

DAS DIRETRIZES NACIONAIS À AUTONOMIA LOCAL: A INFLUÊNCIA DA CULTURA POLÍTICA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS, RJ

NATIONAL GUIDELINES OF LOCAL AUTONOMY: THE INFLUENCE OF POLITICAL CULTURE IN THE MUNICIPALITY OF SOCIAL ASSISTANCE DUQUE DE CAXIAS, RJ

MARCIO EDUARDO BROTTTO

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
meb.brotto@uol.com.br

RESUMO. 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. A presente reflexão, pautada na análise de execução da política de assistência social, 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 Caixas, 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, sistematizado em tese de doutoramento, aborda as contradições da política de assistência social local, 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, mesmo em um cenário contemporâneo pautado por diretrizes democráticas.

PALAVRAS-CHAVE. ASSISTÊNCIA SOCIAL, CULTURA POLÍTICA, HISTÓRIA E POLITICAS SOCIAIS.

ABSTRACT. Brazilian social policies were gradually being grounded in a democratic perspective, the condition of guarantors of social rights. Although administratively decentralized in its implementation, these policies are still subject to a kind of “federal centrality”, since the Federal Executive Branch determines national guidelines to be followed in its implementation by municipalities. This reflection, based on the analysis of the implementation of the social assistance policy, considers the constitutional autonomy given to municipalities allows that national guidelines be restructured to ensure that their implementation occurs according to local realities. Accordingly, compliance with these national guidelines is often influenced by local historical trajectory and its way of doing politics, set in the case of the municipality of Duque de Caxias, the persistence of practices that make visible the traces of conservative political culture based on a logic of authority and subservience. The municipality of Duque de Caxias was elected as a field of study and research, with a view their contradictory features guided on the one hand, the high standard of tax collection by reflection of local industrialization, and the other by the high levels of social inequality, reflected in significant precarious standard of living of its population. The study, systematized into doctoral thesis addresses the contradictions of local social assistance policy, stemming from the history of the development of the municipality and are specified through practices permeated by authoritarianism, paternalism, clientelism and the culture of fear, which perpetuate and act in new settings, even in a contemporary context defined by democratic guidelines.

KEYWORDS. SOCIAL CARE, POLITICAL CULTURE, HISTORY AND SOCIAL POLICIES.

APRESENTAÇÃO DO TEMA

A presente comunicação tem por objetivo delinear a influência cultura política na implementação da política de assistência social no município de Duque de Caxias, localizado no Estado do Rio de Janeiro, explicitando aspectos que interferem no reordenamento das diretrizes nacionais para a consolidação dessa política em âmbito local.

Esta perspectiva de estudo surgiu do interesse pelo debate a respeito das influências no reordenamento do sistema de proteção social brasileiro 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 ativa.

Diante deste quadro, 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.

Parte-se assim, da premissa de que este debate 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.

Torna-se assim de significativa relevância, a análise do quadro brasileiro, cuja base de discussão atual sobre a democracia vincula-se, sobretudo, à incapacidade em se consolidar políticas públicas eficientes e eficazes, cuja caracterização histórica 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: 393).

Como reflexo, o cenário democrático brasileiro, de elevada contradição, complexidade e desigualdade, se apresenta permeado por relações de mando e subserviência, que possibilitam a identificação de desafios que oscilam entre a necessidade de compatibilizar a perspectiva democrática às exigências do cenário e das relações político-partidárias, até a consolidação de respostas efetivas sobre como demonstrar que as políticas públicas possibilitam resultados mais eficazes de intervenção na realidade social.

É exatamente nesse contexto – 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 demonstram-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. Como reflexo, 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).

Portanto, torna-se 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 refletir e influenciar seu sistema de proteção social.

Neste sentido, é importante observar que o Brasil convive com práticas centralizadoras desde o período colonial, passando a sofrer influência da dualidade burocrática nos anos de 1930 e 1940, em 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.

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.

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.

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. Isto permite observar, também como elemento e ser abordado, 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 sobre os processos de permanência das práticas centralizadoras e clientelistas.

INTERLOCUÇÃO CONCEITUAL: CULTURA POLÍTICA E SUA INFLUÊNCIA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A trajetória da formação histórica e política 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: 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.

Apesar de diferentes teorias sobre a categoria, esta comunicação 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, 1997, p. 1). Nesse sentido, trata-se de compreender a cultura política articulada ao conceito gramsciano de hegemonia política que, conforme aponta Moisés (1995, 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.

Especificamente no campo das políticas sociais, ganha atenção nesta abordagem o debate sobre proteção social e, por conseguinte, sobre a 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 vincula-se 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.

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 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, 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 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.

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.

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, 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.

RESULTADOS PARCIAIS/FINAIS: A CULTURA POLÍTICA NA “GESTÃO DEMOCRÁTICA” DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DUQUE DE CAXIAS/RJ

Reconhecer uma determinada cultura política e sua relação com a realidade local, no caso de Duque de Caxias, requer a realização de uma análise histórica de determinados aspectos políticos, sociais e econômicos do município.

A evolução política da baixada fluminense e de Duque de Caxias 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.

Assim, para além das análises focadas em líderes e políticos locais, importa mais reconhecer, na permanência de certas práticas, a continuidade de traços determinantes da cultura política local, baseada no autoritarismo, centralização, clientelismo e, como dito, na violência e no medo. Conseqüentemente, 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.

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, conseqüentemente, fica fragilizada. Só no período de realização deste estudo (2008-2012) a SMASDH de Duque de Caxias teve quatro gestores diferentes, tendo a última ocorrida por motivo de desvinculação do titular da secretaria para candidatura eleitoral à Câmara Municipal de 2012.

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.

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, nos últimos anos, 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. Deste modo, Duque de Caxias, em que pese apresentar altos níveis de arrecadação fiscal, praticamente limita as suas ações - no campo da assistência social - àquelas organizadas,

criadas e financiadas pela esfera federal e estadual.

Para atender a diminuição das desigualdades os municípios brasileiros recebem apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), para o desenvolvimento de programas sociais. Contudo, é 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, verifica-se que a insuficiência técnica dos representantes da sociedade civil nesses órgãos fragiliza, quando não impede, o seu funcionamento adequado.

Ainda no que se refere à qualificação dos atores envolvidos no campo da assistência social, em Duque de Caxias, a abordagem empírica permite reconhecer uma realidade preocupante. Na esfera governamental, fica evidente 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. No que se refere ao vínculo empregatício desses profissionais, verifica-se 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.

Na contramão dos preceitos constitucionais, é 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 da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) parecem indicar o processo de consolidação do projeto democratizante e descentralizador da LOAS.

O propósito evidente da atual PNAS é 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 PNAS 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.

Contudo, superar ranços históricos locais, presentes no campo da assistência, continua sendo o principal desafio para a sua efetiva consolidação como política pública. Em nossa investigação empírica, um exemplo e desafio referem-se ao papel de destaque que ganham os 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, até sua má distribuição no território municipal. Da mesma forma, os centros sociais são, frequentemente, utilizados por políticos que, em busca de dividendos eleitorais, mantêm estruturas e serviços até mais sofisticados do que aqueles oferecidos pelo poder público. Paradoxalmente, esses centros sociais são, em regra, financiados pelo fundo público. Essa constatação permite 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”.

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.

Neste cenário, 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. Portanto, a reprodução das práticas assistencialistas que permeiam a história de Caxias é parte do traço clientelista local que ainda se mantém.

Na contramão dos dispositivos legais da política de assistência social, 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 que aparecem divulgados no ambiente virtual 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, bem explicitadas na história de Duque de Caxias, a partir da análise das trajetórias políticas de Tenório Cavalcanti e de José Camilo “Zito” dos Santos Filho, são demarcadas 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.

Se, de um lado, o SUAS prevê a fiscalização das entidades que executam ações na área social, 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 sócio assistencial. 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.

Em razão da evidente ligação entre políticos locais e centros sociais, verifica-se, assim, a instabilidade no quantitativo de equipamentos, com crescimento considerável em períodos próximos às eleições. Outro aspecto que chama a atenção na oferta de “serviços assistenciais” refere-se à origem dos recursos financeiros aplicados que 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. Contudo, verificou-se como significativo o uso de recursos previstos para o pagamento de cargos comissionados nos gabinetes dos vereadores, que determinam que parcela significativa 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.

Esses e outros aspectos colaboram para afirmativa de que a maior parte dos recursos, que propiciam a sobrevivência dos centros sociais, provém dos representantes do Legislativo Municipal e do próprio Governo. 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 executam um grande número de ações, qualificadas em sua grande maioria como vinculadas ao campo das políticas de Assistência Social e Saúde.

Esses aspectos evidenciam tanto a falta de um planejamento na organização territorial dos serviços sócioassistenciais, quanto à simbologia de representação do vereador como aquele que convive no local sendo, por isso, capaz de acolher as demandas, como se elas as atingisse também.

Deste modo, em Duque de Caxias, o quadro apresentado indica que a assistência social local

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 no setor - com práticas vinculadas aos programas federais e pouca estrutura para realização das ações.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. O Leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 1, 1989.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v 11, n. 31, 1996.
- BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Revista Opinião Pública*. Vol. 14, nº 2. Campinas: 2008.
- BENEVIDES, Maria. Victoria. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BORJA, Jordi. *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la Ciudad y Participación Popular*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.
- BORDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1998.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Entidades de Assistência Social. *Relatório final de consultoria do CNAS sobre a regulamentação dos artigos 3º e 9º da LOAS*. Brasília, 1997. Brasília, 1997.
- FERREIRA, Ivanete S. B. Assistência Social: os limites à efetivação do direito. *Katálysis*, nº 4, UFSC/CSE/DSS, Florianópolis: EDUFSC, 2000.
- MOISÉS, José Álvaro. Os brasileiros e a democracia. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Editora Ática, 1995.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria. 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*, nº 12. Brasília: UNB, 2003a.
- PASTANA, Débora Regina. Cultura do Medo e Democracia: um paradoxo brasileiro. *Revista Mediações*. Londrina, Vol. 10, Nº 2, 2005.
- PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A. P. (Org). *Política Social e Democracia*. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- SEIBEL, Erni J. *Cultura Política e Gestão Pública: os limites político administrativos para a efetivação de políticas públicas*. Florianópolis, 1997. Mineografado.
- SEIBEL, Erni. J. e OLIVEIRA, Heloisa Maria Jose. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUSFC, nº 39, abril de 2006.
- TATAGIBA, Luciana. F. *Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Campinas: Unicamp, 2003.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, nº2, Volume 30, 1996.
- YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993.