prestam serviços à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH).

Sobre esse aspecto, mais de 54,4% dos entrevistados, parte deles representantes da própria gestão local, apontaram que não ocorrerem licitações públicas para a realização de convênios ou, alternativamente, que não sabem informar sobre a existência ou não desse procedimento, como pode ser visualizado na sistematização a seguir:

**Gráfico 12 - Conhecimento sobre a Indicação de Licitação Pública na realização de convênios junto a SMASDH de Duque de Caxias/RJ**



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

É possível afirmar, portanto, que esse quadro aponta para um grave desconhecimento, em Duque de Caxias, da legislação social, o que prejudica a adoção da Política de Assistência Social no município. Por outro lado, em 2011, através do Conselho Municipal de Assistência Social, foram realizados vários debates sobre a gestão do FMAS e dos entraves que ocorriam devido à ausência de um contador integrado ao quadro funcional do SMASDH para, como prevê a legislação nacional, gerenciar a aplicação dos recursos do Fundo. Devido à ausência desse profissional, optou-se por delegar a função à Diretoria Financeira da SMASDH. Isso gerou uma intermediação na aplicação do FMAS,

necessitando-se, para tanto, do apoio das representações da sociedade civil do CMAS, que tem aderido ao discurso governamental “de paralisação nos repasses financeiros” às instituições conveniadas em virtude da necessidade de “economicidade”.

Esse processo, não só fortalece o controle da gestão sobre os tramites financeiros como, também, faz do financiamento uma moeda de troca e coerção para aprovação de medidas vinculadas às diretrizes e perspectivas de aplicação financeira do gestor local, aqui representados pela SMASDH e a Prefeitura de Duque de Caxias. Ficou claro, durante a pesquisa de campo, que, na correlação de forças, as instituições se sentem fragilizadas, pois não participam do cotidiano operacional da Secretaria. Dessa forma, por necessitarem de recursos financeiros, cedem a pressões políticas, pois temem penalizações, com bloqueios no repasse de recursos, o que, quando ocorre, é justificado por impeditivos criados pelos setores administrativos e jurídicos da gestão municipal. Observa-se, nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, que pautas referentes ao exercício contábil do FMAS, dos valores e demonstrativos bancários, plano de aplicação dos recursos, são até debatidas pelas instâncias da sociedade civil, mas que acabam reorganizados na pauta pela instância gestora da SMASDH que, na ausência de respostas específicas, aponta impedimentos de ordem geral, prorrogando a prestação dos devidos esclarecimentos.

No campo do financiamento – outro aspecto que congrega tais características – o debate é feito sobre o chamado “parqueamento”, que envolve a liberação de recursos oriundos de taxas obtidas do estacionamento na cidade, fiscalizado pela Secretaria Municipal de Serviços, estando vinculado ao Código de Usos, Funções e Posturas Urbanas do Município de Duque de Caxias, criado pela Lei 1.618, de 28 de dezembro de 2001. A proposta para a divisão desses recursos, apresentada pelo governo municipal, destina-os integralmente à SMASDH e às instituições credenciadas ao CMAS, tomando por base os tetos máximos estabelecidos, de acordo com o tipo de serviço oferecido: Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Dez mil reais (R\$10.000,00); Proteção Social Básica – Sete mil e quinhentos reais (R\$7.500,00). Ainda segundo a proposta,

[...] os recursos recebidos pelas instituições são de aplicação em despesas inerentes às atividades das mesmas, tais como manutenção e operacionalização, inclusive podendo ser aplicadas em reformas das instalações, pagamentos de funcionários, compra de bens permanentes e pagamento de dívidas com órgãos

públicos que não sejam correlatos os fins da entidade (Artigo 3º, Portaria 007/2010, PMDC).

É interessante apontar, contudo, que o controle sobre a aplicação desses recursos é realizada, frequentemente, de forma direta pela gestão municipal. Nesse sentido, no ato de aprovação dessas regras de divisão, a Prefeitura informou que, o valor recolhido até a data de aprovação da proposta, em 17 de Maio de 2010, era de R\$ 545.634,41. Contudo, desse montante deveria se descontar R\$ 178.375,00, utilizado na compra de três carros populares, e mais R\$ 29.028,33, aplicados na compra de equipamentos para o CMAS, bem como R\$ 10.000,00 gastos para a capacitação de conselheiros. Em virtude desses descontos, é possível formular algumas perguntas: o plano de trabalho governamental não deveria, também, ter sido aprovado pelo conselho? Quais os parâmetros que determinam as necessidades e quantidades de veículos para uso da SMASDH? Quais foram os equipamentos adquiridos e quais são as suas funcionalidades? De que forma esses dispêndios estão em acordo com o plano estratégico da Secretaria?

São perguntas, infelizmente, para as quais ainda não foram formuladas respostas.

Além desses questionamentos, vale salientar que, até fim de 2011, nenhum dos itens solicitados pela gestão da SMASDH com base na legislação sobre o “parqueamento” fora disponibilizado. Isso foi justificado sob o argumento de que os pedidos encontravam-se “em tramitação”, isto é, que dependiam, para sua aprovação, de parecer favorável de instâncias jurídicas de outros órgãos da administração pública direta municipal, como a Secretaria de Fazenda.

Ao que parece, em sentido contrário ao exigido da sociedade civil, que tem que apresentar e ter aprovado os seus planos de trabalho, o governo municipal encaminha e aprova valores de compra sem que o CMAS, que é a instância de controle social, participe do processo.

Essa direção fica explícita em informe da secretaria executiva do CMAS, onde se explicita que “o processo dos equipamentos a serem comprados para o CMAS está tramitando e o conselho ficará sabendo o que foi comprado e os devidos valores de cada um, assim que possuir esses dados” (Reunião Ordinária CMAS, Ata de nº 27, realizada em 02 de Março de 2010).

Assim, é fácil perceber o porquê da ocorrência de questionamentos, por parte da sociedade civil, a esse processo, ainda que esses sejam refutados sob o argumento de que conduzem à inoperância, à burocratização e ao retrocesso



em relação aos avanços feitos nas ações e na gestão pública do setor da assistência social. A coerção e o autoritarismo desse discurso faz-se presente, também, quando se aponta que se forem inviabilizados os encaminhamentos feitos pelo governo municipal, também serão barrados aqueles decorrentes de pleitos apresentados pela sociedade civil.

É nesse sentido que se defende, conforme referido em capítulos anteriores, que o debate sobre a descentralização requer uma leitura do cenário social e conjuntural. A descentralização, ainda que seja fruto de um processo democrático, pode ser utilizada com o intuito de ocultar tendências centralizadoras que, no cenário atual, ganham novas roupagens e expressões. Assim, observa-se que, em Duque de Caxias, o processo de descentralização não exclui a permanência de práticas centralizadoras, que se reconfiguram nas entrelinhas dos aparatos do poder descentralizado.

Dessa forma, o uso dos recursos locais como instrumento de barganha acaba por diminuir o potencial de intervenção das instituições representativas do controle social municipal, cuja fiscalização dá lugar a consensos em prol de acesso aos recursos que deveriam ser utilizados como instrumentos qualificadores da rede sócio-assistencial.

Ou seja, é possível reafirmar que, não obstante as transformações políticas e sociais experimentadas por Duque de Caxias nas últimas décadas, o processo histórico do município revela a existência de conflitos, evidentes ou não, estimulados pela manutenção de uma cultura política que sobrevive e assume novas configurações, influenciando e deformando o desenvolvimento de ações e projetos democratizadores estabelecidos pela Constituição de Federal de 1988 e pela legislação social atualmente vigente.

Neste sentido, é preciso elucidar que a PNAS (2004) estabelece que os suportes financeiros da rede socioassistencial podem efetivar-se mediante investimentos próprios de cada instância; pelo repasse de verbas fundo a fundo, bem como por aqueles destinados a programas e projetos considerados relevantes, pautados em critérios de partilha e elegibilidade, pactuados pelas comissões intergestoras e deliberados pelos respectivos conselhos de assistência social.

Nesse sentido, novas perguntas podem ser formuladas: quanto, de fato, o município de Duque de Caxias aplica de recursos próprios em sua Política de Assistência Social? E, na perspectiva de (co)gestão e fortalecimento da política, qual o volume de recursos repassado pelos demais entes federados?

Responder em detalhes esses questionamentos não faz parte dos objetivos desta Tese. Ainda que o tema seja relevante, essas respostas somente poderiam ser obtidas a partir de um estudo direcionado, que pudesse superar concepções superficiais, normalmente presentes na propaganda institucional dos diversos entes federados envolvidos nessa discussão. Ainda assim, é possível referenciar que a provisão apresentada pela SMASDH, através do Plano Municipal de Assistência Social em vigor, aponta que, de 2010 a 2013, o município pretende investir anualmente 5% de acréscimo aos recursos do ano anterior. Entretanto, cabe o alerta de que isso não corresponde, necessariamente, ao investimento de 5% do orçamento municipal, que é o aporte mínimo estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Ainda sobre o assunto, os índices previstos, apresentados e aprovados pela gestão municipal, provenientes de investimentos locais e de repasses fundo a fundo, podem ser observados na tabela a seguir:

**Quadro 10 - Fontes de Financiamento – Fundo a Fundo e Próprias**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Total
2010	3.119.721,72	494.550,00	8.995.071,44	12.609.343,16
2011	3.119.721,72	494.550,00	9.624.726,43	13.238.998,15
2012	3.119.721,72	494.550,00	10.298.457,00	13.912.728,72
2013	3.119.721,72	494.550,00	11.019.348,00	14.633.619,72

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias – 2010/2013

Diante das provisões de financiamento, é possível perceber que os valores repassados fundo a fundo, tanto pela instância Federal quanto pela Estadual, apresentam o mesmo valor ao longo dos anos, não sendo acrescida nenhuma variação. Da mesma forma, não fica claro o percentual relativo desses aportes, nem a sua relação com transferências realizadas em anos anteriores.

A partir da constatação, feita anteriormente, das limitações financeiras da assistência social em Caxias, é possível retomar o debate sobre a adequação do percentual de investimentos na Política de Assistência Social. Essa discussão, recorrente nas Conferências de Assistência Social, como na que foi realizada em 2011, em Duque de Caxias, reafirma, como estratégia para gestão do trabalho no SUAS, “a necessidade de pactuação e cumprimento do percentual mínimo de 5% pelas três esferas de governo” (Relatório da X Conferência Municipal de Duque de Caxias, 2011).

Entretanto, os investimentos realizados tem sido inferiores ao necessário. Em Caxias, a situação não é diferente, sobretudo ao se considerar que, em

2011, os investimentos na Assistência Social local representaram apenas 0,11% do PIB municipal, que totaliza 11,5 bilhões de reais (FIRJAN, 2011). Nesses termos, vale considerar que, em 2011, Duque de Caxias arrecadou mais de R\$ 2 bilhões em impostos; enquanto o Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, arrecadou R\$ 25.800 bilhões e o Governo Federal a marca de R\$1,2 trilhões (FIESP, 2011).

Sobre o assunto, cabe apontar que, em Duque de Caxias, a previsão de investimentos no campo da assistência social, apresentada pela Prefeitura para o período 2010-2013, toma como referência os valores totais investidos, por todos os entes federados, no sentido de assim indicar um suposto aumento no nível de investimentos. Na verdade, está previsto o aumento de investimentos federais, mas não dos de origem municipal.

Busca-se com isso encobrir o fato de que será, a princípio, mantido o mesmo, e baixo, nível municipal de investimentos na assistência social, muito aquém do mínimo legal de cinco por cento (5%).

Quanto ao nível de investimentos oriundos do governo do Estado do Rio de Janeiro, temos que destacar que, embora o percentual de repasses permaneça o mesmo, o governo estadual, assim como também o federal, tem aplicado diretamente quantias significativas em Duque de Caxias, considerado um município de extensa vulnerabilidade social.

Nesse sentido, o governo estadual declara que irá aplicar em Duque de Caxias, a partir de Janeiro de 2012, cerca de R\$ 36 milhões por ano, ou seja, cerca de R\$ 3 milhões por mês, na execução do Programa Renda Melhor (PRM), destinado a complementar os recursos financeiros de 35 mil famílias (aproximadamente 130 mil pessoas) cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF). Essas pessoas vivem, atualmente, com menos de R\$100,00 por mês (SEASDH, 2011), sendo importante mencionar, também, que a gestão do cadastro único (CADÚnico), para os programas sociais no município de Duque de Caxias, é realizado pela SMASDH - órgão gestor da Assistência Social.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, um percentual de 8,8% da população caxiense já se encontra cadastrada no CADÚnico como apta a receber a bolsa, o que equivale a 75.266 moradores, dos quais 55.954 (74,3%) já recebem o benefício que, em 2011, foi responsável pela transferência, em âmbito local, de R\$ 73.499.582,00 (SAGI/MDS, 2011).

A evolução dos usuários cadastrados e das verbas transferidas para o Município de Duque de Caxias, desde a implantação do SUAS, podem ser assim resumidas:

**Gráfico 13 - Evolução de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família**

Fonte: SGA/MDS-2011.

**Gráfico 14 - Evolução do Valor Total do programa Bolsa Família**

Fonte: SGA/MDS-2011.

O gráfico 13 demonstra que a evolução, ao longo dos anos, do cadastramento de beneficiários não é, necessariamente, progressiva, sendo possível verificar, em 2008, um decréscimo no número de beneficiários, o que se pode explicar pelas limitações ocorridas devido à redução do quadro de recursos humanos da SMASDH, ocasionado por recorrentes atrasos de pagamentos de pessoal, que acabaram por inviabilizar a revisão e/ou execução de novos

cadastros. No que se refere aos investimentos, contudo, a trajetória é de permanente alta, conforme aponta o gráfico 14.

Além das verbas destinadas ao PBF em Duque de Caxias, o município vem recebendo investimentos crescentes de verbas destinadas aos 17.710 usuários cadastrados, até 2011, no Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>68</sup>. Desse total, 12.031 beneficiários (67,5%) são idosos, enquanto 5.679 (32,5%) são pessoas com deficiência. O aumento do número de usuários beneficiados e da transferência de recursos federais para o BPC, desde a implantação do SUAS, podem ser assim visualizados:

**Gráfico 15 - Evolução dos Beneficiários do Programa de Benefício de Prestação Continuada**



Fonte: SGA/MDS-2011

<sup>68</sup> Segundo diretrizes do MDS, o Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC), assegurado pela Constituição Federal de 1988, garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É um direito de cidadania assegurado pela proteção social não contributiva da Seguridade Social. Para ter acesso ao BPC, não é necessário que o beneficiário já tenha contribuído para a Previdência Social. Orientações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada>. Acessado em 04 de Junho de 2012.

### Gráfico 16 - Evolução do Valor Total do Programa de Benefício de Prestação Continuada

Evolução do Valor Total do Programa de Benefício de Prestação Continuada



Fonte: SGA/MDS-2011

Apesar do aumento no número de beneficiários, a vinculação de usuários com perfil para o BPC ainda é considerado baixo, diante do quadro de vulnerabilidade da população local, o que pode ser justificado pela dificuldade de vinculação dos usuários aos serviços da rede socioassistencial local.

Neste sentido, as verificações e análises realizadas em registro de atendimentos de algumas instituições, apresentadas nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) em 2011, demonstram a falta de vínculo e retorno dos usuários aos atendimentos, que acabam se caracterizando como pontuais e descolados de um plano de trabalho consistente de intervenção nas situações de vulnerabilidades apresentadas pelas famílias.

Por conseguinte, evidencia-se a impossibilidade da rede socioassistencial de Duque de Caxias em monitorar o processo de concessão do benefício e, até mesmo, de realizar estudos sobre as condições sociais de famílias com idosos e deficientes. Como reflexo, verificou-se, a partir da pesquisa de campo, um desconhecimento, por parte dos profissionais da SMASDH, bem como de representantes da sociedade civil, da legislação sobre o assunto e das recorrentes mudanças definidas pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) quanto aos critérios de concessão do BPC. Da mesma forma, registrou-se a inexistência de históricos sociais e pareceres capazes de contribuir para a avaliação das solicitações, bem como a dificuldade da rede socioassistencial em

articular esses dados com a inserção de beneficiários nas demais políticas de transferência de renda. Neste último aspecto, cabe indicar que a diretriz de intersectorialidade, preconizada pela LOAS (1993), acaba por ser fragilizada.

De qualquer forma, o próprio PNAS reconhece a necessidade de se avançar na formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação, bem como de um sistema de informação, que devem ser considerados ferramentas essenciais para fortalecer o processo gradativo de aperfeiçoamento e adequação dos municípios à implementação e consolidação do SUAS.

Esta diretriz, que também objetiva fortalecer a perspectiva do diagnóstico territorial, ainda inconsistente em muitos municípios, como é exemplo Duque de Caxias, tem por objetivo permitir, dentre outros aspectos a transparência, acompanhamento, eficiência e eficácia das ações realizadas e previstas nos diversos Planos de Assistência Social do Município.

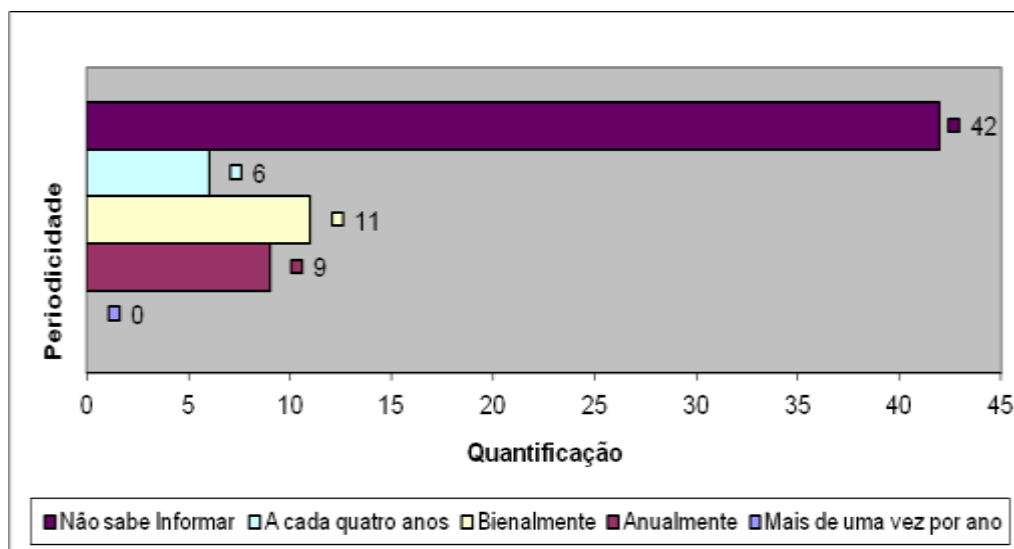
Por essas razões, é possível afirmar que os planos municipais também devem ser norteados a partir da articulação de diferentes dados ao cotidiano das famílias usuárias, com apoio de representações de todos os serviços socioassistenciais oferecidos em cada território do município. Isso significa combater estratégias e práticas de prefeituras que veem no Plano Municipal de Assistência Social meramente uma exigência formal que, cumprida, dá acesso a repasses de verbas federais e estaduais.

Combater essa concepção oportunista é, por outro lado, buscar que os planos municipais sejam discutidos por diferentes sujeitos coletivos locais, uma vez que, no cenário da redemocratização brasileira, a descentralização não pode ser compreendida apenas como a garantia de autonomia de estados e municípios no gerenciamento e execução de suas próprias ações, mas também compreende, em uma perspectiva democrática, a participação da população no processo de formulação, implementação e consolidação de políticas públicas, no sentido de “criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional” (BORJA, 1998, p.11).

Em Duque de Caxias, avanços ocorreram nesse processo. A última versão do Plano Municipal de Assistência Social foi constituída por uma comissão com representações do governo e da sociedade civil, com posterior aprovação do CMAS. No entanto, chama atenção que 61,76% dos atores sociais entrevistados nesta pesquisa, não saibam apontar a periodicidade com que esse documento – central na política local de assistência social- deve ser

redimensionado/rediscutido/reapresentado. O gráfico a seguir busca evidenciar o desconhecimento de que o plano deve ser rediscutido, reorganizado e reaprovaado pelo CMAS local, obrigatoriamente a cada quatro (04) anos.

**Gráfico 17 - Conhecimento sobre a frequência de atualização do Plano Municipal de Assistência Social em Duque de Caxias/RJ**



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

Esse desconhecimento contribui para a falta de aplicabilidade do Plano e para a vagueza de seu conteúdo. Tomando-se por base os dois últimos Planos Municipais de Assistência Social de Duque de Caxias, apresentados em 2007 e 2010, observa-se que o seu conteúdo se limita a compilar as ações previstas na PNAS, sem especificar de que forma serão executadas no âmbito local. Da mesma forma, apresenta uma série de propostas de intervenção sem que se esclareça de onde sairão os recursos financeiros, de material e de recursos humanos necessários. Exemplifica-se, nessa situação, a proposta de ampliação dos CRAS que, em 2011, deveriam chegar a doze (12), mas se mantiveram em sete (07) já existentes e especificados quando da elaboração do último plano em 2010.

No entanto, são também perceptíveis alguns avanços. Nos anos anteriores, o plano municipal chegou pronto ao conselho municipal para aprovação, ao passo que, em 2010, foi, conforme apontado, formada uma comissão representativa do governo e da sociedade civil para sua elaboração e posterior apresentação e debate em reuniões ordinárias. Mesmo assim 35,3%



(24) dos entrevistados declaram nunca terem participado de qualquer discussão que envolvesse a elaboração do referido plano.

Nesse contexto, o PNAS objetiva, com a implantação do SUAS, estimular os municípios a investirem em estratégias de mapeamento de áreas, atualização de dados e informações das áreas vulneráveis, articulação de informações em rede entre as diferentes secretarias. No entanto, verificamos que, em Duque de Caxias, não ocorreram, até o momento, investimentos na construção de um mapa de vulnerabilidades.

O município mantém, como instrumentos próprios de análise, relatórios mensais fornecidos pelos equipamentos socioassistenciais, pautados em um sistema de registro manual e com variações quanto à coleta e interpretação de cada uma das ações elencadas nas diferentes modalidades de proteção social.

Esses dados são os que acabam por fundamentar relatório anuais de gestão em Duque de Caxias, acoplados a informações obtidas a partir de sistemas e ferramentas<sup>69</sup> de informação, monitoramento e avaliação criados e mantidos pelo governo federal.

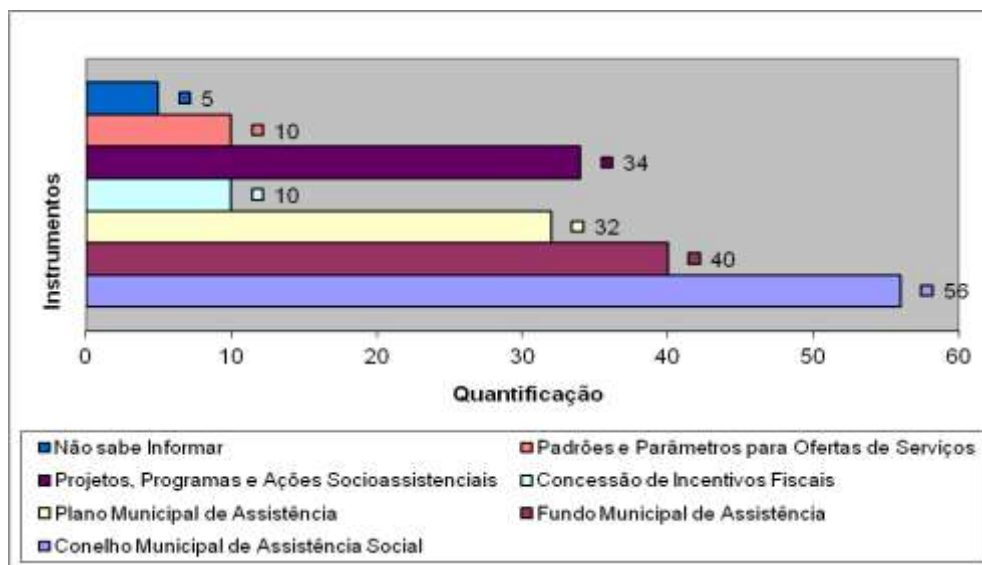
A esse quadro de insuficiência técnica, somam-se as experiências baseadas em articulações locais de favor e poder, historicamente construídas, e refletidas diariamente na atuação das instituições integrantes da rede socioassistencial, agravadas pelo desconhecimento sobre as leis, decretos, portarias e outros instrumentos legais que definem e direcionam a construção de um sistema único de assistência social aplicado às configurações locais.

O gráfico, a seguir, traz novos elementos que comprovam esse desconhecimento:

---

<sup>69</sup> Os principais sistemas e ferramentas são: SUAS WEB (ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social), CADÚnico (instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total), SISJOVEM (sistema de acompanhamento e gestão do Projovem Adolescente), SISPETI (Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), SIGMAS (sistema de monitoramento e avaliação da gestão, serviços e unidades do SUAS) e SICONV(Sistema de Gestão de Convênio).

**Gráfico 18 - Reconhecimento dos instrumentos da Política de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, regulamentos por Lei**



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

Essa realidade - em que os entrevistados desconhecem como são regulamentados o Plano Municipal de Assistência; o Fundo Municipal de Assistência; as concessões de incentivos fiscais, dentre outros elementos de fundamental importância para o campo da assistência social em Duque de Caxias - pode ser articulada com a manutenção da cultura política local que, baseada no clientelismo, no autoritarismo e no medo, promove a naturalização das desigualdades sociais e econômicas, e faz com que as leis e demais normas caiam em descrédito, sendo considerada para uns, privilégio e, para outros, instrumento de repressão por serem consideradas, conforme já mencionado, “inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas” (Chauí, 2003, p. 26).

## 5.6

### **Representação da Sociedade Civil no campo da assistência social em Duque de Caxias/RJ: “você vai participar como?”**

Nesse contexto obscurantista, ganha relevância, em sentido contrário a essas práticas, a atuação das instâncias de controle social, exercido pelo Fórum Municipal de Assistência Social, pelas Conferências Municipais (a última realizada em 2011) e pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Essas instâncias promovem a realização de encontros contínuos entre as representações governamentais e da sociedade civil, ou seja, tem por finalidade estabelecer crescentes e contínuos níveis de democratização das políticas sociais, incluindo-se aí a de Assistência Social.

De modo pontual, é possível destacar que o Fórum Municipal de Assistência Social constitui-se com espaço de articulação da sociedade civil organizada e de suas representações. É o espaço cultivado por lideranças de instituições inseridas no município, sejam elas credenciadas ou não ao CMAS e, por conseguinte, reconhecidas ou não como parte da rede socioassistencial. É um espaço de diálogo sobre a rede de serviços e de orientação a qualificação das instituições para fortalecimento de sua representação e legitimidade como sociedade civil.

Por seu turno, o Fórum de Assistência Social de Duque de Caxias, mesmo não tendo sido regulamentada por nenhuma legislação municipal, possui uma organização interna composta por secretaria executiva e tesouraria, respectivamente responsáveis pela estruturação das pautas e controle dos seus (poucos) recursos, proveniente de fundos das próprias instituições participantes e utilizados em materiais de escritório e para o custeio de pequenos lanches servidos durante as reuniões.

O Fórum caracteriza-se como um movimento independente, sendo explícito que sua força está condicionada a participação das instituições locais, aspecto muito discutido durante suas reuniões, que são realizadas mensalmente. Os debates, em geral, decorrem de avaliações sobre a fragilidade do segmento da sociedade civil em pactuar encaminhamentos e em definir diretrizes de intervenção e posicionamento junto ao segmento governamental, tratando, também, de discutir as vinculações que algumas instituições têm com o

poder público, objetivando a obtenção de benefícios, como cargos na estrutura de governo.

Nesse contexto de cooptação de parte das instituições locais, típica de realidades clientelistas, o Fórum busca chamar a atenção para o uso de práticas manipuladoras e coercitivas pela gestão governamental, vinculada a posturas autoritárias que fortalecem a construção de uma cultura do medo, expressas em constantes ameaças de corte no repasse da verba ou de suspensão de convênios. Nesse sentido, a trajetória histórica do município de Duque de Caxias, nos termos em que foi apresentada anteriormente, condiciona, ainda hoje, as práticas do campo da assistência social local.

Contudo, apesar das fragilidades e dos desafios em fortalecer a articulação institucional, o Fórum é um espaço legitimado como resultante da diretriz de participação social, sendo reconhecido como espaço onde se delibera os assuntos prioritários e os posicionamentos da sociedade civil, a serem discutidos na Conferência e no Conselho Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, na condição de espaço para efetivação do controle social, que busca a efetivação de novas relações entre Estado e Sociedade Civil, a Conferência Municipal ocorre a cada quatro anos, com base em um calendário nacional, e envolve um amplo debate sobre temáticas relacionadas ao desenvolvimento da política de assistência social no país. Conforme previsto em lei, a Conferência tem por objetivo avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema (Art.18, Inciso VI, LOAS, 1993).

Assim, os debates realizados no âmbito do município têm por intuito apontar configurações locais, indicando prioridades e estratégias para que se possa avançar e superar limites anteriormente postos. Além disso, é no âmbito da Conferência que ocorrem as eleições para o Conselho Municipal de Assistência Social, que debate o estágio de desenvolvimento da política local e traça propostas, estabelecendo níveis de complexidade e de responsabilidade, bem como metas que podem, para sua consecução, depender de suporte e pactuação entre diferentes entes federados.



Ilustração 22 - Plenária da X Conferência Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ – 2011.

Foto: Paulo Martins, 2011.

Pautando-se nessa configuração, Duque de Caxias realizou, em 2011, sua X Conferência Municipal de Assistência Social, seguindo as orientações do governo Federal que delimitou como tema central o debate sobre: “avanços na consolidação do SUAS, com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”, estabelecendo metas por eixos que permitem verificar fragilidade na concepção e percepção da política no âmbito local.

A Conferência<sup>70</sup> constitui-se como um espaço de articulação entre a sociedade civil e o governo, na delimitação de propostas que deveriam conduzir o debate local no campo da assistência social. Contudo, durante a Conferência questionou-se a legitimidade do conjunto de representações ali presentes, bem como a paridade do processo de votação das propostas entre os diferentes segmentos. Não houve, portanto, a preocupação, por parte da organização do evento, em delimitar o quantitativo de representantes governamentais e da sociedade civil.

Nesse sentido, qualquer cidadão, mesmo não vinculado a uma instituição ou ao município, poderia escolher a sua forma de representação. Assim, durante o processo de credenciamento para a Conferência, até mesmo alguns membros do Conselho Municipal de Duque de Caxias (CMAS) pareciam confusos sobre as modalidades de participação, perguntando, a todo o momento: “Você vai participar como?”, “Você quer ser o que? Delegado, ouvinte ou convidado?”.

<sup>70</sup> Uma breve sistematização analítica das deliberações da Conferência consta no anexo 7, já situado anteriormente neste capítulo, ao abordar os desafios à implantação do Plano Municipal de Assistência Social. A sistematização engloba as propostas aprovadas pelos delegados que representavam os segmentos do governo e da sociedade civil e se referem aos seguintes eixos temáticos: Estruturação da gestão no trabalho no SUAS; Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; Fortalecimento da participação e do controle social e A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil.

Em suma, não é possível, até hoje, definir quantos segmentos foram realmente representados, nem de que forma se deu essa representação. Nesse sentido, é possível questionar a legitimidade das eleições, feitas por segmento, das representações na Conferência Estadual de Assistência Social, verificando-se que mesmo quem não estava na condição de delegado acabou votando e influenciando na escolha de representantes das instituições da sociedade civil.

Ainda sobre essa experiência, vale destacar a baixa presença dos representantes das secretarias do governo municipal, que são indicados pelo prefeito para integrar a representação governamental na composição do CMAS. Dessa forma, a Prefeitura acabou por se valer do poder de mobilização das categorias profissionais e, no caso dos assistentes sociais, que estavam em maior quantidade, das concepções e visibilidade de um segmento profissional que, nos anos de 1990, colaborou para promulgação da LOAS, ao lado da sociedade civil organizada.

A experiência da Conferência coloca em destaque a necessidade de melhor detalhamento, na legislação municipal, de quais são as representações que compõem o segmento governamental e da sociedade civil.

No caso da representação de trabalhadores/técnicos da área social<sup>71</sup>, constata-se que, em Duque de Caxias, a representação desse segmento está vinculada à gestão do setor onde realiza sua intervenção profissional, em sentido diverso ao estabelecido no artigo 17, inciso II da LOAS, que vincula à representação ao segmento da sociedade civil respectivo, ainda que permita adequar essa orientação à “realidade de estados e municípios”.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado pela Lei municipal de nº 1.321 em 28 de Maio de 1997. Seus aspectos essenciais foram definidos conforme parâmetros nacionais<sup>72</sup> definidos na LOAS, destacando-se a garantia da paridade entre governo e sociedade civil e a afirmação de seu caráter deliberativo.

A análise da criação do Conselho, em Duque de Caxias, permite apontar que sua organização ocorreu de forma tardia no município, sobretudo se considerarmos que grande parte desses órgãos de controle social sugeriram em

<sup>71</sup> Segundo a Resolução do CNAS Nº 23, de 16/02/2006, em seu art. 1º estabelece: “Como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social”.

<sup>72</sup> Os parâmetros foram estabelecidos, principalmente, no parágrafo 4º do artigo 17 da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social)

1993, legitimados pela promulgação da LOAS.

De modo geral, a representação governamental nesse órgão ocorre por meio dos atores indicados pela SMASDH, que mantém participação em todo processo deliberativo. No que se refere à representação da sociedade civil, faz-se necessário, ainda que de forma breve, analisar o distanciamento dos usuários<sup>73</sup> das instâncias de controle social. Apesar do discurso em defesa do protagonismo do usuário nos espaço de controle social, ainda é um desafio mobilizar a população. Esse processo requer que se atente para as possibilidades de participação dos usuários no âmbito das instituições integrantes do sistema socioassistencial. Assim, pensar na representação usuário requer refletir sobre a legitimidade dessas instituições, entendidas pela legislação municipal como “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 dos beneficiários” (Art.3º § 4º, Lei 2.267, 2009).

Mas, essas instituições, de fato, representam os usuários? Os usuários, que acessam os serviços assistenciais, participam de reuniões? São estimulados para tanto? A pesquisa de campo indica que a baixa participação dos usuários é regra geral no âmbito das discussões relacionadas à assistência social em Duque de Caxias, registrando, da mesma forma, que das trinta e oito (38) representações da sociedade civil que participaram da pesquisa, somente 36.84% (14) afirmam comparecer frequentemente ao Fórum Municipal de Assistência Social, espaço institucionalizado e reconhecido como de articulação desse segmento.

Ainda assim, o Conselho Municipal de Assistência Social apresenta-se como um órgão de reconhecida legitimidade entre as entidades, uma vez que 82,35% (56) dos entrevistados o reconhecem como legitimado e instituído por

<sup>73</sup> Segundo o art. 1º da Resolução CNAS nº 24/2006: “Os Usuários são sujeitos de direitos e público da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. § 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. § 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.” A Resolução CNAS nº24/2006 representa importante avanço para ampliar a participação dos usuários, pois permite que estes sejam representados por grupos de usuários vinculados aos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social nos Municípios e Estados e não apenas por associações formalmente constituídas”.

lei. No entanto, são perceptíveis, no acompanhamento das reuniões e nos debates realizados pelas instituições sociais, as ausências de conhecimento sobre aspectos de seu conteúdo, conforme já apontado.

Esses são aspectos essenciais para a avaliação das insuficiências do controle social efetivo em Duque de Caxias, mecanismo que não tenha por função exclusiva aplicar eventuais penalidades, mas também qualificar o “modo de fazer” assistência social no município.

Ao contrário dessa perspectiva, o que se observa é o exercício de um controle social que funciona como manifestação do poder de instituições e representantes governamentais, no sentido de obter acesso a benefícios e barganhar privilégios em diferentes espaços da esfera local.

Como exemplo do que foi afirmado, registre-se que, atualmente, o cargo de secretário executivo do Conselho é ocupado por um profissional de nível médio que, de representante da sociedade civil (na qualidade de gestor de uma unidade de atendimento em proteção social especial) passou a funcionário da SMASDH, conselheiro governamental e, finalmente, secretário executivo<sup>74</sup> do Conselho Municipal de Assistência Social, indicado pelo governo municipal. O processo de ocupação desse cargo foi feito sem consulta prévia aos demais membros do Conselho, e justificado sob o argumento de que “o indicado já faz parte da SMASDH e por também ser, até então conselheiro, não havendo outra pessoa mais qualificada para o cargo”<sup>75</sup>.

Esse episódio pode ser compreendido como um exemplo de fragilização e cooptação do segmento da sociedade civil pelo governo. Articulando-se esse fato às dificuldades apontadas no Fórum Municipal de Assistência Social, verifica-se que a sociedade civil encontra-se fragmentada, sofrendo com manipulações e mesmo ameaças governamentais, que acabam por gerar posturas contrárias aos interesses coletivos e a favor de interesses políticos conjunturais. Nesse sentido, não se trata de um “desvio” episódico, mas da manifestação de uma cultura política que distorce perspectivas e princípios balizadores da ampliação de acesso e de participação da população, ocasionando, assim, impactos diretos na consolidação da perspectiva democratizante e, por conseguinte, na garantia de direitos.

Contudo, para além da análise de comportamentos pessoais, faz-se necessário lançar um olhar objetivo para a atuação do próprio Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), no que se refere a sua transparência e

<sup>74</sup> Conforme registrado no ofício 157, da SMASDH, expedido em 29 de janeiro de 2010.

<sup>75</sup> Conforme registrado na Ata nº 26, Reunião CMAS Duque de Caxias.



independência.

Em Duque de Caxias, o CMAS não possui estrutura física própria, localizando-se na sede da SMASDH, que utiliza para suas reuniões e eventos. Por outro lado, foi possível observar que, embora o CMAS registre suas reuniões em atas, a publicização das mesmas é deficiente uma vez que não se utilizam quaisquer meios de divulgação eletrônica, embora a SMASDH possua uma página eletrônica no Portal da Prefeitura de Duque de Caxias.

Em relação a outras formas de socialização das informações verifica-se que a SMASDH, assim como outras secretarias, divulgam suas ações em um jornal oficial veiculado pela Prefeitura de Duque de Caxias, cujas informações apresentam um viés de visibilidade político partidária, claramente utilizadas no intuito de se construir uma imagem positiva da gestão municipal.

Em relação ao funcionamento do CMAS, cabe notar que, atualmente, ele deve revisar e aprovar, a cada quatro anos, o Plano Municipal de Assistência Social. Isso representa uma inovação, uma vez que, até 2010, o CMAS limitava-se a participar do processo no momento em que o plano era apresentado, com indicativo de aprovação. Nesse sentido, a prefeitura municipal utilizava-se desse instrumento democrático em benefício seus próprios interesses políticos. Assim como em outros municípios do país, o conteúdo do Plano evidencia as dificuldades de se sintetizar as propostas de uma rede socioassistencial composta por equipamentos públicos e privados.

Desde sua criação, o CMAS de Caxias delibera, também, sobre as propostas anuais de orçamento do executivo, analisando e aprovando a proposta orçamentária referente à parcela dos recursos destinados as ações de assistência social, alocadas no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Contudo, o processo de aprovação orçamentária demonstra-se, ainda hoje, superficial, sobretudo em virtude da baixa qualificação e entendimento dos conselheiros, principalmente os da sociedade civil, sobre a legislação e os aspectos financeiros e contábeis, estabelecidos local e nacionalmente.

Assim, os aspectos financeiros chegam para serem apresentados e discutidos pelo conjunto do CMAS, com leitura e interpretação prévia realizada pela gestão municipal, sobretudo com encaminhamentos delineados juntos a Procuradoria Geral do Município (PGM) e a assessoria contábil da SMASDH. Por deter o controle contábil da alocação dos recursos, a gestão municipal, contrariando as diretrizes nacionais da Política de Assistência Social, não vem analisando e aprovando o Plano de Aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social e, por conseguinte a execução financeira desses valores. Sobre este

último aspecto, os representantes da sociedade civil no CMAS manifestaram-se<sup>76</sup> no sentido de que isso ocorre por ausência de apresentação de dados nas reuniões do Conselho, o que denota uma preocupante falta de colaboração do poder municipal, mal suprida pela prestação descontínua de informações sobre os recursos do fundo municipal. Nesse sentido, os representantes da sociedade civil reconhecem que

os conselheiros ficam, com algumas dúvidas em relação a parte contábil, que poderiam ser dirimidas se fossem capacitados [...] participamos mais do controle, através da prestação de contas que são apresentadas, do que das “orientações”, sendo importante enfatizar uma visão deturpada de controle – que aqui não deveria se limitar a verificar constas de gastos já consumados, sem participação nas decisões sobre a execução dos gastos e assim, sem maiores poderes de influências no processo de gestão (Relatório de Conclusão do Curso de Capacitação de agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, CMAS DC, 2011, p.04 - 05 ).

Contudo, considerando a importância dos processos fiscalização para o exercício efetivo da democracia, vale dimensionar que o CMAS, bem como as instituições que lhe constituem e representam, pode fazer uso de outras instâncias de controle social, como o Ministério Público, que pode ser acionado sempre que as diretrizes pactuadas não forem cumpridas. No entanto, verifica-se que, em Duque de Caxias, não é possível verificar, por parte da sociedade civil que atua no campo da assistência social, qualquer movimento articulado nesse sentido.

Por vezes, a pressão exercida pela gestão pública municipal, sobretudo levando-se em conta a precariedade de instalações e de funcionamento das entidades da sociedade civil, exerce um papel coercitivo que impede o enfrentamento, consolidando uma relação de dependência com a prefeitura municipal. Em relação ao reconhecimento e fiscalização da rede socioassistencial, os representantes da sociedade civil no CMAS de Duque de Caxias, em conjunto com os profissionais da secretaria executiva do mesmo, dão concretude a uma “comissão de visita” que verifica a adequação da entidade ao trabalho socioassistencial realizado, tomando-se por base a legislação nacional, com o objetivo de orientar as entidades quanto a esses parâmetros. Esse processo é registrado em relatório de visitas, que inclui parecer técnico sobre a compatibilidade das instituições às normatizações legais na área da

<sup>76</sup> Informações extraídas do Relatório de Conclusão do Curso de Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, realizado em 2011.

assistência social<sup>77</sup>.

Em relação aos programas de transferência de renda, a fiscalização ocorre por meio de prestação de contas, apresentadas quadrimestralmente ao CMAS, chamando a atenção que, em relação ao Programa Bolsa Família, o município não possui uma instância de controle social específica, conforme determinado pela Lei 10.863 de 09 de Janeiro de 2004. Dessa forma, o CMAS também se qualifica como instância de controle social do Programa, apesar de não acompanhar e fiscalizar sua execução, o que está de fato a cargo de uma comissão intersetorial constituída apenas por representantes gestores dos órgãos governamentais envolvidos com o programa, sem a participação da sociedade civil.

Logo, atuando precariamente como instância de controle social no município de Duque de Caxias, o CMAS é usado para validar os recursos municipais, infringindo disposição do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto: “deve ser formalmente constituída pelo município, respeitada a paridade entre governo e sociedade [...]” (TCU, 2010).

Diante do exposto, compreende-se porque são recorrentes as reclamações sobre as fragilidades de avaliação e monitoramento de programas e projetos no âmbito do CMAS, sendo constantemente discutida a necessidade de realização do já mencionado diagnóstico social. Nesse sentido, os próprios representantes da sociedade civil no CMAS posicionam-se no sentido de que as “avaliações” realizadas na verdade se limitaram a considerar a ocorrência de reclamações, de atrasos em prestações de contas e de relatórios de execução das atividades pelas instituições da rede socioassistencial. Aqui convém destacar que, para burlar licitações, legitimando-se por intermédio da instância de controle social, o governo, em 2011, propôs a aprovação e realização do que denominou “Concurso de Projetos”. Essa proposta, independente de sua legalidade ou não, foi aprovada em um clima de pressão e, até mesmo, de ameaça, por parte do poder municipal, no sentido de que se não houvesse apoio à proposta, as instituições da rede socioassistencial não teriam recursos a executar. Além disso, a proposta também qualifica a estratégia de manutenção da execução dos projetos a cargo de um número limitado de instituições, preferencialmente vinculadas e representadas no CMAS, facilitando-se, assim, o controle

---

<sup>77</sup> Neste sentido, as instituições foram orientadas a se adequarem, até abril de 2012, à Resolução 16 do CNAS, publicada em 05 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.

governamental, e tornando as instituições beneficiadas co-partícipes da política da prefeitura, expostas a conflitos em suas relações com outras instituições excluídas dessa ação “benemerente”.

Outro fator que chama a atenção é que as ações avaliadas pelo CMAS referem-se à execução de programas e projetos oriundos da esfera federal e estadual. Isso significa que a gestão municipal não desenvolve, ou investe recursos, em projetos próprios, limitando-se a responder por ações delineadas pelas demais esferas de governo, sobretudo por que estas geram um “retorno financeiro extra” para a execução financeira local, o que acaba levando o CMAS a não fiscalizar uma série de ações de assistência social desenvolvidas no município de Duque de Caxias.

É perceptível que, para o conjunto de instituições que integram o CMAS, a fiscalização é considerada a principal função do conselho, o que confere as suas próprias instituições “status” diferenciados em relação às demais instituições da rede socioassistencial. Ser conselheiro significa, assim, legitimidade não só institucional, mas também reconhecimento no contexto da mobilização e da participação popular; de envolvimento das instituições no processo de construção democrática da Política de Assistência Social. Nesse contexto, para além de todos os aspectos já sinalizados, vale destacar que 58,82% (40) dos participantes entrevistados neste estudo consideram que é papel do Conselho fiscalizar somente as entidades inscritas e/ou conveniadas a assistência social municipal. De fato, é esse o procedimento adotado, com visita e parecer do CMAS apenas em relação às instituições que solicitam inscrição, bem como aquelas que, periodicamente, têm suas inscrições reavaliadas.

O debate sobre o papel do CMAS abre uma ampla e importante discussão sobre o potencial de capilarização no exercício do controle social, visto que existem muitas entidades que atuam paralelamente às inscritas, além dos centros sociais que mesclam ações em diversas áreas, como assistência, saúde e educação. Por isso, 17,65% (12) dos participantes acreditam que o CMAS deva fiscalizar todas as instituições do município enquanto outros 20,59% (14) acreditam que somente devam ser fiscalizadas as situações que envolvam denúncias, dada o limitado quadro de pessoal do órgão.

Apesar de aberto ao recebimento de denúncias sobre irregularidades no funcionamento da rede socioassistencial, o CMAS de Duque de Caxias, na prática raramente recebe denúncias, além de não manter registros sobre os procedimentos adotados para verificá-las e responde-las. As reuniões do CMAS são abertas a membros da sociedade civil que não são conselheiros, mas não

há nenhum investimento em divulgação, nem mesmo pelos representantes da sociedade civil, para participação de membros que não sejam conselheiros. Neste sentido, percebe-se que, em sua maioria, os participantes dessas reuniões, excluídos os conselheiros, atuam de forma voluntária, o que demonstra a instabilidade e a precariedade das instituições da rede socioassistencial, mesmo daquelas inscritas e/ou conveniadas à rede de assistência social municipal.

Da mesma forma, o CMAS de Duque de Caxias somente se “corporifica” nos momentos de reunião na SASDH, não promovendo ações de mobilização social descentralizadas, nos distritos, o que permitiria maior visibilidade da própria política de assistência social. Como reflexo da ausência de mobilização, destaca-se a pequena participação da sociedade na Conferência Municipal realizada em 2011.

Essa situação demonstra, ainda, a ausência de investimentos em uma política de capacitação local, pautada na educação permanente, capaz de qualificar os atores sociais e, por conseguinte, qualificar as intervenções e ações. De fato, os investimentos formativos realizados pela SMASDH são escassos e delimitados a realização de determinadas ações, o que, por vezes, não demonstra efetividade devido à rotatividade de profissionais em seus quadros, fruto da precária forma de vinculação profissional, conforme já referido. Assim, o que se têm são ações pontuais, fragmentadas e desordenadas, tornando-se imperativo, investimentos na formação dos quadros da política de assistência social local.

Nesse contexto, é possível afirmar que o campo da assistência social, em Duque de Caxias, está permeado por contradições. De um lado, é possível reconhecer a existência de iniciativas democratizantes, de outro, a influência negativa de velhas práticas, inscritas na cultura política local. Sobre esses aspectos, destacam-se alguns discursos, colhidos a partir das entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa:

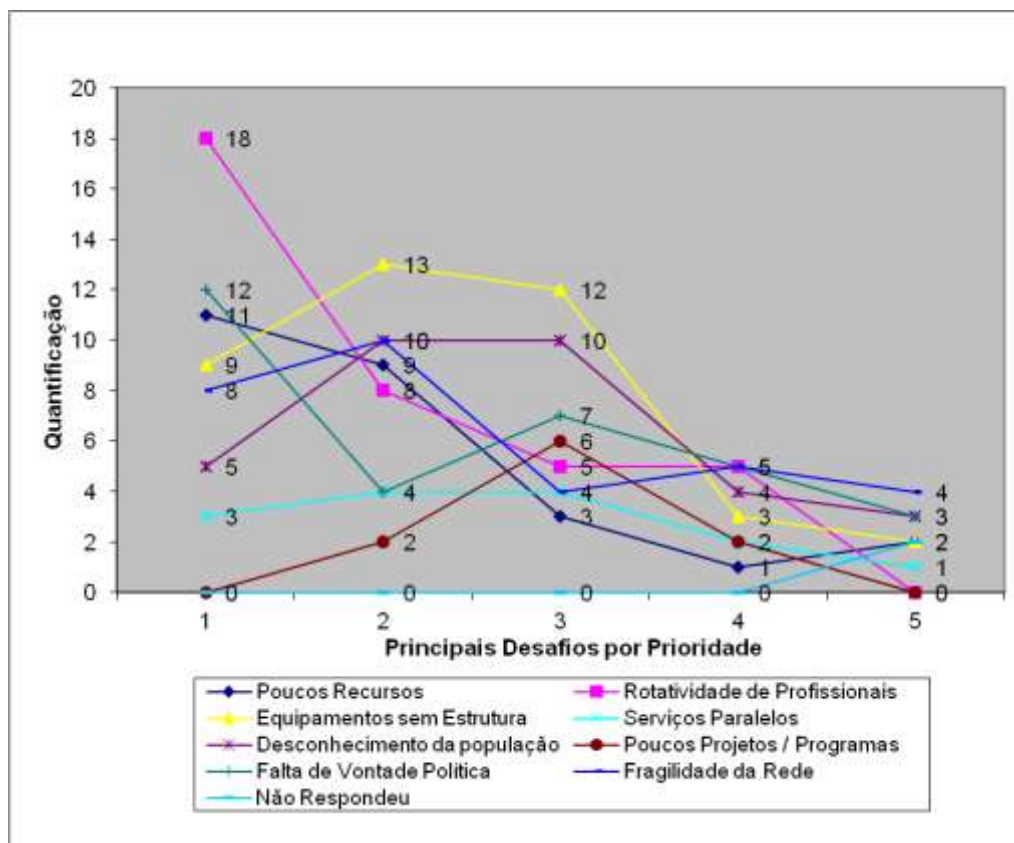
**Quadro 11 - Aspectos positivos e negativos da Assistência Social em Duque de Caxias/RJ, por representantes de instituições socioassistenciais**

Positivos	Negativos
<p>A insistência da militância dos cidadãos conscientes;</p> <p>A implantação do SUAS e, com ele, dos CRAS e CREAS, da proteção social básica e especial, mesmo com toda deficiência existente;</p> <p>O desenvolvimento dos Programas e Projetos do Governo Federal, a exemplo do CREPOP;</p> <p>A construção do Complexo da Assistência Social, onde se encontra em um mesmo lugar um conjunto de serviços;</p> <p>A abertura da gestão para criação do CRAS, que são paliativos, mas atendem a população;</p> <p>Deixar de atuar como órgão responsável pelos serviços funerários;</p> <p>A existência de conselho, conferência, fóruns abertos à participação popular;</p> <p>A mudança na sede da Secretaria;</p> <p>É tanto negativo que o positivo escapa ao pensamento.</p>	<p>O assistencialismo e o clientelismo político que é cultural no município;</p> <p>Apadrinhamentos e influência político-partidária;</p> <p>Ampliação e proliferação dos centros sociais que fazem camuflagem na atenção às demandas dos usuários;</p> <p>Falta de concursos públicos e a rotatividade de profissionais;</p> <p>A grande vinculação histórica com a distribuição de cestas básicas;</p> <p>A violência local e a drogradição;</p> <p>Falta de divulgação dos serviços da SMASDH;</p> <p>Centralização das ações e decisões pela gestão da secretaria;</p> <p>A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município em desacordo com o SUAS;</p> <p>O abandono e tratamento diferenciado da gestão na alocação de serviços entre os distritos;</p> <p>Má utilização dos recursos públicos.</p>

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

Os pontos apresentados demonstram a fragilidade na construção de aspectos positivos, apresentados sempre com adendos que se referem a algum tipo de limitação, demonstrando melhorias, mas ainda como parte de um processo de construção da política. Em relação aos aspectos negativos, percebem-se marcas da história, que conflitam com as diretrizes democráticas atuais, provocando tensões que limitam a ampliação e os avanços locais, fortalecendo uma série de desafios à implementação, em Duque de Caxias, da política de Assistência Social nos moldes do SUAS. A respeito desses desafios, novamente recorreremos às percepções dos participantes no âmbito desta pesquisa:

**Gráfico 19 - Principais desafios a Política de Assistência Social em Duque de Caxias/RJ, por prioridade**



Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

Somados, esses desafios representam manifestações da cultura política local. Para superá-los, é preciso superar, também, o viés personalista que permeia a gestão municipal, legitimada na figura do potentado local que, conjunturalmente, ocupa a prefeitura, e mantém a hegemonia política não somente pela coação e coerção, mas também pela “troca de favores”, pelo clientelismo e pelo assistencialismo, práticas estabelecidas historicamente na relação entre o governo e a sociedade civil caxiense.

Diante dessa realidade perversa, é possível afirmar que a assistência social, em Duque de Caxias, tem uma trajetória marcada por avanços, retrocessos e, principalmente, permanências, resultando em dificuldades para a aplicação, no âmbito local, das diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social.

## 6

### Considerações Finais

A investigação realizada buscou, por intermédio da articulação de elementos teóricos e empíricos, trazer à luz alguns aspectos presentes no debate contemporâneo a respeito das políticas sociais brasileiras. Em particular, tentou compreender como, no município fluminense de Duque de Caxias, o campo da assistência social vem se desenvolvendo, na perspectiva da garantia de direitos da população local, diante dos desafios postos pela cultura política local.

Durante esse caminho, a aproximação com o objeto de pesquisa foi feita a partir da interpretação crítica de dados e percepções. Para tanto, partiu-se da premissa de que a formação do Estado brasileiro sofreu profundas transformações ao longo de sua história, passando, a partir do final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a demarcar uma trajetória democratizante que, entretanto, pode ser influenciada e distorcida pela manutenção de uma cultura política autoritária, que sobrevive e assume novas configurações.

A superação dessa cultura política autoritária e centralizadora, contudo, envolve a apreensão de seus conteúdos e a identificação de suas manifestações. Nesses termos, foi possível observar que a cultura política reproduz-se entre valores, normas e atitudes, que permeiam e integram conjunturas históricas, determinando comportamentos, direções e diretrizes políticas da sociedade.

Neste estudo, os impactos e a permanência de uma determinada cultura política em Duque de Caxias puderam ser compreendidos a partir da análise histórica de determinados aspectos políticos, sociais e econômicos do município. Por essa razão, buscou-se, inicialmente, resgatar, a partir da figura de Tenório Cavalcanti, líder político caxiense nas décadas de 1940 a 1960, todo um conjunto de práticas, usos e modos de operar a política local, cuja permanência desafia, ainda hoje, a perspectiva democratizante da Constituição Federal de 1988, como foi possível demonstrar a partir da análise da trajetória e da atuação política do atual prefeito caxiense, José Camilo “Zito” dos Santos Filho.

Contudo, não se quis, com isso, apontar que Zito é um “novo Tenório”. Para além das análises focadas em líderes e potentados locais, importa mais



reconhecer, na permanência de certas práticas, a continuidade de traços determinantes da cultura política local, baseada no autoritarismo, centralização, clientelismo e, também, na violência e no medo.

Consequentemente, as expressões de continuidade no campo político caxiense remetem à constatação de que a história do município é marcada por relações conservadoras e autoritárias, expressas em diferentes formas. Nesse sentido, a prática da “troca de favores” é um elemento presente não só na relação entre políticos e a população desassistida, mas também entre políticos, gestores e profissionais da rede socioassistencial. O uso do poder político e de gestão é utilizado para garantir a cooptação e a persuasão de representantes da sociedade civil que, dependentes de convênios e verbas, veem-se impedidos de questionar ou refutar pautas pré-definidas.

Conforme foi possível demonstrar neste estudo, os traços determinantes dessa cultura não impactam somente a esfera do “fazer política”, refletindo-se na realidade social e econômica de Duque de Caxias. Nessa concepção, de forma integrada às características da trajetória da política caxiense, agregam-se outros aspectos, expressivos para o entendimento da realidade local. Sobre o assunto, a investigação revelou a existência de uma profunda contradição na realidade econômica atual do município, qual seja, ao lado de investimentos industriais de grande porte, que agregam tecnologia de ponta e geram recursos fiscais para o governo local, convive-se com o risco ambiental e com altos índices de marginalização, pobreza e desassistência.

Assim, a contradição entre essas “duas Caxias”, uma pobre, e outra rica, tem como síntese a compreensão de que o modelo de desenvolvimento do município está pautado na predominância do fiscal sobre o social, conforme demonstrado pelo fato de que, em 2011, os investimentos em assistência social representaram apenas 0,11% do PIB municipal. Isso explica porque, de um lado, Duque de Caxias ostenta a posição de segundo maior PIB estadual, e décimo quinto do país e, de outro lado, apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,753, inferior à média de 0,764 obtida pelo Estado do Rio de Janeiro, ocupando a 52ª posição entre os municípios fluminenses. Assim, Duque de Caxias, em que pese apresentar altos níveis de arrecadação fiscal, praticamente limita as suas ações no campo da assistência social às organizadas, criadas e financiadas pela esfera federal e estadual.

Nesse contexto de profunda desigualdade social, adotou-se, neste trabalho, uma perspectiva contra-hegemônica para a qualificação da democracia, enquanto forma sócio-histórica capaz de romper com diretrizes

estabelecidas e de instituir novos padrões de participação política. Nesse sentido, não é somente através de rupturas e de outros “grandes eventos” que a trajetória histórica e a cultura política podem ser alteradas. Assim, a democracia foi aqui compreendida não tanto como um método de autorização de governos, mas como uma forma de exercício coletivo do poder político, que permite que modalidades democráticas participativas ganhem visibilidade e evidência. Nesses termos, a investigação do processo democrático brasileiro destaca o papel chave das políticas voltadas para a descentralização do poder estatal.

Descentralizar, como mecanismo de consolidação democrática, no Brasil, compreende mais do que repartir competências entre entes federados. Significa, fundamentalmente, reorientar as relações entre Estado e sociedade civil. Portanto, a partir da perspectiva democrática é possível reconhecer a necessidade, ou mesmo a exigência, de uma reconfiguração dos processos relativos à tomada de decisões, que devem passar a fundamentar uma nova lógica de relações entre Estado e sociedade civil.

A descentralização governamental e, posteriormente, das políticas municipais surgem, assim, voltadas para uma valorização das instituições democráticas, garantindo autonomia às estruturas de gestão local. Verificou-se, sobre o assunto, que a descentralização de programas sociais caracteriza-se, no Brasil, como uma tendência atual, sendo reafirmada como a principal força de reordenação e dinamização de novas políticas, de viés democrático e participativo. Para que se consolidem, contudo, é necessária uma orientação clara, contínua e coordenada que permita estabelecer a adequada simetria entre seu caráter fiscal e de competência e encargos, o que somente pode ser alcançado por intermédio de sistemas ágeis e transparentes de monitoramento, avaliação e informação.

Desenvolve-se, dessa forma, uma nova cultura vinculada não só a garantia de direitos sociais inscritos na Constituição Brasileira, mas também a participação de um conjunto significativo de atores sociais que, por vivenciarem o cotidiano das lutas por melhorias sociais, passam a se tornar fundamentais na reorganização da esfera pública e de seus valores.

Contudo, sobre esse aspecto, foi possível observar que, em Duque de Caxias, o controle social desses programas ainda é incipiente. Em regra, as estruturas e órgãos de controle já foram criados, mas a atuação dos mesmos encontra-se, ainda, condicionada a relações hegemônicas estabelecidas e mantidas pela coação ou, mais frequentemente, pelo “apadrinhamento”. Da mesma forma, foi verificado que a insuficiência técnica dos representantes da

sociedade civil nesses órgãos fragiliza, quando não impede, o seu funcionamento adequado. Esse desconhecimento contribui, também, para a falta de aplicabilidade do Plano Municipal de Assistência Social. Neste aspecto, verificou-se que este se limita a compilar as ações previstas no Plano Nacional, sem especificar de que forma serão executadas em âmbito local.

Ainda no que se refere à qualificação dos atores envolvidos no campo da assistência social, em Duque de Caxias, este estudo possibilitou conhecer uma realidade preocupante. Na esfera governamental, ficou demonstrado que a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, instância administrativa que tem por função implementar o Plano Municipal de Assistência Social, não possui quadro técnico apropriado. De fato, a qualificação profissional é baixa, refletindo o pouco investimento do governo municipal na formação de seus agentes e a ausência de uma política de recursos humanos para o órgão. Por outro lado, no que se refere ao vínculo empregatício desses profissionais, foi demonstrado que a Secretaria não possui funcionários estatutários, mantendo, atualmente, vinculações através de cargos comissionados ou por convênios e/ou contratações, o que reforça ainda mais as práticas clientelistas no município.

Por outro lado, a discussão sobre a descentralização dos programas sociais em Duque de Caxias envolveu a análise da trajetória da assistência social, demarcada por diversos tipos de organização e de regulação. Atualmente, têm-se como referencial nacional a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993 com o objetivo evidente de superar práticas que, até então, caracterizavam a assistência social como um campo conservador e burocrático, voltado para a repressão, para a segregação e para o disciplinamento. Em um movimento contrário, foi possível perceber que a área vem sendo influenciada por uma filantropia democratizada, que busca promover a organização de esferas de expansão de estruturas de defesa de direitos, como conselhos, organizações civis e outras estruturas, reguladas por legislações e normativas específicas. Nesse sentido, a aprovação do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) parecem indicar a consolidação e o aprofundamento do projeto democratizante e descentralizador da LOAS.

No que se refere ao SUAS, cabe ressaltar que sua criação reacendeu o debate sobre a ampliação de investimentos na assistência social e de reestruturação neste campo, para responder com qualidade e de forma efetiva aos agravos nas situações de vulnerabilidade social. Superar ranços históricos

locais, presentes no campo da assistência, continua sendo o principal desafio para a sua efetiva consolidação como política pública.

Esse quadro sugere o aprofundamento de um modelo de ação pública no campo da assistência social, através do qual são criados canais e/ou mecanismos de participação social, a exemplo dos conselhos municipais, conferências e outras instâncias deliberativas, propiciando a interlocução entre os atores de distintas representações. Diante do exposto, foi possível verificar que o propósito evidente da atual Política Nacional de Assistência Social está em romper as amarras de um tradicionalismo institucional, que manteve a assistência social numa posição secundária no âmbito das ações estratégicas do Estado brasileiro. Ao contrário, a Política Nacional de Assistência Social parece caminhar na direção do fortalecimento da assistência social como política pública, capaz de superar culturas políticas que reproduzem o clientelismo, o assistencialismo e o mandonismo local, que demarcam relações de subalternidade e de dependência de governados em relação a governantes.

Nesta pesquisa foi destacado, também, o papel dos centros sociais em Duque de Caxias, sendo possível afirmar que eles ocuparam lacunas deixadas pela “inoperância do poder público”. Nesse sentido, destacou-se que a insuficiência da rede socioassistencial pública manifesta-se de variadas formas, desde a ausência de equipamentos socioassistenciais até a má distribuição no território municipal. Da mesma forma, ficou demonstrado que os centros sociais são, frequentemente, utilizados por políticos que, em busca de dividendos eleitorais, mantêm equipamentos socioassistenciais até mais sofisticados do que aqueles oferecidos pelo poder público. Paradoxalmente, esses centros sociais são, em regra, financiados pelo fundo público. Essa constatação permitiu identificar a existência, em Duque de Caxias, de um ciclo vicioso, no qual o vereador passa a não desempenhar o seu papel de fiscalizador e proponente de melhorias, investindo, ao contrário, nas lacunas e limitações da atuação do Estado para intervir de forma pontual e eleitoreira, na tentativa de suprir as lacunas existentes e, assim, ser reconhecido como “benfeitor”.

Diante dos resultados apresentados até aqui, seria possível concluir que o quadro da assistência social, em Duque de Caxias, apresentou pequenos e tímidos avanços nos últimos anos, sobretudo se considerarmos as perspectivas de mudanças ocorridas no âmbito nacional. De fato, os resultados gerais da pesquisa indicam a manutenção de uma cultura política perversa que se adapta formalmente a princípios e diretrizes democráticos sem, contudo, sofrer modificação em seu conteúdo.

Ainda assim, é preciso apontar que esta pesquisa também identificou avanços, cabendo mencionar que a última versão do Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias foi constituída por uma comissão composta por representações do governo e da sociedade civil, com posterior aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, é possível reconhecer que novos espaços democráticos (ainda que imperfeitos) vêm sendo abertos, permitindo a participação da sociedade civil no debate sobre a política de assistência social em Duque de Caxias. Destacou-se, neste aspecto, a experiência do Fórum de Assistência Social, que é caracterizado como um movimento independente da gestão municipal, sendo explícito que sua força está condicionada a participação das instituições sociedade civil, que o financiam.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o processo histórico ocorre em meio a contradições, avanços, recuos e permanências. Em Duque de Caxias, o quadro apresentado indica que a assistência social local ainda conserva traços de um modelo conservador, pautado, por um lado, na ausência de registros e de dados qualificados e, de outro, em posturas políticas conservadoras e na ausência de investimentos para o setor.

Mudar significa alterar práticas, empreender novas estratégias e caminhos capazes de fortalecer o sistema público garantidor de direitos. Mudar não significa permanecer preso e refém de práticas que continuam beneficiando aqueles que detêm o poder. Não obstante as possíveis limitações deste estudo, os resultados obtidos com a pesquisa, bem como as questões que suscitaram, longe de serem conclusivos, revelam a necessidade de que novos estudos e aprofundamentos sobre o tema sejam realizados.

Por fim, cabe mencionar que o tratamento dado ao tema buscou expressar o compromisso com a construção de conhecimentos capazes de qualificar as políticas sociais e permitir a adoção de princípios e diretrizes democráticos para a consolidação da política de assistência social, como política pública e garantidora de direitos, em Duque de Caxias e em diferentes localidades brasileiras que apresentam problemas e complexidades semelhantes.

## 7

### Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, n. 31. São Paulo: 1988.

\_\_\_\_\_. O Leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 1989.

ABREU, M. de A. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 2ª edição. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ZAHAR, 1988.

AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Identidade, oposição e pragmatismo: uma teoria política do voto. **Lua Nova**, n. 26, São Paulo, 1992.

ALMEIDA, M. H. T. de; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública** [online], 2003, v.9, n.1.

ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**. Political attitudes and democracy in five nations. USA/Canadá: Little, Brown and Company, 1965.

ALVES, J. C. S. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias/RJ: APPH; CLIO, 2003.

\_\_\_\_\_. **Baixada Fluminense**: A Violência na construção do poder. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Sociologia/USP, 1998.

AMORIM, M. S. de S. **Cultura Política e Decisão Eleitoral no Oeste do Paraná**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2006.

ANDERSON, B. **Imagined Communities**: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. Londres; Nova Iorque: Verso, 1991.

ANTUNES, R. **O Caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os Sentidos do Trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRETCHE, M. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 39, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v 11, n. 31, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 40, n. 14, 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010.

ARRUDA, M. da C. C. Qualificação versus Competência. **Boletim Técnico do SENAC**. N. 149, maio-agosto de 2000.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, 1995.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B de S. (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. **Coleção Reinventar a Emancipação Social**. v. 01. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**. v. 15, n. 4. São Paulo out./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Revista Opinião Pública**. v. 14, n. 2. Campinas: 2008.

BARBOSA, J. L. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, v.XIV, n. 331 (51). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso em: 29 mai. 2012.

BARRETO, A. **Cartografia política**: as faces e fases da política na Baixada Fluminense. Tese de Doutorado em Antropologia Social. PPGAS/Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BAYLOS, A. **Tempos Difíceis**: democracia social ameaçada na Europa. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. 2012. Acesso em: 30 mai. 2012.

BELOCH, I. **Capa preta e lurdirinha**: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada. Rio de Janeiro: Record, 1986.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BORBA, J. Cultura Política, Ideologia e Comportamento Eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Revista Opinião Pública**. v. XI. Campinas, 2005.

BORDIEU, P. **O Poder Simbólico**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1998.

BORJA, J. **Democracia Local**: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la Ciudad y Participación Popular. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.



BÓRON, A. A Sociedade Civil após o dilúvio neoliberal. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 12 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada em D.O.U de 08 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social - MDS/CNAS. **História da Política de Assistência Social**. Texto produzido para capacitação de conselheiros estaduais e municipais de assistência social. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Avaliação de risco à saúde humana por resíduos de pesticidas organoclorados em Cidade dos Meninos**. Coordenação-Geral de Vigilância Ambiental em Saúde/MS. Duque de Caxias, RJ, 2002.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB RH/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília – DF, dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Desafios da Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios e Estados**. Caderno 03. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2007.

CANCLINI, N. G. **Culturas Híbridas - estratégias para entrar e sair da modernidade**. Tradução de Ana Regina Lessa e Heloísa Pezza Cintrão. São Paulo: EDUSP, 1997.

CANTALEJO, M. H. de S. **O Município de Duque de Caxias e a Ditadura Militar: 1964-1985**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2008.

CARDOSO, A. **Retratos da Baixada Fluminense**. Instituto de Pesquisas e Análises Históricas e de Ciências Sociais da Baixada Fluminense (Ipahb) e Coleção Arruda Negreiros (CAN). Duque de Caxias, 2010.

CARVALHO, F. J. C. de. Keynes e o Brasil. In: **Economia e Sociedade**; Campinas, v. 17, Número especial, 2008.

CASTRO, M. H. G. de. (1991), Descentralização e Política Social no Brasil: As Perspectivas dos Anos 90. **Espaço & Debates**, n. 32, NERU.

CAVALCANTI, S. T. **Tenório, meu pai**. São Paulo: Global, 1986.

CHAUÍ, M. Considerações sobre a Democracia e os Obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

\_\_\_\_\_. Cultura Política e Política Cultural. **Revista Estudos Avançados**, n. 9, v. 23. São Paulo, 1995, p. 71-84.

CHEIBUB, Z. B.; LIMA, M. R. S.. Instituições e Valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 25, v. 12, 1997.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: **Deliberative Democracy; essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política**. São Paulo: Cortez. 1994.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus. 1989.

COUTINHO, C. N. **Democracia como Valor Universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

\_\_\_\_\_. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha. **Estudos de Política e Teoria Social**. UFRJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1. sem. 1997.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, n. 5. São Paulo. 2004.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DELUIZ, N. A Globalização Econômica e os desafios à formação profissional. **Boletim Técnico do SENAC**, n. 02, v. 22. Rio de Janeiro, maio/agosto 1996.

DENNINGER, E. “Segurança, diversidade e solidariedade” ao invés de “liberdade, igualdade e fraternidade”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 88. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

DRAIBE, S. M. Há Tendências e Tendências: com que Estado de Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século? **Cadernos de Pesquisa**, n. 10, Unicamp/NEPP, 1989.

\_\_\_\_\_. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 08, Unicamp/NEPP, 1993.

\_\_\_\_\_. Uma Nova Institucionalidade para as Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, n. 11. São Paulo: 1997.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias**. Câmara Municipal de Duque de Caxias, 1990.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Percepção dos agricultores familiares periurbanos de três municípios da Baixada Fluminense em relação aos recursos florestais**. 2001. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/901183/1/TRABALHO302.pdf>. Acesso em 15 mai. 2012.

ENNE, A. L. S. Imprensa e Baixada Fluminense: múltiplas representações. **Ciberlegenda**. N. 14. Niterói: UFF, 2004. Disponível em: <http://www.uff.br/mestcii/enne1.htm>; Acesso em 18 mai. 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24. Rio de Janeiro, 1991.

\_\_\_\_\_. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n. 35. São Paulo: Cedec, 1995.

FALCON, F. História e Poder. In: CARDOSO, C. F.; VAINEAS R. (Orgs.). **Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia**. Rio de Janeiro, Campus, 1997.

FALEIROS, V. de P. Entidades de Assistência Social. **Relatório final de consultoria do CNAS sobre a regulamentação dos artigos 3º e 9º da LOAS**. Brasília, 1997. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social no Mundo Contemporâneo. In: FREIRE, L M. B. et all (Orgs.). **Serviço Social, Política Social e Trabalho**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª Edição. São Paulo: Globo, 2001. Primeira edição 1979.

FARIAS, L. O. **Diagnóstico das condições sócio-econômicas e de gestão pública dos municípios da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro;Brasília MDS/SAGI/DAM, 2005.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. **Evento discute desenvolvimento da Baixada na FIRJAN em Duque de Caxias**. 2011. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC370AE73C01370F725D911AF9.htm>. Acesso em 15 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Comperj: potencial de desenvolvimento produtivo. **Estudos para Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro**. n. 1. Rio de Janeiro FGV: 2008.

FERRAREZI, E. Estado e Setor Público Não Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: **Anais do II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, Venezuela, 1997.

FERREIRA, I. S. B. Assistência Social: os limites à efetivação do direito. **Katálisis**, n. 4, UFSC/CSE/DSS, Florianópolis: EDUFSC, 2000.

FERREIRA, M. de M. A Nova “Velha História”: o retorno da história política. **Revista de Estudos Históricos**, v. 10. Rio de Janeiro, 1992.

FILHO, S. C. S. **A Territorialidade dos Centros Públicos de Acesso a Internet no município de Duque de Caxias**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGEU/UERJ, 2008.

FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social**: padrões e crises. IEA/USP. 1997. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em 04 dez. 2008.

FLEURY, S. Reforma Del Estado em América Latina. **Revista Nueva Sociedad**. n. 160, Venezuela: 2000.

FONSECA, C. M. O. **Saúde no Governo Vargas (1930–1945)**: dualidade institucional de um bem público. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

FORTES, M. do C. C. **Tenório – O Homem e o Mito**. Rio de Janeiro: Record, 1986. 2ª edição.

FOUCAULT, MI. **Microfísica do Poder**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

FREITAS, M. R. L. **Cidadania e Tutela na Política de Assistência Social**: uma análise da cultura política de gestores e usuários na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese de Doutorado. UnB. Brasília, 2008.

FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998. Primeira Edição 1933.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

FUNDAÇÃO CIDE. **Estado do Rio de Janeiro**: regiões de governo. Secretaria de Planejamento e Gestão/Coordenadoria de Estudos e Pesquisas. Rio de Janeiro, 2009.

GENTILLI, P.; FRIGOTTO, G. **A Cidadania Negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, Buenos Aires: CLACSO, 2002.

GOHN, M. da G. **Educação não formal e cultura política**. São Paulo: Cortez, 1999.

GOMES, A. de C. Política: história, ciência, cultura etc. **Revista de Estudos Históricos**, v. 17. Rio de Janeiro, 1996.

\_\_\_\_\_. A Política Brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In: NOVAIS, F. A.; SCHWARCZ, L. M. (Org.). **História da Vida privada no Brasil – 4**: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

GOMES, A. de C. História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOIHET, R; BICALHO, M. F. B.; GOUVÊA, M. F. S. (Org.). **Culturas Políticas – ensaios de história cultural, história política e ensino de história**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad/FAPERJ, 2005.

GOMES, M. A. F. (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU – USP/FUPAM, 1999.

GOMES, M. de F. C. Política Social e o Pensamento de Paulo Freire. **Revista Eletrônica do Grupo Aleph**. Faculdade de Educação da UFF. Ano II, n. 9, Rio de Janeiro, 2006.

GONZÁLEZ, V. M.; MARQUES, V. T. Repensando as categorias “cultura política” e “participação”. **Anais do Seminário de Ciência Política da UFPE**, 4, 2008, Recife. Recife: UFPE, 2008.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. Maquiavel, a política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HILÁRIO, J. C. S. Vargas. História Política – cultura política e sociabilidade partidária: uma proposta metodológica. **Revista de História da Unisinos**, v.10. n. 02. São Paulo, 2006.

INGLEHART, R. The Renaissance of Political Culture. **American Political Science Review**, Washington, D. C., v. 82, n. 4, 1988.

\_\_\_\_\_. Cultura e democracia. In: HARRINSON, L. E. ; HUNTINGTON, S. **A cultura importa**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE,  
**Censo 2010.** Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rj>. Acesso em 14 abr.  
 2012.

JULLIARD, J. A Política. In: LEGOFF, J; NORA, P. (Orgs.). **História:**  
 novas abordagens. 3ª edição. Rio de Janeiro, 1988.

JUNIOR, O. A. S. **Democracia e Governo Local:** dilemas da reforma  
 municipal no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

KELSEN, H. Essência e Valor da democracia. KELSEN, H. (Org.). **A**  
**Democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 1929.

KUSCHNIR, K.; CARNEIRO, L. P. As dimensões subjetivas da Política:  
 cultura política e antropologia política. **Revista de Estudos Históricos.** v.  
 13. n. 24. Rio de Janeiro, 1999.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. de. Democracia e reforma institucional no  
 Brasil: uma cultura política em mudança. **Dados – Revista de Ciências**  
**Sociais,** v. 34. n. 03. São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Da Independência a Lula:** dois séculos de política brasileira.  
 São Paulo: Augurium Editora; 2005.

LANDIM, L. **A Invenção das ONG's:** do serviço invisível à profissão sem  
 nome. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Universidade Federal  
 do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1993.

LANE, R. Political Culture: residual category or general theory?  
**Comparative Political Studies.** v. 25, n. 03, 1992.

LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil:  
 1895–1965. In: FERRAZ, C. **Projetos e Intervenções Urbanísticas**  
**Planos e Projetos Urbanísticos I,** v. 5, n. 3. V SEMINÁRIO DE  
 HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. PROPUR-URFRGS, 1998.



LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG/PNUD, 2006.

LUKÁCS, G. **História e Consciência de Classe**. Porto: Publicações Escorpião, 1974.

MACHADO, M. B. **Ciência Política e Socialização Política nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

MAGANE, F. T. **Crítica Ontológica à Teoria da Democracia como valor universal de Carlos Nelson Coutinho**. São Paulo: PUC/SP, 2007.

MARQUES, A. dos S. **Da Área de Segurança Nacional aos Governos Eleitos**. Duque de Caxias 1971-2003. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEMPEDUCH, 2003.

MATTOS, C. La Descentralización? Uma nueva panacea para impulsar El desarrollo local. **Cuadernos del Claeg**. Montevideo, 1989.

MEDEIROS, C. M. B. et al. Democracia, Participação e Direito: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. In: VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...** Panamá, 2003.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, M. C. de S. et all. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOISÉS, J. A. A Desconfiança nas Instituições Democráticas. **Revista Opinião Pública**. v. XI, n. 1. Campinas, 2005.

MOISÉS, J. A. Cultura Política, Instituições e Democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**; v. 23, n. 66. São Paulo, 2008.

MOORE, B. **Social origins of dictatorship and democracy**; lord and peasant in the making of the modern world. Boston: Beacon Press, 1966.

MORRIS, C. W. **Um ensaio sobre o Estado moderno**. São Paulo: Landy Editora, 2005.

MOURA, G. de. **Discurso em Anais da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro, 1951.

NEVES, A. V. **Clientelismo, Cultura Política e Democracia**: dilemas e desafios da participação popular: a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa. Campinas: Unicamp, 2006.

NEVES, D. P. Vitimização Social e Tutela Filantrópica. **O Social em Questão**, n. 17. Rio de Janeiro: PUC-RIO, Departamento de Serviço Social. 2006.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: Zahar Editora, 1997.

O'DONNELL, G. Teoria Democrática e Política Comparada. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. v. 42, n. 04. Rio de Janeiro. 1999.

\_\_\_\_\_. **Modernization and bureaucratic-authoritarianism**; studies in South American politics. Berleley: Institute of International Studies University of California, 1973.

OJIMA, R.; PEREIRA, R. H. M.; SILVA, R. B. da. **Cidades-dormitório e a mobilidade pendular**: espaços da desigualdade na redistribuição dos riscos socioambientais? XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP. Realizado em Caxambu/MG, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1384.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1384.pdf). Acesso em 15 mai. 2012.

OLIVEIRA, A.; SANTOS, M. Dilemas e desafios para a cidadania na Baixada Fluminense. In: **Impunidade na Baixada**. Rio de Janeiro: FASE, 2005.

OLIVEIRA, F. M. de. Construção de Identidades Coletivas de Sujeitos Sociais. XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Anais...** Recife: UFPE, 2007.

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. **Revista Ser Social**, n. 12. Brasília: UNB, 2003a.

OLIVEIRA, I. História Política e historiografia do Brasil República. In: **Textos de História**. v. 15. n. 1/2. Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, R. M. de. **Cidade dos Meninos, Duque de Caxias, RJ**: linha do tempo sobre a contaminação ambiental e humana. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2008.

OTTMANN, G. Habermans e a Esfera Pública no Brasil: considerações conceituais. **Novos Estudos do CEBRAP**, n.68. 2006, p. 61-72.

PAIVA, V. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: **A Cidadania Negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, Buenos Aires: CLACSO, 2002.

PAIVA, V. Desmistificando as profissões. **Contemporaneidade e Educação**. Ano II, n. 01. Rio de Janeiro, 1997.

PANDOLFI, D. C. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PAOLI, M. C. Empresas e Responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PASTANA, D. R. Cultura do Medo e Democracia: um paradoxo brasileiro. **Revista Mediações**. Londrina, v. 10, n. 2, 2005.

PASTOR, M. **A Democratização da gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR no período de 2001-2004**: a ampliação do acesso e da participação. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2006.

PEREIRA, A. W. **Ditadura e Repressão – o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PEREIRA, F. C. O que é Empoderamento (Empowerment). **Informativo Científico da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí (Fapepi)**. Teresina, 2006.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

PINHEIRO, P. S. Transição Política e não-estado de direito na República. In: SANCHS, I; WILHEN, J; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD Brasil. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/>. Acesso em 10 abr. 2012.

PRZEWORSKI, A. **Capitalism and social democracy**. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 1985.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMALHO, J. R. Estado Novo, industrialização e a formação do trabalhador brasileiro: o caso FNM. **Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, 2007.

RAMPAZZO, L. **Metodologia Científica [para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação]**. 2ª Edição. São Paulo: Loyola, 2002.

RÉMOND, R. Uma História Presente. In: RÉMOND, R. (Org.). **Por uma História Política**. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RICCI, R. Associativismo Paulistano e Cultura Ambivalente, In: AVRITZER, L. (Org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

ROSANVALLON, P. **A Crise do Estado Providência**. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.

\_\_\_\_\_. Por uma História Conceitual do Político. **Revista Brasileira de História**. v.15. n. 30. São Paulo, 1995.

SADER, E. Prefácio. In: MESZÁROS, I. **A Educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo. 2005, p. 15-18.

SANTOS, C. G. dos. **Gestão Democrática na Saúde**: análise de experiências dos Conselhos Gestores de Unidades no município de Duque de Caxias. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2006. Dissertação de Mestrado.

SANTOS, W. G. O Híbrido Institucional Brasileiro. In: SANTOS, W. G. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco. 1993.

SCHMITT, C. **The Crisis of Parliamentary Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1926.

SCHMITTER, P. C. La Concertación Social en Perspectiva Comparada In: ESPINA, A. (Org.). **Concertación social, neocorporatismo y Democracia**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad, 1991.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism, and democracy**. Nova Iorque; London: Harper & brothers, 1942.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEIBEL, E. J.; OLIVEIRA, H. M. J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUSFC, n. 39, abril de 2006.

SEMERARO, G. Da Sociedade de Massa à Sociedade Civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Revista Educação & Sociedade**, ano XX, n. 66. Rio de Janeiro, 1999.

SHAH, A. **Local Governance in Developing Countries**. Washington: The World Bank, 2006.

SILVA, A. N. **A Via Democrática para o Socialismo na obra de Carlos Nelson Coutinho**. Pernambuco: UFPE, 2003.

SILVA, A. **Memórias de Tenório Cavalcanti**: segundo narrativa a Arlindo Silva. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1954.

SIMIONATTO, I. **Gramsci**: sua Teoria, influência no Brasil e influência no Serviço Social. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC. 1995.

\_\_\_\_\_. A Influência do Pensamento de Gramsci no Serviço Social Brasileiro. **Revista Trilhas**, v. 2, n.1. Belém. 2001.

SIQUEIRA, C. G. de. **Surgimento de Municípios nos 90**: a influência da Distribuição Populacional e do Novo Arranjo Político-Institucional no Processo Emancipatório Paulista. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, IFCH/UNICAMP, de 2003.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. v. 41, n. 3, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, M. T. A. de. Argumentos em Torno de um "Velho" Tema: A Descentralização. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SOUZA, M. S. de. Os Impactos das Políticas Agrárias e de Saneamento na Baixada Fluminense. **Pilares da História**, ano IV, n. 5, 2006.

\_\_\_\_\_. Memórias da Emancipação e Intervenção no Município de Duque de Caxias nos anos de 40 e 50. **Pilares da História**, ano II, n. 3, 2003.

\_\_\_\_\_. **Escavando o passado da cidade**. Duque de Caxias e os projetos de poder político local: 1900-1964. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002. Dissertação de Mestrado.

\_\_\_\_\_. A Construção do poder Local em Duque de Caxias no período de 1943 – 1997. **Hidra de Igoassu – Caderno de textos de História Local e Regional da Baixada Fluminense**, ano I. n.1, 1999.

SOUZA E SILVA, C. A. de. **O espaço de Tenório Cavalcanti no campo político do Rio de Janeiro**. PPCIS/UERJ, 2006.

STAMPA, I. T. Espaços públicos no Brasil: desafios para uma construção democrática. **Revista O Social em Questão**. v. 15, n. 15. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Serviço Social, 2006.

\_\_\_\_\_. **Nos trilhos da privatização: ferrovias e ferroviários do Rio de Janeiro em questão**. São Paulo: Annablume, 2011.

TATAGIBA, L. F. **Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Campinas: Unicamp, 2003.

TAVARES, G. de C. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Unesco, 2009.

TELLES, V. da S. Sociedade Civil, direitos e espaços públicos. **Revista Pólis**, n. 14, São Paulo. Instituto Pólis. 1994.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TOBAR, F. O Conceito de Descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Política Pública**, Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

TORTORELLA, A. **Vocabulário Gramsciano - filosofia e questões teóricas**. Fundação Lauro Campos. Disponível em: <http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/152-documento/246-vocabulario-gramsciano>. 2008. Acesso em 25 mai. 2012.

VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 2, v. 30, 1996.

VIANNA, M. L. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, v. 1, n. 18 - Rio de Janeiro: UFRJ/Escola de Serviço Social, 2008.



VIOLA, E.; MAINWARING, S. Novos Movimentos Sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

VIOLIN, T. C. A Sociedade Civil e o Estado Ampliado, por Antônio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**. v. 01, n. 01. 2006.

WAGNER, P. **Theorizing Modernity**: Inescapability and Attainability in Social Theory. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd, 2001.

WEBER, M. **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press, 1919.

WELLERSTEIN, I. **Democracy, Capitalism and Transformation**. Vienna: 2001.

WERCHEIN, J.; NOLETO, M. J. (Orgs.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

WOOD, E. M. **Democracy Against Capitalism**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

YASBEK, M. C. Terceiro Setor e despolitização. **Revista Inscrita**. v. 06. CFESS: Brasília-DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. As Ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

## **8** **Anexos**

### **8.1** **Anexo 1 – Plano Municipal de Assistência Social de Duque de** **Caxias/RJ, 2010 - 2013**



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

## **PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**DE DUQUE DE CAXIAS/RJ.**

**Período: 2010 – 2013**

## **1. Apresentação do Plano**

### **1.1. Aprovação do Plano no Conselho Municipal**

O Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias – CMAS/DC, no uso das atribuições conferidas pela Lei Federal nº. 8.742 de 07 de dezembro de 1993 e pela Lei Municipal nº. 2.267 de 13 de julho de 2009.

Resolve:

**Art. 1º.** Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social 2010/2013.

**Art. 2º.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Resolução nº. 106 – CMAS/2010.

### **1.2. Processo de Elaboração do Plano Municipal de Assistência Social**

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH de Duque de Caxias, juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS - que discutiu a feitura do Plano Municipal de Assistência Social através do grupo de trabalho composto por representante do gabinete Simone de Almeida Pinto, representantes da Proteção Social Básica Marcia Sanches Braga Figueira, Flávia Batista de Souza, Gilcelene Braga Fernandes e Evanderlina M. J.G. (Luana), representantes da Proteção Social Especial Solange Gorette da Silva, Ângela Garrido de Carvalho, Débora Sena dos Santos e Elisa Maria de Almeida Carvalho, e representantes do CMAS Adilso Alves Pontes, Marilza Filomena da Conceição, Tatiana Neiva Ramos e Lazara A. R. Penedo, com apresentação de conteúdo teórico, análise documental e construção do instrumento de gestão que organiza, norteia e regula a execução da Política de Assistência Social.

Visando garantir a integridade do processo, este plano contará com metas de monitoramento e avaliação, que permitirão a aferição da eficácia, eficiência e efetividade do planejamento.

O Monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social será realizado quadrimestralmente em consonância com a realização da prestação de contas da diretoria financeira e análise do CMAS.

## 2. Órgão gestor da Assistência Social

### 2.1. Identificação

Nome do Órgão Gestor: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH

Endereço: Av. Brigadeiro Lima e Silva, 1618

Bairro: Centro – Duque de Caxias – Rio de Janeiro

CEP: 25071-180

DDD (21) Telefone 2672.6653 DDD (21) Fax 2672.6658

Email: ito@duquedecaxias.rj.gov.br

Responsável: Airton Lopes da Silva

Escolaridade: Ensino Médio

### 2.2. Composição da Equipe do Órgão Gestor

Área de atuação	Grau de Escolaridade							Quantidade
	Fundamental Completo	Fundamental Incompleto	Médio Completo	Médio Incompleto	Superior Completo	Superior Incompleto	Pós-Graduação	
Administrador					1			1
Advogado/Assessor Jurídico					6			6
Assessor						7	1	8
Assessor Administrativo			1			1		2
Assistente Administrativo	1	1	17	1	3	10	1	34
Assistente Social					47		4	51
Atendente	4	1	16	1		1		23
Auxiliar Administrativo	2	2	51	5	4	14	1	79
Auxiliar de Cozinha	4	3	1					8
Auxiliar de Serviços Gerais	17	21	7	5				50
Chefia de Setores			3		4			7
Consultor					1			1

Coordenador					17	5	6	28
Cozinheira	3	5	3	1				12
Digitador			22	2	4	11		39
Dinamizadora			2		1	2		5
Diretor					4	2	2	8
Educador Social			20	2	2	1		25
Encarregado			1		1	1		3
Enfermeira					1			1
Estagiária						2		2
Fisioterapeuta					9			9
Fonoaudiólogo					2			2
Inspetor	1	2	7			3		13
Instrutor de Equitação			6			1		7
Monitor				1				1
Motorista	4	4	11	2	2			23
Nutricionista					1		1	2
Oficineiro	1		18	1	3	1		24
Pedagogo					8		1	9
Porteiro	2	2	1					5
Professor de Ed. Física					7	1		8
Psicólogo					19		3	22
Recreador			1					1
Relações Públicas					1			1
Secretária					1			1
Secretário Executivo					1			1
Segurança				1				1
Supervisor						1		1
Sipervisor da DGPSB					1			1
Supervisor Técnico					1			1
Técnico de Enfermagem			7			1		8
Técnico de Financeiro						1		1
Técnico de Informática			1					1
Terapeuta					2			2
Vigia			1					1
Total								539

Função	Vínculo Empregatício			Total
	Cargo	HOPE	IDR	
Administrador	1			1
Advogado/Assessor Jurídico			6	6
Assessor	8			8
Assessor Administrativo			2	2
Assistente Administrativo	4	28	2	34
Assistente Social	1		50	51
Atendente		20	3	23
Auxiliar Administrativo	5	67	7	79
Auxiliar de Cozinha		2	6	8
Auxiliar de Serviços Gerais		35	15	50
Chefia de Setores	7			7
Consultor	1			1
Coordenador	16		12	28
Cozinheira		5	7	12
Digitador	2	37		39
Dinamizadora			5	5
Diretor	8			8
Educador Social		5	20	25
Encarregado	1	2		3
Enfermeira			1	1
Estagiária		1	1	2
Fisioterapeuta			9	9
Fonoaudiólogo			2	2
Inspetor			13	13
Instrutor de Equitação			7	7
Monitor			1	1
Motorista	1	22		23
Nutricionista			2	2
Oficineiro		1	23	24
Pedagogo			9	9
Porteiro			5	5
Professor de Ed. Física			8	8
Psicólogo			22	22
Recreador			1	1
Relações Públicas	1			1
Secretária	1			1
Secretário Executivo	1			1
Segurança			1	1
Supervisor			1	1
Supervisor da DGPSB			1	1
Supervisor Técnico			1	1
Técnico de Enfermagem			8	8

Técnico Financeiro			1	1
Técnico de Informática			1	1
Terapeuta			2	2
Vigia		1		1
<b>Total</b>				<b>539</b>

### 3. Conselho Municipal de Assistência Social

#### 3.1. Identificação

**Nome do Presidente:** Adilso Alves Pontes

**Numero de membros:** 08 membros titulares representantes da sociedade civil; 08 membros titulares representantes governamentais e seus respectivos suplentes.

**Endereço:** Av. Brigadeiro Lima e Silva, 1618 – 2º. Andar

**Bairro:** Jardim 25 de Agosto **CEP :** 25071-182

**DDD 21 Telefone** 21 – 2672.6656

**E-mail do Conselho:** CMASDUQUEDECAXIAS@YAHOO.COM.BR

#### Representação:

NOME	ENTIDADE/ÓRGÃO	REPRESENTAÇÃO	T/S
Airton Lopes da Silva	SMAS	Governamental	Titular
Nelma de Azeredo	SMAS	Governamental	Suplente
Iranir Cardoso de Souza	SMAS	Governamental	Titular
Tatiana Neiva Ramos	SMAS	Governamental	Suplente
Denise Maria Fernandes Pinheiro	SME	Governamental	Titular
Ana Cláudia Gomes Cunha de Carvalho	SME	Governamental	Suplente
Marilsa Felomena da Conceição	SMAS	Governamental	Titular
Ângela Garrido de Carvalho	SMAS	Governamental	Suplente
Marcus Anchieta Silva	Procuradoria	Governamental	Titular
Lúcia Maria Mero Gaspar	Procuradoria	Governamental	Suplente
Fernando Pinto Rodrigues	SMFP	Governamental	Titular
Priscila Souza Lauterjung	SMFP	Governamental	Suplente

Denise de Souza Cordeiro Vaz	SMS	Governamental	Titular
Raquel de Souza Gonçalves	SMS	Governamental	Suplente
Hildete Francisca de Oliveira	Ass. Ens. Jardelina Dantas	Sociedade Civil	Titular
Cassandra de Souza	Ass. Ens. Jardelina Dantas	Sociedade Civil	Suplente
Florisvaldo Julio Guimarães	Instituto Afro Cultural Ojuobá Axé	Sociedade Civil	Titular
Rodrigo Gonçalves da Silva	Instituto Afro Cultural Ojuobá Axé	Sociedade Civil	Suplente
Adilso Alves Pontes	Lar Fabiano de Cristo	Sociedade Civil	Titular
Michele Souza Costa	Lar Fabiano de Cristo	Sociedade Civil	Suplente
Lazara Aparecida Rodrigues Penedo	ASPAS	Sociedade Civil	Titular
Carlos Alexandre M. Solto Menor	ASPAS	Sociedade Civil	Suplente
Jandyra Baptista Jacintho dos Santos	Lar de Maria Dolores e Meimei	Sociedade Civil	Titular
Amilton Baptista Jacintho	Lar de Maria Dolores e Meimei	Sociedade Civil	Suplente
Rosita da Silva Alves	Lar Evang. de Assist. ao Carente Amor Maior	Sociedade Civil	Titular
Julio Pereira da Silva	Lar Evan. de Assist. ao Carente Amor Maior	Sociedade Civil	Suplente
Gleice Fabiano Fonseca dos Santos	Casa Espírita Francisco de Assis	Sociedade Civil	Titular
Kelly Cristina Pereira de Souza	Fraternidade Eclética Espiritualista Universal	Sociedade Civil	Titular

#### **Secretario Executivo:**

**Nome:** Rodolfo Parreira Suzano

**Escolaridade:** Graduado em Estudos Sociais

**E-mail do Conselho:** CMASDUQUEDECAXIAS@YAHOO.COM.BR

### **3.2. Ações Desenvolvidas pelo Conselho Municipal de acordo com as suas Atribuições:**

O Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias apresenta na forma da Lei 2267/2009 em seu artigo 2º. e seus respectivos incisos, alíneas e parágrafos, bem como, em seu regimento interno suas atribuições.



## 4. Diagnóstico Social

O Município de Duque de Caxias possui uma área de 468,3 km<sup>2</sup>, com uma divisão territorial e administrativa configurada por quatro distritos: Centro, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém. Apresenta um crescimento populacional da ordem de 8,7% entre 2000 e 2005, quando atingiu 842.890 habitantes, o que representa 7,4% do contingente populacional de sua Micro Região, apresentando uma densidade demográfica de 1.800 pessoas por km<sup>2</sup>, a 8ª maior do Estado.

De acordo com o Censo 2000, a taxa de urbanização alcança 99,6% de sua população, distribuídas em 256.422 domicílios, dos quais 69,3% tem acesso à rede geral de abastecimento de água, 57,1% estão ligadas à rede geral de esgoto sanitário, e 88,9 % têm coleta regular de lixo.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Duque de Caxias apresentou índice 0,753 em 2000. Nesse mesmo ano a taxa de alfabetização das pessoas com 15 anos ou mais chegou a 92,4%, chegando a 228.485 alunos matriculados em 2005.

É importante ressaltar que apesar do IDH do município ser de 0,753 (médio), observamos que este está relacionado ao aumento da oferta de serviços na área de educação e saúde (distribuição de vacinas, acesso a medicamentos e atendimento médico-hospitalar), o que contribui para o aumento da expectativa de vida da população. Contudo, não retrata a realidade na distribuição de renda, tendo em vista que segundo dados recolhidos no mapa de pobreza e desigualdade do IBGE, Duque de Caxias tem 53,53% de incidência da pobreza, assim como, o índice de desenvolvimento da família é de 0,56 sabendo que sua variação é de 0 a 1 e vem traçar um mapa em 6 dimensões sobre a vulnerabilidade das famílias, apresentando per capita de até ½ salário mínimo ou renda familiar de até 3 salários mínimos. As dimensões abordadas são: composição familiar, acesso ao conhecimento, ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais, dados estes que atendem ao perfil de famílias referenciadas e acompanhadas nos CRAS.

O PIB a preços básicos de 2004 alcançou R\$ 13.968 milhões, que o colocou na segunda posição entre os 92 municípios fluminense, com uma variação de 9,9% em relação ao ano anterior. O PIB *per capita* foi de R\$ 16.814,75. Se considerarmos a média do PIB *per capita* como índice 100,00, o de Duque de Caxias ficou em 123,67.

Com relação a emprego formal, sua evolução e participação no número de empregos formais na Micro Região foi de 5,43%, deixando transparecer as desigualdades de gênero e raça. Empregadores, militares e funcionários públicos são os que percebem maior renda média. Já os empregados sem carteira apresentam menor rendimento por todo o período, sujeitos a todas as mazelas da informalidade.

Segundo dados retirados do CADUNICO/Programa Bolsa Família o município de Duque de Caxias possui 90.194 famílias pobres, estando 73.241 inscritos no cadastro único, destes 51.708 são beneficiários do programa de transferência de renda bolsa família.

Os relatórios técnicos dos CRAS - Centro de Referência da Assistência Social em 2009 indicam que as famílias acompanhadas apresentam arranjos familiares diversificados, com 70% de seus provedores inseridos no mercado de trabalho de forma precarizada, com ausência de documentação civil e baixa auto-estima.

No bairro de Jardim Gramacho, se encontra o maior aterro sanitário da América Latina, e recebe, por dia, mais de 7 mil toneladas de lixo provenientes de mais dois municípios da Baixada Fluminense e da cidade do Rio de Janeiro. Possui 20 mil habitantes, destes, 50% sobrevivem de reciclagem, residindo em habitações sem saneamento básico e em estado precário.

O bairro de Imbariê teve sua origem no antigo Porto da Estrela onde eram transportadas as cargas vindas de outras localidades. Com isso Imbariê passou a ser povoada. O nome, deriva do tupi que significa "água-suja" devido à péssima qualidade da água encontrada no local. Possui em torno de 112.223 habitantes. Uma de suas características históricas mais marcantes é a estrada de ferro que até hoje liga Vila Inhomirim a Saracuruna.

O Parque Beira Mar é um bairro de classe média-baixa e baixa localizado a sudeste do município de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro. O bairro fica localizado às margens da Rodovia Washington Luís (BR-040), rodovia essa que o divide da comunidade Beira Mar, e faz limite com os bairros Jardim 25 de Agosto, Parque Duque, Miguel Couto, comunidade Vila Operária e o bairro Mineirão.

Distante entre 3 e 4 km do centro de Duque de Caxias e aproximadamente 15 km do centro do Rio de Janeiro. As principais atividades econômicas do bairro conta em sua grande maioria com empresas localizadas as margens da BR-040. Dentre essas temos como principais o Centro Empresarial Washington Luís, conjunto de 3 prédios com diversos setores

comerciais. O Parque Gráfico da Infoglobo (O Globo, Extra, Expresso), o maior da América Latina, o Restaurante Rei do Bacalhau, muito conhecido em todo o estado e o mais recente, o Caxias Shopping, com uma infra-estrutura de alto nível.

Assim, podemos concluir que todas as expressões da ‘questão social’ no que se refere à saúde, educação, trabalho, habitação, cultura, meio ambiente e assistência social, atingem as famílias em suas bases fundamentais. Neste contexto, deve-se dar ênfase a programas, projetos e serviços que possam potencializar a inclusão social e os vínculos familiares e, ainda, minimizar os danos gerados pela miséria e exclusão do indivíduo e desta forma romper com a lógica de antigas práticas meramente assistencialistas, que não fortalecem e nem instrumentalizam os indivíduos para sua promoção e autonomia social.

## 5. Rede prestadora de serviço

### 5.1. Instituições Conveniadas:

Instituições que ofertam serviços de Proteção Social Básica:

- **Associação Beneficente Antônio Soares – ABAS;**  
Atendimento social familiar nas áreas de assistência social, fonoaudiologia, psicologia, fisioterapia, terapia ocupacional, odontologia, neurologia, departamento jurídico, curso de geração de renda e reforço escolar.
- **Centro Comunitário Nossa Senhora das Graças – ASPAS;**  
Atendimento a famílias com inclusão em cursos profissionalizantes, atividades culturais, oficinas de artesanato, serviço de saúde, complementação escolar e biblioteca comunitária.
- **Centro Educacional Integrado;**  
Atendimento socioassistencial através de cursos profissionalizantes para adolescentes e jovens até 24 anos.
- **Creche Menino de Jesus – Associação Franciscana da Divina Providência;**

Apoio sócioeducativo extensivo as famílias de usuários da creche e da comunidade.

- **Grupo de Defesa da Vida Kindergarten;**  
Apoio socioeducativo e reforço pedagógico para crianças e adolescentes no contra turno escolar.
- **Grupo Espírita Consolador Prometido;**  
Atendimento a famílias em risco social através de ações socioassistenciais e lúdicas de forma a favorecer estruturação familiar e a melhoria da qualidade de vida dos usuários.
- **Grupo Espírita Servidores de Cristo - Lar de Narcisa;**  
Atendimento a crianças e adolescentes em sistema sócioeducativo no contra turno escolar, assim como assistência a seus familiares.
- **Instituição Afro Cultural Ojuobá Axé;**  
Apoio socioeducativo e reforço pedagógico para crianças e adolescentes no contra turno escolar.
- **Associação Nacional de Estudos e Entretenimento de Longevos – ANELO;**  
Ação socioeducativa de cultura, esporte e lazer para idosos de ambos os sexos.
- **Associação de Ensino Jardelina Dantas;**  
Ação socioeducativa para crianças e idosos bem como acompanhamento familiar dos mesmos, com interface da saúde e educação.

Instituições que ofertam serviços de Proteção Social Especial:

- **Associação Educacional Homens do Amanhã – BETEL**  
Acolhimento institucional para Pessoas com Deficiência de ambos os sexos, para crianças, adolescentes e adultos.
- **Associação Espírita Cairbar Shutel (Mansão da Esperança);**

Instituição de Longa Permanência para Idosos de ambos os sexos.

- **Centro Integrado de Reabilitação Sarapuí – CIRES;**  
Atendimento especializado para crianças e adolescentes com deficiência.
- **Comunidade Rural Casa do Caminho;**  
Acolhimento institucional para crianças e adolescente de ambos os sexos.
- **Fundação Beneficente Evangélica Jesus de Nazaré;**  
Ação socioeducativa e formação profissional para famílias.
- **Centro Espírita Tiago Apóstolo - Lar dos Velhos São Bento;**  
Instituição de Longa Permanência para Idosos.
- **Lar Evangélico ao Carente Amor Maior;**  
Atender Usuários em Situação de Rua, proporcionando Acolhida, Abrigo, Fortalecimento de Vínculo Familiar e Inclusão Social.
- **Lar Jesus é Amor;**  
Acolhimento Institucional para crianças de 0 a 4 ano de idade.
- **Lar Maria Dolores e Meimej;**  
Acolhimento institucional para Crianças e Adolescentes de ambos os sexos.
- **Obra de Recuperação e Assistência Social Getsêmani.**  
Instituição de Longa Permanência para Idosos de ambos os sexos.

## 5.2. Serviços Públicos:

Outras Políticas Públicas Setoriais como Saúde, Educação, Trabalho, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Cultura, Esporte e lazer, dentre outras.

## 6. Objetivos do Plano

### 6.1. Geral

Implementar a Política de Assistência Social articulada a outras políticas setoriais, como direito do cidadão e dever do Estado, reforçando a primazia do poder público na execução dessa política com centralidade na família.

### 6.2. Objetivos Específicos por Eixo

#### 6.2.1. Proteção Social Básica

- Implantar e desenvolver ações de proteção social básica através de programas, projetos e serviços conformando uma rede municipal de assistência social;
- Garantir acompanhamento às famílias beneficiárias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF implantado nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS;
- Organizar a rede de serviços de Proteção Social Básica definida pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS, articulando programas projetos e serviços públicos e privados e de outras políticas setoriais, tendo as famílias e suas múltiplas necessidades como referência;
- Articular o programa de transferência de renda mínima – Programa Bolsa Família – aos programas socioassistenciais em desenvolvimento, priorizando as famílias do CRAS/PAIF;
- Garantir acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC para pessoa com deficiência e idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua própria família, conforme dispõe a lei, através dos CRAS/PAIF;
- Desenvolver uma política municipal intersetorial de promoção de modos de vida saudável e combate a agravos decorrentes;
- Garantir serviço socioeducativo de convívio de assistência social para criança e adolescentes;
- Viabilizar serviço de qualificação e reposicionamento de jovens quanto à inserção social e profissional;
- Promover ações de enfrentamento ao racismo, a discriminação étnica, cultural e religiosa contribuindo para formação cidadã da população quanto aos seus direitos;

- Assegurar a interação e implementação de políticas públicas e de convivência para pessoas idosas;
- Garantir o direito humano de alimentação adequada através da oferta de refeições balanceadas a grupos vulneráveis socialmente devido à situação de extrema pobreza;
- Promover equidade e justiça de gênero no acesso de oferta de serviços, na garantia de direitos, na promoção social e na sustentabilidade econômica.

### **6.2.2. Proteção Social Especial**

- Desenvolver ações de Proteção Social Especial implantando programas, projetos e serviços conformando uma rede municipal de assistência social;
- Garantir acompanhamento psicossocial à famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, com direitos violados e /ou em situação de ruptura no convívio sócio-familiar, através do serviço de Proteção e Atendimento Integral Especializado a Família – PAEFI nos Centros de Referência Especializados – CREAS;
- Assegurar acompanhamento assistencial aos adolescentes em cumprimento de Medida Sócio Educativa - M.S.E. – de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços Comunitários, promovendo sua inserção em programas socioassistenciais e políticas públicas;
- Proteger crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, cujos vínculos familiares estejam rompidos, através de acolhimento institucional público ou conveniado;
- Garantir proteção integral à pessoa idosa, sem referência familiar, com vivência de situação de violência e negligência, em situação de rua e/ou abandono, através de instituição pública ou conveniada de longa permanência;
- Proporcionar ao idoso com vínculo familiar preservado, contudo, necessitando de apoio socioeducativo, condições que promovam o convívio comunitário através de Casa Dia;
- Realizar e contribuir para o processo de habilitação, reabilitação, empregabilidade, melhoria da qualidade de vida e promoção social da pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade e/ou risco social;

- Garantir acolhimento institucional à pessoa com deficiência que não dispõe de condições de auto-sustentabilidade ou vínculo familiar, em situação de rua e abandono;
- Promover apoio e proteção à população atingida por situações de emergências e calamidade pública, removendo-as de áreas consideradas de risco por prevenção ou determinação judicial;
- Proporcionar moradia como apoio e proteção a jovens oriundos de instituições de acolhimento que atingiram a maior idade civil, com vínculos familiares rompidos, necessitando desenvolver sua autonomia;
- Garantir serviços de abordagem nas ruas à pessoas com a vivência de rua proporcionando-lhes acolhida objetivando a reinserção familiar e comunitária restabelecendo os vínculos;
- Oferecer Espaços de Convivência para a execução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI;
- Proporcionar atendimento emergencial e/ou continuado à mulheres em situação de violência doméstica e /ou familiar facilitando os atendimentos necessários e os encaminhamentos quando houver situações de risco.

### **6.2.3. Aprimoramento de Gestão**

- Reordenar internamente a Secretaria Municipal de Assistência Social em conformidade com a PNAS / SUAS;
- Equipar os aparatos sociais do quadro efetivo do poder público com profissionais concursados;
- Promover a capacitação dos agentes institucionais para execução das ações e demandas da Assistência Social;
- Favorecer a participação das organizações representativas da sociedade civil na formulação da política e no controle das ações de assistência social através dos conselhos de direitos;
- Capacitar os Conselheiros Tutelares e Conselheiros de Direitos para exercício das suas atribuições;
- Implantar o Sistema de Monitoramento e Avaliação de programas e serviços ofertados, garantindo qualidade e eficiência no processo.



#### 6.2.4. Aprimoramento da Rede Socioassistencial

- Identificar dificuldades e potencialidades dos prestadores de serviços públicos e privados nos territórios;
- Avaliar periodicamente os serviços prestados pela rede conveniada visando adequá-las as exigências qualitativas necessárias;
- Identificar a partir das demandas das famílias acompanhadas sistematicamente nos CRAS e CREAS a necessidade de ampliar e/ou suprimir serviços nos territórios.

### 7. Diretrizes

- Desenvolver a Política Municipal de Assistência Social com centralidade na família;
- Tomar a família e sua relação intrafamiliar e com a comunidade, como estratégia central para o planejamento das ações de proteção social básica e especial no âmbito da assistência social;
- Proteger à família em situação de vulnerabilidade social oferecendo-lhe espaços de fortalecimento, crescimento e emancipação social;
- Oferecer apoio socioassistencial a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidades inerentes ao ciclo de vida, faixa etária, etnia, gênero, orientação sexual, orientação religiosa, redução da capacidade pessoal em face de deficiências e insuficiência de renda;
- Organizar as redes de Proteção Social, articulando programas, projetos e serviços públicos e privados e de outras políticas setoriais.

### 8. Metas

Serviços	Ano			
	2010	2011	2012	2013
Implantação do Centro de Referência e Cidadania Pela Vida – CRCPC - Casa de Passagem para pessoas em situação de rua (adulto)	X			
Manutenção e desenvolvimento das ações no Centro de Referência e Cidadania Pela Vida - CRCPV	X	X	X	X
Implantação de Unidade de Longa Permanência para Idosos		X		
Manutenção de Unidade de Longa Permanência para Idosos		X	X	X

Manutenção das ações nas Unidades de Longa Permanência para Idosos conveniados com a Secretária Municipal de Assistência Social	X	X	X	X
Garantir Serviço Municipal para atendimento à pessoa idosa, viabilizando formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso	X	X	X	X
Implantação de Programa de Abordagem Qualificada a indivíduos em situação de rua com a cooperação dos órgãos competentes	X	X	X	X
Criação de abrigo público para crianças e adolescentes - Casa de Passagem	X			
Manutenção de abrigo público para crianças e adolescentes	X	X	X	X
Acompanhar medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade realizadas no âmbito da Secretária Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos	X	X	X	X
Organizar rede de serviço que contribua para o efetivo trabalho protegido das famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de risco pessoal e social	X	X	X	X
Implantação do Centro de Referência da Mulher para atendimento as mulheres que foram vítimas de violência e maus tratos	X			
Criar Abrigo para mulheres vítimas de violência, para atendimento a mulheres que não podem mais contar com a proteção e o cuidado de suas famílias				X
Implantação de dois Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, facilitando o acesso de famílias e indivíduos com seus direitos violados aos serviços de média complexidade	X	X		
Implantação de um Centro de Referência Especializado da População de Rua - CREPOP	X			
Manutenção de ações socioeducativas de convívio para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil - PETI	X	X	X	X
Garantir em parceria com a Secretária Municipal de Saúde, serviços e ações intermunicipais para atendimento a usuários de substâncias psicoativas que careçam de atendimento ambulatorial ou internação para tratamento	X	X	X	X
Acompanhar a execução de medidas socioeducativas (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) em meio aberto, realizada no âmbito da Secretária Municipal de Assistência Social	X	X	X	X
Implantação de no mínimo 20 Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social, referência para 5.000 famílias em seu território de abrangência, em locais de fácil acesso à população usuária	X 7 CRAS	X 5 CRAS	X 5 CRAS	X 3 CRAS

Implantar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS para atender sistematicamente até 300 famílias por equipamento	X	X	X	X
Implementação de equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional: 01 Restaurante Popular para atender sistematicamente famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e em estado de insegurança alimentar	X			
Implementação de equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional: 03 Cozinhas Comunitárias para atender sistematicamente famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e em estado de insegurança alimentar	X	X		X
Implementação de equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional: 01 Banco de Alimentos para atender sistematicamente famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e em estado de insegurança alimentar			X	
Ampliação do acesso ao Cadastro Único e Programa Bolsa Família - PBF	X	X	X	X
Ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC e BPC na Escola	X	X	X	X
Manutenção e Continuidade de Concessão de Benefícios Eventuais	X	X	X	X
Garantia de acesso à Documentação Civil	X	X	X	X
Manutenção e Ampliação de serviços socioeducativos de convívio para crianças, adolescentes e jovens, dando ênfase ao Projovem Adolescente e Projovem Urbano, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários	X	X	X	X
Manutenção e Ampliação de serviços socioeducativos de convívio para crianças de 0 a 6 anos, objetivando fortalecer vínculos familiares e atuar de forma preventiva às situações de negligência e violência	X	X	X	X
Criação de um Centro de Convivência Para Pessoa Idosa - Centro Dia - favorecendo o processo de envelhecimento ativo e saudável	X			
Implantar programas e serviços de habilitação e reabilitação na comunidade para adultos, crianças e adolescentes, para pessoas com deficiência, visando integrá-los a vida comunitária	X	X	X	X
Mobilizar e conscientizar a comunidade para a defesa de direitos da pessoa com deficiência	X	X	X	X
Criação de 4 Centros de Cidadania Municipal		X	X	X
Efetivar Concurso Público		X		

## **9. Ações**

### **9.1. Proteção Social Básica**

#### **9.1.1. Serviço de Atendimento Integral a Família**

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico. O PAIF deverá ser obrigatoriamente ofertado no CRAS.

#### **9.1.2. Serviços de convivência e fortalecimento de vínculo**

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. É uma forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. Este serviço deverá obrigatoriamente ser ofertado nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

- **Ações socioeducativas para crianças e adolescentes**

Ação para crianças até 6 anos - tem por foco o desenvolvimento de atividades com crianças, familiares e comunidade, fortalecer vínculos e prevenir ocorrência de situações de exclusão social e de risco, em especial a violência

doméstica e o trabalho infantil, sendo um serviço complementar e diretamente articulado ao PAIF/ CRAS ofertado através de brinquedotecas.

Ação para faixa etária de 6 a 15 anos - Tem por foco, a formação para a participação cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. É complementar e diretamente articulado ao PAIF/CRAS e será ofertada através de oficinas.

Ação para adolescentes de 15 a 17 anos e jovens - Tem por foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e contribui para o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola, por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e protagonismo juvenil. As atividades devem abordar as questões relevantes sobre a juventude, contribuindo para a construção de novos conhecimentos e formação de atitudes e valores que reflitam no desenvolvimento integral do jovem e serão contemplados através do PROJOVEM Adolescente e Centro de Juventude, de forma articulada ao PAIF/CRAS.

- **Serviço de socialização de idosos**

Tem por foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social. A intervenção social deve estar pautada nas características, interesses e demandas dessa faixa etária e considerar que a vivência em grupo, as experimentações artísticas, culturais, esportivas e de lazer e a valorização das experiências vividas constituem formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social. Devem incluir vivências que valorizam suas experiências e que estimulem e potencialize a condição de escolher e decidir. A oferta deste serviço será realizada através dos CRAS e do Centro de Convivência da 3ª. Idade.

### **9.1.3. Serviço de proteção Social Básica no Domicílio para pessoa com deficiência e idoso**

O serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas

necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento. Este serviço tem como referência os CRAS.

#### **9.1.4. Serviço de atendimento a mulher**

O serviço tem por finalidade prestar atendimento a mulheres de forma a trabalhar a auto-estima, estimular a arte/educação, qualificação profissional e inserção no mundo do trabalho. Este serviço será ofertado através de equipamento público municipal denominado Casa da Mulher Ruth Cardoso.

#### **9.1.5. Benefícios Eventuais**

Os benefícios eventuais podem ser traduzidos como provisões gratuitas implementadas em espécie ou pecúnia que visam cobrir necessidades temporárias em razão de contingências relativas à situação de vulnerabilidade temporária, em geral relacionada ao ciclo de vida, a situação de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos.

Serão concedidos: Cestas básicas, Auxílio Funeral, Rio Card, Órtese e Prótese, Vale Social, Transporte emergencial, Declaração de Gratuidade Interestadual e Fraldas Descartáveis através dos CRAS e CREAS.

#### **9.1.6. Benefício de Prestação Continuada**

O BPC é a garantia de um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos de idade, observando para acesso o critério de renda previsto em lei. A inscrição para o recebimento deste benefício será realizado nos CRAS.

#### **9.1.7. Cadastro Único para Programas Sociais**

Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes em cada município para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. Sua base de informações pode ser usada para fim de propiciar o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. O cadastramento será realizado através dos CRAS.

### **9.1.8. Programa de Transferência de Renda**

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades a serem cumpridas, que beneficia famílias em situação de pobreza. Tem por finalidade reduzir a desigualdade e contribuir para melhoria da situação alimentar e nutricional da família beneficiária. Este programa estará vinculado aos CRAS.

### **9.1.9. Centro de Cidadania Municipal:**

Equipamento Público Municipal que concentra serviços públicos para atendimento a população dando ênfase as ações intersetoriais.

### **9.1.10. Segurança Alimentar**

Consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares, promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambientalmente, culturalmente, economicamente e socialmente sustentáveis. Este serviço será ofertado através das cozinhas comunitárias.

## **9.2. Proteção Social Especial**

### **9.2.1. Média Complexidade**

#### **9.2.1.1. Serviço de proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAIEF**

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. O PAIEF deverá ser obrigatoriamente ofertado nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS.

### **9.2.1.2. Serviço Especializado em abordagem Social**

Serviço ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças, adolescentes e adultos em situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. Este serviço deverá ser ofertado no CREAS ou Unidade Específica Referenciada.

### **9.2.1.3. Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)**

O serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direito e para a resignificação de valores na vida pessoal e social dos (as) adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida. Este serviço deverá ser ofertado no CREAS.

### **9.2.1.4. Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas famílias**

Serviço para a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos (as) com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia. Este serviço deverá ser ofertado no Centro Dia e/ou CREAS.



#### **9.2.1.5. Serviço Especializado para pessoas em situação de rua**

Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Este serviço deverá ser ofertado em Unidade de Referência – CREPOP.

#### **9.2.1.6. Atendimento as mulheres vítimas de violência doméstica**

Serviço que tem por finalidade acolher e atender mulheres em situação de violência de gênero visando o rompimento do ciclo da violência, o resgate da auto-estima e a promoção da cidadania. Este serviço será ofertado no Centro de Referência da Mulher.

### **9.2.2. Alta Complexidade**

#### **9.2.2.1. Serviço de Acolhimento Institucional**

Acolhimento, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis.

- **Para crianças e adolescentes:** Acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. Este serviço será ofertado nos Abrigos Municipais: Casa Social Reviver, Casa Social Renascer,

Casa Comunitária, CRCPV - Adulto e CRCPV – Criança e Adolescente, bem como nos abrigos conveniados, de acordo com a faixa etária.

- **Para adultos e famílias:** Acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto-sustento. Este serviço será ofertado em abrigo municipal e conveniado e público.
- **Para mulheres em situação de violência:** Acolhimento provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral. Este serviço será ofertado em abrigo conveniado e público.
- **Para jovens e adultos com deficiência:** Acolhimento destinado a jovens e adultos com deficiência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados. É previsto para jovens e adultos com deficiência que não dispõem de condições de auto-sustentabilidade, de retaguarda familiar temporária ou permanente ou que estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência. Este serviço será ofertado através de abrigo conveniado.
- **Para idosos (as):** Acolhimento para idosos (as) com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de auto-sustento e convívio com os familiares. Este serviço será ofertado através de instituições conveniadas e pública de longa permanência.

#### 9.1.2.2. Serviço de Acolhimento em Repúblicas

Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e auto-sustentação. O

atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou co-gestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Este serviço será ofertado em unidade pública municipal.

#### **9.1.2.3. Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências**

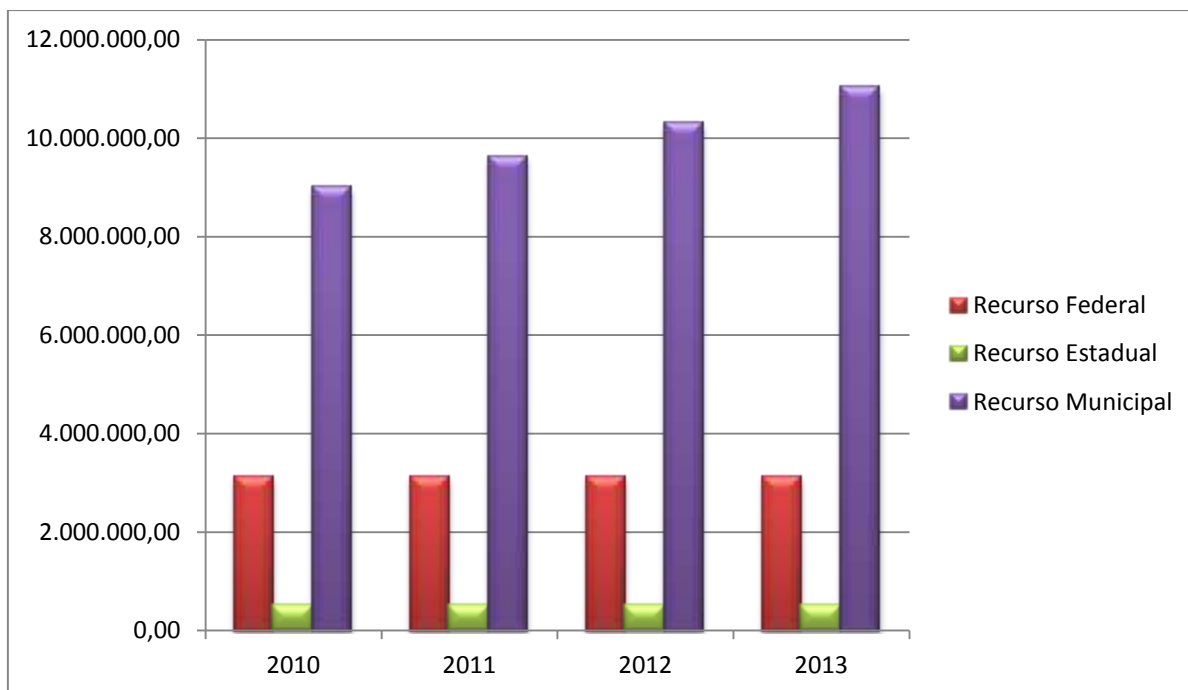
O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Este serviço será ofertado pelas proteções sociais e equipamentos públicos.

### **9.3. Vigilância Socioassistencial**

- Efetivar o Controle Social através da atuação dos Conselhos de Direitos;
- Exercer vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social;
- Monitorar impactos e resultados dos programas projetos e serviços de assistência social;
- Produzir indicadores territorializados das situações de vulnerabilidade, risco pessoal e social bem como a violação de direitos, que incidem sobre as famílias e indivíduos nos diferentes ciclos de vida.
- Garantir a visibilidade das ações desenvolvidas com o aprimoramento dos instrumentos de informação e divulgação dos serviços, programas, projetos, benefícios da assistência social, do orçamento para a área, por meio de audiovisuais e outros equipamentos eletrônicos que facilitem a compreensão da informação pelos usuários.

## **10. Estruturas programáticas e de financiamento**

Ano	Fonte de Financiamento			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
2010	3.119.721,72	494.550,00	8.995.071,44	12.609.343,16
2011	3.119.721,72	494.550,00	9.624.726,43	13.238.998,15
2012	3.119.721,72	494.550,00	10.298.457,00	13.912.728,72
2013	3.119.721,72	494.550,00	11.019.348,00	14.633.619,72



## 11. Sistema/Indicadores de monitoramento e avaliação

Serão utilizados pelo município os sistemas de monitoramento e avaliação criados pelo governo federal e pelo governo estadual, a saber:

- **SUAS WEB**
- **CADASTRO ÚNICO**
- **SISJOVEM**
- **SISPETI**
- **SIGMAS**
- **SICONV**

Para além destes sistemas, a gestão municipal lançará mão de relatórios mensais fornecidos pelos Departamentos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial que geram o Relatório de Gestão Anual.

## 12. Bibliografia

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado Federal, 1996. 292 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 145, 15 de outubro de 2004. Estabelece a Política Nacional de Assistência Social PNAS. Brasília (MDS), 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica NOB/SUAS construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília MDS, 2005. 95 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional / Rômulo Paes-Sousa (org.); Jeni Vaitsman (org.). Brasília, DF MDS; SAGI, 2007.

Construindo o Sistema Único da Assistência Social SUAS no Estado do Rio de Janeiro. Volume II. Secretária Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, Governo do Estado do Rio de Janeiro. 2009.

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 806 de 13 de Julho de 1990.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, 1993.

Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. NOB-RH /SUAS. MDS, 2006.

Resolução nº. 109, de 11 de Novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. MDS.

Planos de Assistência Social diretrizes para elaboração/ Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo 1 ed. Brasília MDS, 2008.

Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social SUAS e do Programa Bolsa Família PBF / Coordenação Geral: Tereza Cristina Barwick Baraha... [etal.]. Rio de Janeiro IBAM / Unicarioca; Brasília MDS, 2008.

## 8.2

**Anexo 2 – Instrumento de Coleta de dados da Pesquisa**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE  
JANEIRO**

**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PROJETO DE PESQUISA: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE  
CAXIAS: RECONHECENDO AS INFLUÊNCIAS DA HISTÓRIA E CULTURA POLÍTICA  
LOCAL.**

**PESQUISADOR: MARCIO BROTTTO**

Prezados,

Este é um questionário de pesquisa que tem por intuito recolher opiniões de profissionais e representantes de entidades que atuam, e realizam ações, na área da Assistência Social do Município de Duque de Caxias.

O Questionário está organizado em três partes, sendo: 1ª) Breve Caracterização do Colaborador; 2ª) Aspectos da História e da Política de Duque de Caxias e 3ª) Concepção de Assistência Social e seu Desenvolvimento Local.

Sua colaboração é fundamental. Não é preciso identificação, sendo importante assinalar que todas as informações serão utilizadas somente para embasar as análises da pesquisa.

Desde já agradeço.

**PARTE I - BREVE CARACTERIZAÇÃO DO COLABORADOR:**

1) Você é vinculado a que segmento nesta Conferência?

- (    ) Governo    (    ) Sociedade Civil – Representante de Instituições  
(    ) Sociedade Civil – Usuário    (    ) Sociedade Civil – profissional da rede

2) Se representa alguma instituição ela é de que Natureza?

- (    ) Pública    (    ) Privada    (    ) Filantrópica

3) A instituição/equipamento a qual está vinculada oferece que tipo de serviço, na área da Assistência Social?

(    ) Assessoramento    (    ) Defesa e Garantia de Direitos

(    ) Proteção Básica    (    ) Proteção Especial

(    ) Outros \_\_\_\_\_

4) Sua instituição possui convênio com a Secretaria Municipal de Assistência, para execução de ações?

(    ) Sim        (    ) Não

5) Os convênios são firmados a partir de licitação pública?

(    ) Sim        (    ) Não

6) Sua instituição é inscrita no Conselho Municipal de Assistência?

(    ) Sim        (    ) Não

7) Sua entidade possui assento / representação no atual Conselho?

(    ) Sim        (    ) Não

8) Você é Conselheiro Municipal de Assistência Social?

(    ) Sim        (    ) Não

9) Sua vinculação/contratação funcional na instituição é como:

(    ) Fundador    (    ) Cargo Comissionado    (    ) Contratado CLT

(    ) Concursado/Estatutário    (    ) Voluntário    (    ) Cooperativado

(    ) Convênio    (    ) Outros \_\_\_\_\_

10) Sua atuação profissional na instituição tem por base a formação/experiência em que?

(    ) Serviço Social    (    ) Psicologia    (    ) Direito    (    ) Sociologia

(    ) Economia    (    ) Administração    (    ) Contabilidade    (    ) Pedagogia

(    ) outros \_\_\_\_\_

11) Quantos anos possui de Atuação/militância na Área da Assistência Social?

\_\_\_\_\_

## PARTE II – ASPECTOS DA HISTÓRIA E DA POLÍTICA DE DUQUE DE CAXIAS:

12) Quando pensa na História do Município de Duque de Caxias que fato (ou fatos) identifica como marcante(s) na sua imagem regional? (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) Industrialização    (    ) Imigração    (    ) Violência    (    ) Corrupção  
 (    ) Desigualdade Social    (    ) Autoritarismo Político    (    ) Práticas Clientelistas  
 (    ) Movimentos Sociais/Participação    (    ) Democratização dos Serviços  
 (    ) Outros \_\_\_\_\_

13) Diversos estudos apontam Duque de Caxias como um município que convive com grandes expressões da desigualdade social. Para você as principais desigualdades sociais, são: (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) drogadição    (    ) baixo índice educacional    (    ) ausência de trabalho e renda  
 (    ) violência    (    ) baixo padrão de saúde pública    (    ) grande número de favelas  
 (    ) baixo padrão das moradias    (    ) pobreza extrema  
 (    ) outros \_\_\_\_\_

14) Para você a desigualdade social presente no município, é fruto: (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) do crescimento urbano acelerado e desordenado;    (    ) ausência de recursos públicos  
 (    ) da má utilização da verba pública    (    ) da falta de acesso a emprego e qualificação profissional  
 (    ) do elevado número de imigrantes    (    ) da localização geográfica e regional do Município  
 (    ) das disputas políticas    (    ) outros \_\_\_\_\_

15) Qual Distrito de Caxias possuiu maior desigualdade/vulnerabilidade social? (Opção única) \_\_\_\_\_

16) Que aspectos você considera presente na História e na Cultura Política de Duque de Caxias e ainda de influência na atualidade: (Marque até 4 opções, por prioridade)



- (    ) Clientelismo    (    ) Populismo    (    ) Paternalismo    (    ) Autoritarismo  
 (    ) Mando e Subserviência    (    ) Cultura do Medo  
 (    ) Outros\_\_\_\_\_

Parte III – Concepção de Assistência Social e seu Desenvolvimento Local:

17) Pensar em Assistência Social é Pensar em: (Marque até 4 opções, por prioridade)

- (    ) satisfação da necessidade da população; (    ) ação política de combate a pobreza; (    ) doações e ajuda (    ) garantia de direitos e mínimos sociais  
 (    ) prática política partidária (    ) política de manutenção de poder  
 (    ) outros:\_\_\_\_\_

18) Você considera que a população de Caxias, reconhece os serviços de Assistência Social:

- (    ) Sim            (    ) Não

Porque?\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

19) Que aspectos da Política Nacional de Assistência Social apresenta dificuldades para serem executados em Duque de Caxias? (Marque até 4 opções, por prioridade)

- (    ) Fortalecimento da Matricialidade Sócio-familiar (    ) Fortalecimento da Sociedade Civil (    ) Descentralização de ações por território (    ) Financiamento (    ) Recursos Humanos (    ) Controle Social/Participação Popular (    ) Monitoramento e Avaliação dos Serviços

Qual o principal Motivo da dificuldade em executá-los?\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

20) Participa do Fórum Municipal de Assistência Social de Caxias?

(    ) Sempre    (    ) As vezes    (    ) Raramente    (    ) Nunca

21) Você conhece ou já participou de discussões sobre o Plano Municipal de Assistência Social?

(    ) Sim                      (    ) Não

22) Sabe com que frequência o Plano Municipal de Assistência Social é atualizado?

(    ) Mais de uma vez por ano    (    ) Anualmente    (    ) Bienalmente

(    ) De quatro em quatro anos    (    ) Não sabe informar

23) Quais instrumentos que integram a Política de Assistência Social Municipal que você reconhece como regulamentados por lei? (Aceita mais de uma opção, sem ordem de prioridade)

(    ) Conselho Municipal    (    ) Fundo Municipal de Assistência

(    ) Plano Municipal de Assistência    (    ) Concessão de Incentivos Fiscais

(    ) Projetos Programas e Ações de Assistência    (    ) Padrões e Parâmetros para oferta de serviços    (    ) Não sabe informar

24) Em relação a fiscalização e orientações realizadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social a rede de serviços sócio-assistenciais. Elas ocorrem em que situações? (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) Somente as inscritas no Conselho    (    ) Todas que atuam no Município

(    ) Somente as que possuem denúncias de funcionamento    (    ) Apenas algumas por limitação de profissionais para visita

(    ) Outras\_\_\_\_\_

25) Você considera que o quantitativo de equipamentos da rede sócio-assistencial de Duque de Caxias é suficiente para atender as demandas da população?

( ) Sim ( ) Não

Porque? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

26) Em que área considera haver maior necessidade de investimentos e ampliação?

( ) Proteção Básica – CRAS, Centros de Convivência, Pro-Jovem, outros.

( ) Proteção Especial de média complexidade – Plantão Social, Abordagens de Rua ( ) Proteção Especial de alta complexidade – Casa Lar, República, Albergue e outros.

27) A Organização dos serviços oferecidos é prioritariamente baseado em que?

(Marque até 4 opções, por prioridade)

( ) em estudo territorial da necessidade e demandas da população

( ) na capacidade financeira da instituição em executar procedimentos

( ) na disponibilidade de profissionais capacitados para atendimento

( ) na necessidade de manutenção do perfil de atuação sócio assistencial

( ) outros \_\_\_\_\_

28) Indique a forma pela qual os usuários acessam os serviços da instituição na qual atua: (Marque até 4 opções, por prioridade)

( ) por busca espontânea ( ) por busca ativa dos profissionais

( ) por encaminhamentos dos CRAS ( ) por encaminhamentos do CREAS

( ) por encaminhamento de Centros Sociais ( ) por encaminhamento de outras entidades da rede sócio-assistencial

( ) Outros: \_\_\_\_\_

29) Caxias se caracteriza como um município com presença de Centros Sociais que ofertam serviços diversos a população. A existência desses Centros reflete o que?(Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) ausência de serviços e investimentos públicos (    ) práticas de promoção política (    ) fortalecimento da rede sócio-assistencial  
 (    ) desconhecimentos da rede se serviços (    ) manutenção de redutos eleitorais (    ) outros \_\_\_\_\_

30) Em sua opinião, as fontes de recursos para manutenção de Centros Sociais provem de onde: (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) do próprio governo (    ) de representantes do legislativo municipal (vereadores) (    ) dos partidos políticos (    ) empresários locais  
 (    ) Outros \_\_\_\_\_

31) Em sua opinião, o que mais influencia na procura e acesso da população aos Centros Sociais: (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) a diversidade de especialidades de atendimento (    ) o acolhimento  
 (    ) o contato junto a vereadores e autoridades locais (    ) a proximidade de suas residências (    ) outros \_\_\_\_\_

32) Você considera que os Centros Sociais executam ações de que áreas: (Marque até 4 opções, por prioridade)

(    ) Saúde (    ) Assistência Social (    ) Educação (    ) Jurídica  
 (    ) Qualificação Profissional (    ) Emprego e Renda  
 (    ) Outros \_\_\_\_\_

33) Cite um fato histórico positivo e outro negativo que marcou a Trajetória da Assistência Social em Caxias.

Positivo: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Negativo: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

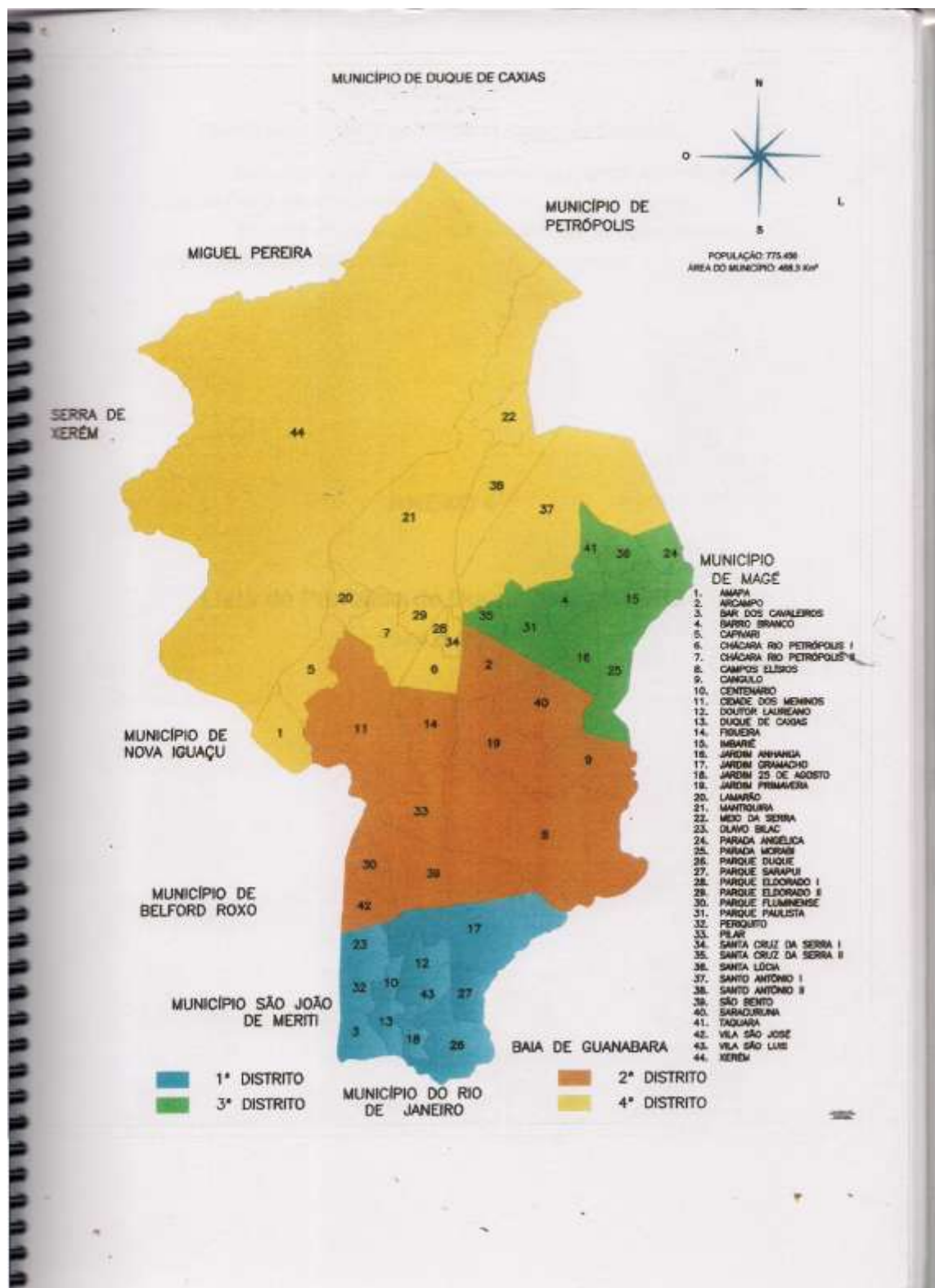
34) Principais desafios a implantação da política de assistência social no município: (Marque até 4 opções, por prioridade)

- ☐ poucos recursos   ☐ rotatividade de profissionais   ☐ equipamentos sem estrutura   ☐ serviços paralelos   ☐ desconhecimento da população  
☐ poucos projetos/programas   ☐ falta de vontade política  
☐ fragilidade da rede   ☐ Outros \_\_\_\_\_

Muito Obrigado!

## 8.3

## Anexo 3 – Mapa com relação de bairros por Distrito de Duque de Caxias/RJ



## 8.4

**Anexo 4 – Lista de Prefeitos de Duque de Caxias/RJ, 1944 a 2012****Galeria dos Prefeitos da Cidade de Duque de Caxias/RJ.**

Na relação abaixo, você encontra todos os prefeitos da cidade de Duque de Caxias desde sua emancipação, em 1943, até os dias de hoje.

Ela possibilita que pesquisadores e cidadãos, em geral, possam traçar a história política do poder Executivo do nosso município.

1944 - 1944

Homero Lara  
(interventor)

1944 - 1945

Eitor Luís do Amaral  
Gurgel (interventor)

1945 - 1945

Antônio Cavalcante  
Rino (interventor)

1945 - 1945

Eitor Luís do Amaral  
Gurgel (interventor)

1945 - 1946

Jorge Diniz de Santiago  
(interventor)

1946 - 1946

Gastão Glicério de  
Gouveia Reis  
(interventor)

1946 - 1947

José dos Campos  
Manhães (interventor)

1947 - 1947

José Rangel  
(interventor)

1947 - 1947

Custódio Rocha Maia  
(interventor)

1947 - 1947

Ten. Cel. Scipião da S.  
Carvalho (interventor)

1947 - 1950

Gastão Glicério de  
Gouveia Reis

1952 - 1955



Braulino de Matos Reis

1955 - 1959

1959 - 1963

1963 - 1967

1967 - 1971



Francisco Correia



Adolfo David

Joaquim Tenório  
CavalcanteMoacir Rodrigues do  
Carmo

1971 - 1971

Francisco Estácio da  
Silva

1971 - 1975

General Carlos  
Marciano de Medeiros  
(interventor)

1975 - 1978

Coronel Renato Moreira  
da Fonseca  
(interventor)

1978 - 1982

Coronel Américo  
Gomes de Barros Filho  
(interventor)

1982 - 1984

Hydekel de Freitas Lima  
(interventor)

1985 - 1988



Juberlan de Oliveira

1989 - 1990



Hydekel de Freitas Lima

1990 - 1992



José Carlos Lacerda

1993 - 1996

Moacir Rodrigues do  
Carmo (PFL)

1997 - 2000

José Camilo Zito dos  
Santos Filho (PSDB)

2001 - 2004

José Camilo Zito dos  
Santos Filho (PSDB)

2005 - 2008

Washington Reis de  
Oliveira (PMDB)

2009 - 2012

José Camilo Zito dos  
Santos Filho (PSDB)

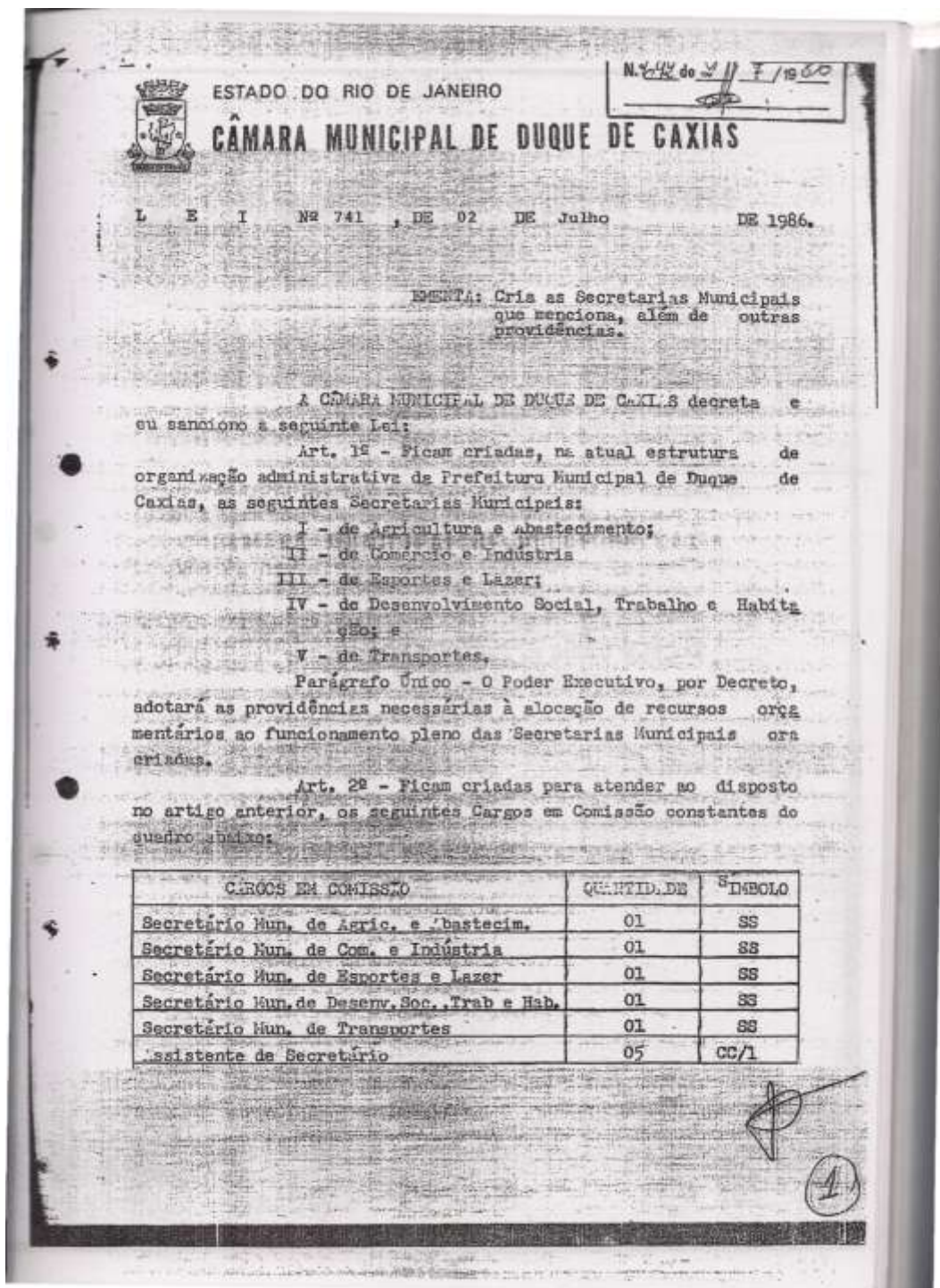
Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias.



## 8.5

Anexo 5 – Lei Nº 741, de 02 de Junho de 1986

Cria as Secretarias Municipais que menciona, além de outras providências





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS**

Art. 3º - Os Regimentos Internos das Secretarias ora criadas, serão aprovados, por Decreto, no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

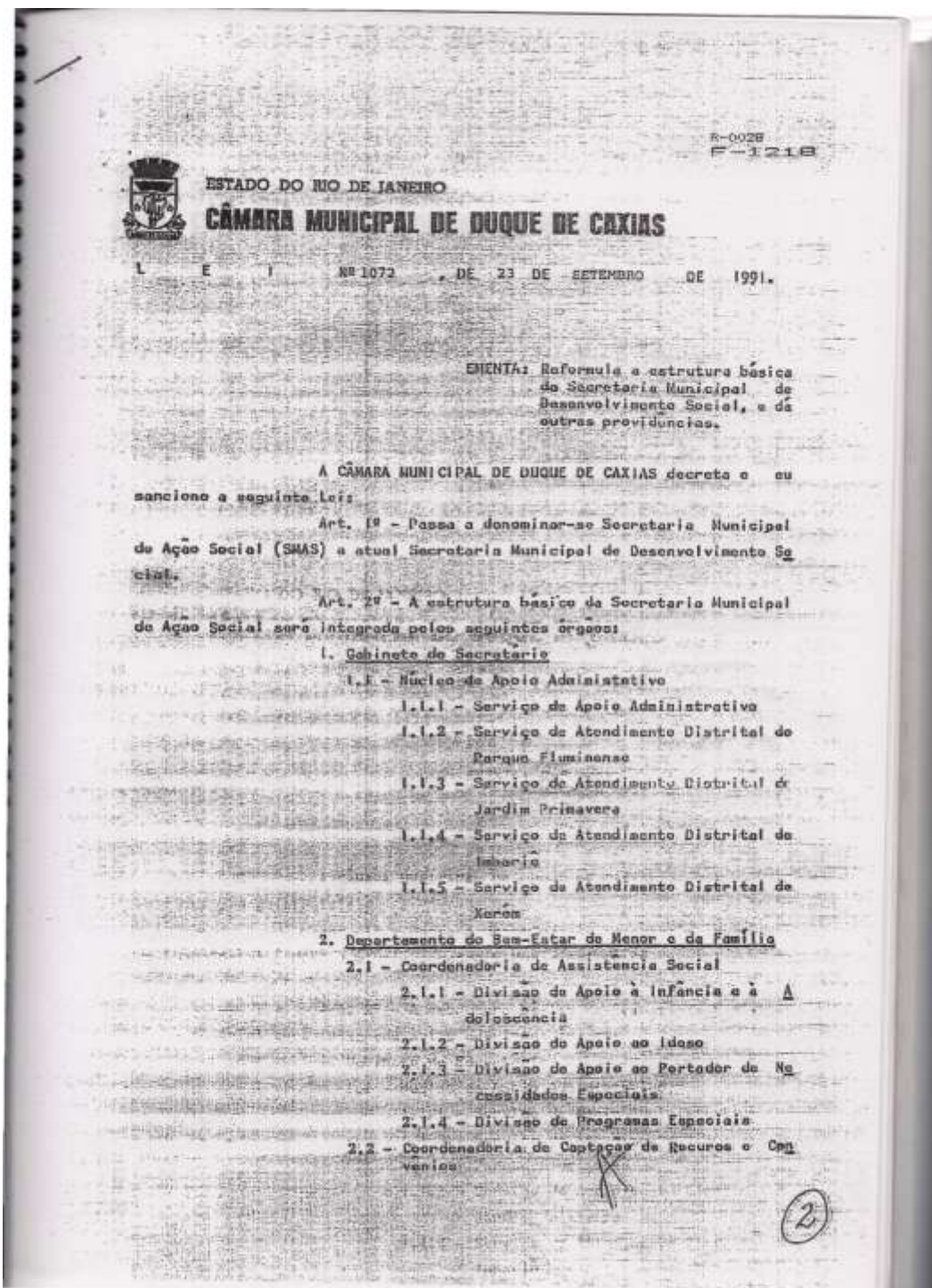
Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, em 02  
de Julho de 1986.

JUBERLAN FRANCISCO DE BARROS OLIVEIRA  
Prefeito Municipal



## 8.6

**Anexo 6 – Lei Nº 1.072, de 23 de setembro de 1991**  
**Reformula a estrutura básica da secretaria Municipal de**  
**Desenvolvimento Social e dá outras providências**





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS

M-0028  
1-1-1-12.2.1 - Serviço de Registro e Controle de  
Convênios

## 3. Departamento de Ação Comunitária

3.1 - Coordenadoria de Serviços à Comunidade

3.1.1 - Divisão de Documentação

3.1.1.1 - Serviço de Emissão de Car-  
teira de Identidade3.1.1.2 - Serviço de Emissão de Car-  
teira Profissional3.1.1.3 - Serviço de Emissão de  
CIC/CPF3.1.1.4 - Serviço de Colocação de  
Mão-de-Obra3.1.2 - Divisão de Estacionamento em Logra-  
dours Públicos

3.1.2.1 - Serviço de Planejamento

3.1.2.2 - Serviço de Controle e Esta-  
tística3.2 - Coordenadoria de Defesa do Consumidor (PRO-  
CON)

3.2.1 - Divisão de Orientação ao Consumidor

3.2.1.1 - Serviço de Atendimento ao  
Consumidor3.2.1.2 - Serviço de Campanhas Edu-  
cativas

3.2.2 - Divisão de Fiscalização

3.2.2.1 - Serviço de Normas Legais

3.3 - Coordenadoria de Defesa Civil

3.3.1 - Divisão de Atendimento a Emergên-  
cias



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS**

3.3.1.1 - Serviço de Mobilização

3.3.1.2 - Serviço de Vitória

3.3.1.3 - Serviço de Cadastro

Parágrafo Único - Serão lotados junto ao Gabinete do Secretário Municipal de Ação Social, além do Titular, o Subsecretário e o Assessor.

Art. 3º - Cabe à Secretaria Municipal de Ação Social (SMAS) propor e executar o Programa de Ação Social do Governo Municipal, bem como de Defesa Civil e Defesa do Consumidor e outros programas de interesse comunitário, podendo, para tanto, solicitar a colaboração de outros órgãos municipais e de entidades existentes no Município; propor convênios e serem firmados entre o Município e órgãos congêneros das Administrações Estadual e Federal, Fundações, Empresas Nistas e órgãos não permanentes.

Art. 4º - Ficam extintos os Cargos em Comissão e Funções Gratificadas constantes do seguinte quadro:

DENOMINAÇÃO	QUANTIDADE	SÍMBOLO
Secretaria	01	SS
Subsecretaria	01	CC/1
Director do Departamento de Bem-Estar da Família e do Menor	01	CC/1
Coordenador do Programa Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	01	CC/2
Coordenador de Assistência e Promoção Social	01	CC/2
Assessor do Secretário	02	CC/4
Chefe do Núcleo de Defesa Civil	01	CC/5
Chefe do Núcleo de Apoio Administrativo	01	CC/5
Chefe do Núcleo de Defesa do Consumidor	01	CC/5
Chefe do Serviço Comunitário	01	FG/1
Chefe do Serviço de Orientação ao Consumidor	01	FG/1
Chefe do Serviço de Assistência ao Menor	01	FG/1
Chefe do Serviço de Recursos Sociais	01	FG/1

Art. 5º - Ficam criados na estrutura básica da Secretaria Municipal de Ação Social os Cargos em Comissão e Funções Gratificadas inerentes aos órgãos descritos no Artigo 2º desta Lei, cujo quantitativo é o seguinte:





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS

H-0028  
F-1221

- 1 Cargo em Comissão de Secretário (Símbolo SS)
- 1 Cargo em Comissão de Subsecretário (CC/1)
- 2 Cargos em Comissão de Diretor de Departamento (CC/1)
- 5 Cargos em Comissão de Coordenador (CC/2)
- 9 Cargos em Comissão de Chefe de Divisão (CC/3)
- 1 Cargo em Comissão de Assessor (CC/4)
- 1 Cargo em Comissão de Chefe de Núcleo (CC/5)
- 18 Funções Gratificadas do Chefe de Serviço (FG/1)

Art. 62 - As despesas decorrentes da aplicação da presente Lei correrão à conta de dotação orçamentária própria.

Art. 7º - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a alterar o Orçamento vigente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para adequá-lo à nova estrutura básica da Secretaria Municipal de Ação Social.

Art. 8º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário ou com ela colidentes.

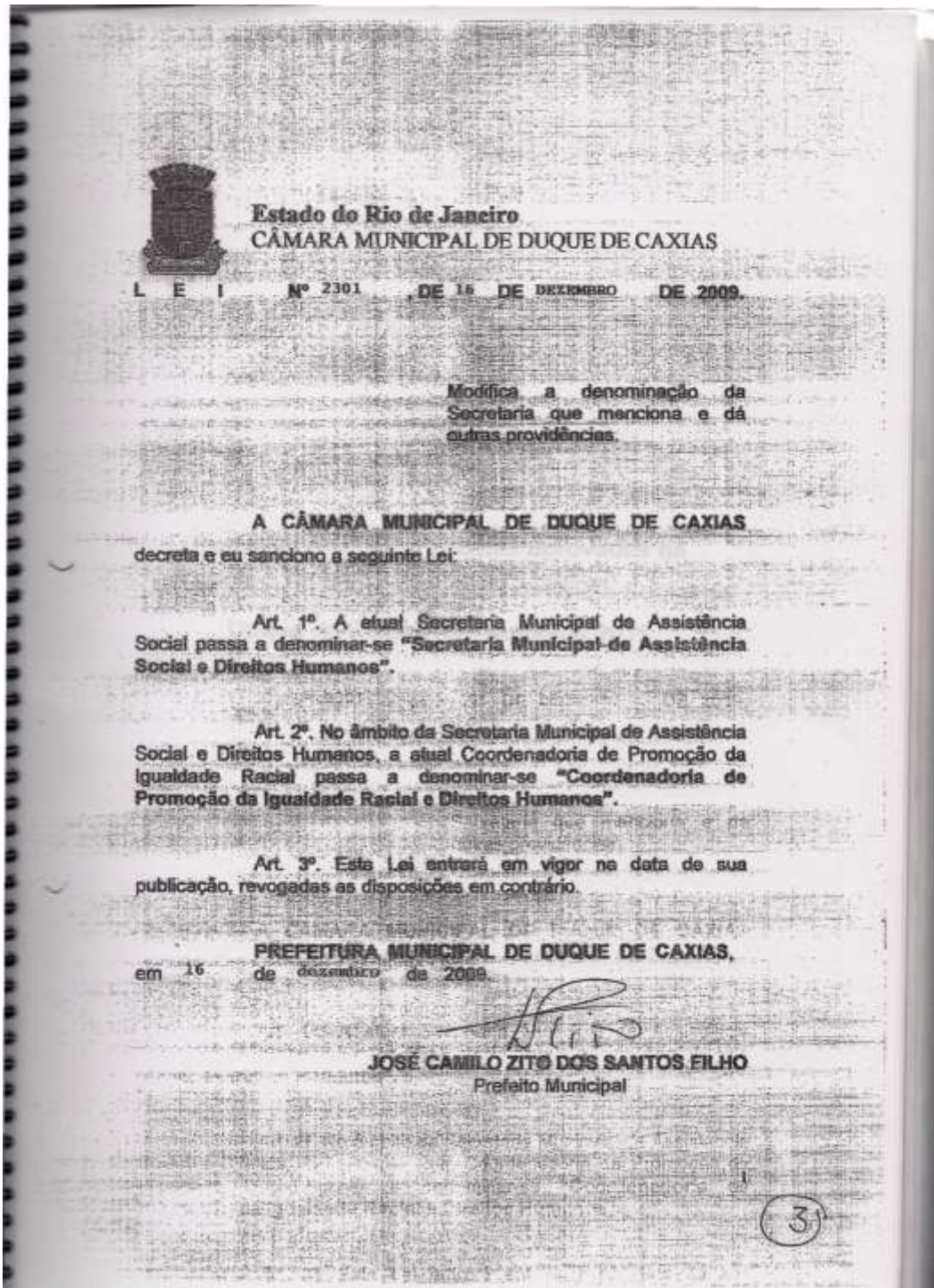
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, em 23 de setembro de 1991.

JOSE CARLOS LACERDA  
Prefeito Municipal

## 8.7


Anexo 7 – Lei Nº 2.301, de 16 de dezembro de 2009

Modifica a denominação da secretaria que menciona e dá outras providências



## 8.8

**Anexo 8 – Relatório final de propostas aprovadas na X Conferência Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ – Julho de 2011**

 <p>ESTADO DO RIO DE JANEIRO PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</p>				
<b>DELIBERAÇÕES DA X CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>				
Subtema GRUPO 1	PROPOSTAS/DELIBERAÇÕES	Esfera de Governo Responsável pelas		
		Município	Estado	União
<b>Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS</b>	CONCURSO PÚBLICO E PLANO DE CARREIRA.	X	X	X
	GARANTIR A CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO CONTINUADA, TÉCNICA E POLÍTICA DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, ESTEJAM EM ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS.	X	X	X
	SOLICITAR QUE AS TRÊS ESFERAS ESTIPULEM UM VALOR MÍNIMO, QUE NÃO SEJA MENOR QUE 5% (CINCO), PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	X	X	X
	SOCIALIZAR COM ANTECEDÊNCIA E DE FORMA CLARA AS INFORMAÇÕES DESTINADAS AOS TRABALHADORES DO SUAS, PREFERENCIALMENTE, NO SITE DA PREFEITURA E DEMAIS EQUIPAMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS.	X		



Subtema GRUPO 2	PROPOSTAS/DELIBERAÇÕES	Esfera de Governo Responsável pelas		
		Município	Estado	União
REORDENAMENTO E QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	EFETIVAR A NOB (NORMA OPERACIONAL BÁSICA)/RH(RECURSOS HUMANOS) / SUAS(SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL);	X	X	X
	APRIMORAR A INFRAESTRUTURA, COM ÊNFASE NA ACESSIBILIDADE, EXISTENTE NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS, COM INSTRUMENTOS (INTERNET, ENTRE OUTROS) ADEQUADOS PARA QUE O CADÚNICO POSSA SER EFETIVAMENTE CADASTRADO E RECADASTRADO DENTRO DO PRÓPRIO EQUIPAMENTO;	X		
	APRIMORAR A INFRAESTRUTURA, COM ÊNFASE NA ACESSIBILIDADE, DO CREAS (CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL) – E CRAS (CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL), PARA MELHOR ATENDIMENTO DO USUÁRIO;	X		
	ESTABELECE PARCERIAS E CONVÊNIOS COM A REDE SOCIOASSISTENCIAL DE DEFESA E GARANTIAS DE DIREITOS, QUE OFEREÇAM ESPAÇOS DE FORMAÇÃO DE CIDADANIA PARA ESSES USUÁRIOS ESTIMULANDO SUA PARTICIPAÇÃO;	X		
	ELABORAR, ATUALIZAR E SISTEMATIZAR O DIAGNÓSTICO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO SOB RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - SMASDH, DISSEMINANDO AS INFORMAÇÕES COLHIDAS INTERSETORIALMENTE;	X		

Subtema	PROPOSTAS/DELIBERAÇÕES	Esfera de Governo Responsável pelas		
		Município	Estado	União
<b>GRUPO 3</b>				
<b>Fortalecimento da participação e do controle social</b>	FORTALECER E AMPLIAR A ESTRUTURA E QUADRO TÉCNICO DO CMAS PARA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL;	X		
	AMPLIAR O QUADRO DE PROFISSIONAIS DO CMAS, TÉCNICOS (ASSISTENTES SOCIAIS E ADMINISTRATIVOS) PARA A FISCALIZAÇÃO DO REPASSE DE VERBAS PÚBLICAS APLICADAS NOS PROJETOS E AÇÕES EM QUE O MUNICÍPIO MANTEM PARCERIA CUMPRINDO AS DELIBERAÇÕES DO CMAS	X		
	INCENTIVAR E CONTRIBUIR FINANCEIRAMENTE PARA A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CMAS NOS DIVERSOS ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO E ARTICULAÇÃO, BEM COMO ESTUDAR FORMAS LEGAIS PARA DESBUROCRATIZAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	X		
	INCENTIVAR A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DISTRITAIS DE DISCUSSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	X		
	DIVULGAÇÃO PELA GESTÃO MUNICIPAL DOS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, COMO O CMAS E O FORUM DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA SOCIEDADE CIVIL, INCLUÍDO A CONFECÇÃO DE CARTILHAS INFORMATIVAS SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO.	X		

Fortalecimento da participação e do controle social	<p>criar programa de trabalho específico para manutenção e operacionalidade do CMAS</p>	X		X
	<p>após o final da conferência, que já se inicie a organização popular para a próxima conferência;</p>	X		
	<p>elaboração de uma cartilha informando sobre serviços oferecidos pela SMAS (onde funcionam, público alvo, direitos dos cidadãos e onde obter prestações de contas) – OBS: FAZER JUNÇÃO;</p>	X		
	<p>normatização do atendimento e dos procedimentos, rotinas e fluxo das ações para os profissionais que atuam na assistência social.</p>	X		
	<p>manter e ampliar a publicização do suas para os usuários e a inter-relação com as demais políticas intersetoriais, sobre tudo com a política de saúde, pois é importante a inter-relação da equipe dos CRAS com as equipes dos PSF, considerando o trabalho que ambos realizam nas comunidades;</p>	X		
	<p>ampliação imediata de programas voltados para idosos e pessoas com deficiências em todos os distritos;</p>	X		

	IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES INTERSETORIAIS QUE VÁ AO ENCONTRO DA PROPOSTA DO PETI.	X		X
<b>Fortalecimento da participação e do controle social</b>	INSTALAR EQUIPAMENTOS DE ACOLHIMENTO AO IDOSO QUE NÃO TENHA REFERÊNCIA FAMILIAR NO MUNICÍPIO, EM LOCALIDADE DE FÁCIL ACESSO, COM EQUIPE DE PROFISSIONAIS MULTIDISCIPLINAR.	X		
	INSTALAR EQUIPAMENTOS RESPECTIVOS DE CENTRO DE CONVIVÊNCIA PARA IDOSOS E PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, NOS 04 (QUATROS) DISTRITOS DE NOSSO MUNICÍPIO COM EQUIPE DE PROFISSIONAIS MULTIDISCIPLINAR.	X		
	PROMOVER O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	X		
	ELABORAR PLANALTO - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, VISANDO À REDUÇÃO DA CORRUPTÃO.	X		
	SANAR OS RIOS SUJEITOS A CONTAMINAÇÃO POR LIXO SÓLIDO DOMÉSTICO E INDUSTRIAL.	X		
	MANTER O NÚCLEO DE MONITORIA AMBIENTAL (NMA).	X		

Subtema GRUPO 4	PROPOSTAS/DELIBERAÇÕES	Esfera de Governo Responsável pelas		
		Município	Estado	União
A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil	DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO CATÁLOGO OUTRORA APROVADO, TAMBÉM NO SITE DA PREFEITURA.	X		
	INFORMAR AOS EQUIPAMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SMASDH, AS OFERTAS DE EMPREGOS DISPONIBILIZADAS NO BALCÃO DE EMPREGO.	X		
	GARANTIR AOS USUÁRIOS ORIUNDOS DO FECHAMENTO DO ATERRO SANITÁRIO DE JARDIM GRAMACHO ACESSO PRIORITÁRIO AOS PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO.	X	X	X
	EMPODERAMENTO DAS FAMÍLIAS ATRAVÉS DE UM TRABALHO SOCIOEDUCATIVO, VIABILIZANDO O RESGATE DA CIDADANIA.	X		
	GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (ESCOLA, SAÚDE, EDUCAÇÃO ETC...) DENTRO DAS BASES COMUNITÁRIAS.	X		



**A  
centralidade  
do SUAS na  
erradicação  
da extrema  
pobreza no  
Brasil**

HUMANIZAÇÃO COMPROMETIDA COM AS REDES EXISTENTES, VISANDO AÇÕES QUE MOBILIZEM UM TRABALHO ARTICULADO DENTRO DA PERSPECTIVA INTERSETORIAL.	X		
ARTICULAÇÃO, INTERLOCUÇÃO E FORTALECIMENTO DAS REDES ATRAVÉS DE ENCONTROS INTERSETORIAIS. IMPLEMENTAÇÃO DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA COMO FORMA DE GERAÇÃO DE RENDA – CRIAÇÃO DE COOPERATIVAS, FEIRAS ETC.	X		
MAIOR ESTREITAMENTO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS PARA DISCUSSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO FORTALECIMENTO DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA JUNTAMENTE COM AS REDES.	X		
REESTRUTURAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS PETI DE ACORDO COM CO-FINANCIAMENTO E EQUIPÁ-LOS COM TODOS OS ITENS NECESSÁRIOS, CONFORME A RESOLUÇÃO Nº 109 - TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.	X		