

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Escola de Serviço Social

O Controle Social em questão. Avanço ou retrocesso?

Érica Lourenço Ricardo

Orientador: Profº Drº Carlos Montaña

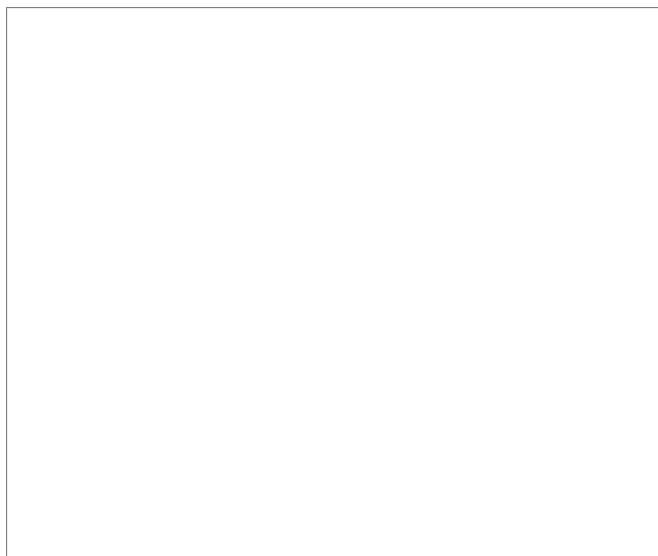
Rio de Janeiro

2006

O Controle Social em questão. Avanço ou retrocesso?

Por:

Érica Lourenço Ricardo



RIO DE JANEIRO, JANEIRO DE 2007.

## **Agradecimentos**

Primeiramente, gostaria de Agradecer a **Deus** por ter me concedido saúde para completar essa etapa inicial de minha vida acadêmica.

A Meus pais **Célia e Elias**, pelo incentivo em todos os momentos, mesmo quando não compreendiam muito bem o universo da faculdade, mas, sempre cheios de orgulho transmitiam-me coragem para não desistir.

À meu irmão **Erick**, orgulho em pessoa em ver-me estudar Serviço Social. Em todas as conversas, mencionava algo a respeito de algum assistente social.

A meus amigos que sempre na medida do possível compreenderam minha

ausência, e mantiveram o incentivo quando mais precisava. Em especial Nádia, Jorge e Vanessa.

A meus avós(*in memorian*), que sempre incentivaram meus estudos, e, neste momento tenho certeza que estão muito contentes por mim.

Ao meu orientador, que sabiamente orientava-me, deixando que eu também pudesse ter uma certa autonomia, pelo esforço para concluirmos esse trabalho e a atenção mesmo em meio a tantos compromissos.

Ao grupo de Pesquisa – Política Públicas entre o Estado e o Terceiro Setor (PPETS) – pelas sugestões e dúvidas, que contribuem para que o nosso aprendizado fosse ainda mais rico.

Às professoras que fizeram parte da banca examinadora, contribuindo com suas sugestões a fim de, valorizar esse processo de aprendizado.

À turma com a qual convivi cinco anos de minha vida, pelas descobertas, inquietações, amizades..., principalmente à Simone, Camilo e Alex, parceiros e amigos.

A minha supervisora de estágio Vania de Cássia, que contribuiu para a minha primeira aproximação com a prática do serviço social e desta maneira ter sido fundamental para que eu tivesse a certeza de que escolhi a profissão certa.

À Fátima Mendes – ex-conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, e membro do Fórum Popular de Assistência Social de Duque de Caxias – que contribuiu para esta pesquisa, incentivando a minha participação nestes espaços.

Aos meus professores, que contribuíram para minha formação e também para este trabalho, principalmente o Profº Rogério Lustosa, pela experiência de monitoria

juntamente com Sheila; pela profª Ilma Resende, pelo aprendizado adquirido no último período, transmitindo o quão importante é o Serviço Social.

À você que eventualmente ler este trabalho e também a tantas pessoas que conheço que torceram para esta vitória.

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	.....	9
<b>Capítulo I - A Política Social em questão</b>	.....	14
1.1 - A Política Social no regime de acumulação fordista	.....	22
1.2 - O neoliberalismo e as Políticas Sociais	.....	28
1.2.1 - O neoliberalismo na América Latina	.....	33

<b>Capítulo II - A Política Social Brasileira e o neoliberalismo</b>	.....	36
2.1 - Os avanços da Constituição Brasileira	.....	36
2.2 - A Lei orgânica da Assistência Social - Breve Considerações	.....	39
2.3 - O controle social como categoria	.....	44
2.4 - O Debate em torno da sociedade civil	.....	47
		57
<b>Capítulo III - O Conselho Municipal de Assistência Social</b>	.....	
3. 1 - O Município de Duque de Caxias	.....	57
3.2 - O Conselho Municipal de Assistência Social	.....	59
3.2.1 - O Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias	.....	62
3.3 - O Controle Social em Questão	.....	65
<b>Considerações Finais</b>	.....	70
<b>Referência Bibliográfica</b>	.....	74

## **Relação de Siglas**

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CF – Constituição Federal

CMAS/CD – Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

FIA – Fundação da Infância e Juventude

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto



REDE SAC – Rede de Serviços de Ação Continuada

REDUC – Refinaria de Duque de Caxias

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

## **Apresentação**

Este trabalho de conclusão de curso é enquanto requisito fundamental de graduação, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e representa os primeiros passos no processo de amadurecimento acadêmico.

São inúmeras as transformações pelas quais a sociedade capitalista contemporânea travessa nas últimas décadas, que nos desafiam teórica e praticamente, no intuito de desvendar as conseqüências efetivas dessas transformações.

Para garantir a reprodução do regime de acumulação fordista, o Estado foi obrigado a intervir com políticas públicas, no intuito de contribuir para o consumo em massa. Todavia, as políticas públicas não são apenas concessões do Estado, mas também refletem um processo de luta e conquista.

Nos países de capitalismo avançado tal intervenção recebeu o nome de “Estado de Bem-Estar Social”, ou “Welfare State”. Porém, diante da crise dos anos 70, a fim de garantir novamente a reprodução do capital, a saída foi encontrada nos princípios neoliberais. E, desta forma, as políticas públicas tornam-se focalizadas e fragmentadas. No Brasil não houve um Estado de Bem-Estar social propriamente dito. A Constituição Brasileira, por exemplo, representou no plano jurídico o que temos de mais avançado em relação ao campo dos direitos sociais, principalmente por integrar a assistência social à Seguridade Social, configurando, deste modo, junto com a Saúde e a Previdência Social, o tripé da Seguridade Social. Outro avanço da Constituição é em relação à descentralização administrativa e à participação popular na formulação através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada nas políticas públicas.

O sistema descentralizado e participativo, por conseguinte foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Nº. 8.742 de Dezembro de 1993). Desta forma, o mecanismo que possibilita o controle social são os Conselhos e as Conferências, apesar de não ser o único.

Regulamentada neste caso específico pela Lei Orgânica da Assistência Social, o sistema descentralizado e participativo ou controle social é realizado por meio dos Conselhos e Conferências, em que os representantes tanto da sociedade civil, quanto governamental, tem garantido esse espaço garantido por lei.

Os Conselhos são instâncias paritárias e deliberativas que devem ter em igual número representantes governamentais e não-governamentais. De acordo com a LOAS, os Conselhos, além de formulação, fiscalização e controle da política assistencial, devem ir para além de uma participação formal, porque possuem poder de decisão e para não serem confundidos com instâncias governamentais, nem tão pouco assumirem a função de executores da política assistencial, principalmente diante dos ajustes neoliberais.

Diante desse contexto, ao começar a participar das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, muitas indagações surgiram, e, no intuito de compreender como a sociedade civil de fato contribui para o controle social, resolvemos fazer uma pesquisa. Para descobrir até que ponto os representantes da sociedade civil realizam o controle social, tal qual instituído na Constituição Brasileira. Os representantes da sociedade civil contribuem para a garantia de direitos em meio aos ajustes neoliberais? Essa pesquisa torna-se relevante pelo fato do processo de reconhecimento da assistência social como política pública e a regulamentação do sistema descentralizado e participativo serem recentes na história brasileira, uma vez que a Constituição Federativa do Brasil é de 1988, e a Loas – que regulamenta o que foi proposto na Constituição – ser de 1993 (período em que a ofensiva neoliberal começa a ser implantada no Brasil).

Desta maneira, temos como objetivo analisar o papel dos representantes da sociedade civil no âmbito do Conselho Municipal de Duque de Caxias. O percurso metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica a respeito do tema, observação não participante nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho em questão no período de Março de 2005 a Setembro de 2006; pesquisa a fontes secundárias, tais como sites, e leitura e análise das atas do período mencionado. Em virtude das dificuldades encontradas em relação a informações a respeito do Conselho, algumas foram obtidas com um Conselheiro Governamental na sede da Secretaria de Assistência Social e Trabalho.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo fazemos algumas indicações de quando as políticas sociais começaram

a ser utilizadas pelo Estado como meio de intervenção, destacando o fato de serem, ao mesmo tempo, concessão e conquista. Destacamos também a relação das políticas sociais e do neoliberalismo, com a crise dos anos 70.

No capítulo dois procuramos destacar a política social brasileira e o neoliberalismo. Fazemos alguns apontamentos em relação aos avanços da Constituição Brasileira e da Lei Orgânica da Assistência Social, destacando o sistema descentralizado e participativo.

No capítulo três, refletimos a respeito do conceito de controle social e de sociedade civil e fazemos uma pequena caracterização do município de Duque de Caxias e do Conselho de Assistência Social.

Na conclusão buscamos fazer algumas considerações em relação a esse processo de participação popular diante do neoliberalismo e, sobretudo, da política de assistência, já que as ações na área da assistência social em seu processo histórico antes de serem reconhecidas como política pública, têm um forte caráter assistencial, filantrópico.

Este trabalho contribuiu para uma visão mais crítica da realidade, no intuito de compreendê-la, para assim intervir de maneira mais eficaz na realidade, de acordo com nossas atribuições de assistente social.

Gostaria de destacar que o intuito de tal pesquisa, nasceu quando iniciei minha participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias em fevereiro de 2005, e de início tive muitas dificuldades em compreender a dinâmica das reuniões, as siglas, os prazos, os convênios e principalmente por verificar que o Serviço Social não é respeitado tecnicamente. Ou seja, alguns representantes da sociedade civil e de instituições que possuem convênios com o município em questão, vêem o Serviço Social, ou as assistentes sociais, como um profissional que querem atrapalhar as atividades das instituições. E tal fato incomodou-me muito, pois, além disso, os profissionais em questão, dos poucos que possuem, e que participam do Conselho, não promoviam discussões que pudessem levar o Conselho, juntamente com os representantes das instituições, a identificarem que a Assistência Social é uma política, configurada como direito e não como favor, caridade ou filantropia e acima de tudo dever do Estado, que com os ajustes neoliberais tornam-se cada vez mais focalizadas e fragmentadas. E que os assistentes sociais não são “inimigos” das instituições e sim um profissional que tem como um de seus princípios a defesa intransigente dos direitos humanos.

Diante desse desafio, não podemos deixar de destacar as orientações do professor Carlos Montaño, que deu vida a este trabalho, com suas sugestões e explicações sempre presente, mesmo em meio a tantos compromissos acadêmicos.

Esperamos que esse trabalho possa contribuir para compreensão, mesmo que singela, desse reordenamento político pelo qual a nossa sociedade vem atravessa.

## **Capítulo I**

# **A Política Social em Questão**

## **1- A Política Social em questão**

Neste capítulo temos como norte a discussão em torno das políticas sociais: por que começaram a ser implementadas pelo Estado e como é a caracterização das mesmas diante do ajuste neoliberal. Esse debate terá contribuições de autores como Faleiros (1986;1991), Netto(2003;2055), Pastorini (1997), Iamamoto (2005), Anderson(1995) e Havey(1993), de quem faremos alguns apontamentos, tendo em vista que esse debate é muito amplo e complexo e este trabalho em geral não tem como objetivo fazer uma ampla discussão dos assuntos que serão abordados.

De acordo com Faleiros(1986), saúde, educação, habitação, são algumas das políticas sociais. Todavia a cada dia surgem mais programas de assistência seja à mulher, ao estudante ou ao idoso entre outros. No entanto, as políticas sociais são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, como conquistas dos trabalhadores, como arranjos do bloco no poder ou bloco governante como doação das elites dominantes, ora como instrumentos de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do

cidadão.

Toda essa diversidade de pontos de vista, por conseguinte, torna difícil abordar o tema em questão, já que as políticas sociais não podem ser reduzidas a um único esquema. Isso porque o Estado, apesar de sempre intervir no processo econômico capitalista, tal intervenção, como sinaliza Netto (2005), muda de forma estrutural e funcional, pois o Estado que atuava como guardião das condições externas da produção capitalista, na idade dos monopólios é obrigado a intervir para garantir a reprodução e a manutenção da força de trabalho ocupada e excedente, e também se legitimar sócio e politicamente através da generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais.

Desta maneira, para qualquer análise das políticas sociais, segundo Faleiros(1991) , é necessário compreender a relação entre o Estado e o processo de acumulação do capital, isto é, a relação entre a conjuntura econômica e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado, assim como o movimentos das forças sociais, que obrigam o capital a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. Essa relação é fundamental para a análise da política social, que só pode ser entendida no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessa mesma estrutura.

Porém há autores que, ao analisarem as políticas sociais, não as analisam tendo em vista tal perspectiva. Pastorini (1997) menciona duas perspectivas para a análise das políticas sociais: a tradicional e a marxistas (na qual a autora e o presente trabalho se apóiam).

Na argumentação de Pastorini(idem), alguns autores centrados numa perspectiva mais tradicional concebem as políticas sociais como um conjunto de ações, por parte do aparelho estatal, ou seja, como mecanismos de redistribuição da renda social, considerando-as “concessões”, com o intuito de restabelecer certo equilíbrio social mínimo. Nesta perspectiva, a política social tem uma finalidade redistributiva, de através dessas ações, tenderiam a reverter as desigualdades – vistas como necessárias e até “naturais” – existentes entre os indivíduos. Essas desigualdades são derivadas da distinta forma de participar na divisão social do trabalho.

A análise em torno dessa perspectiva, de acordo com autores como Marshall e Graciarena – mencionados por Pastorini - é centrada na discussão de ajuda e da assistência do Estado aos trabalhadores e aos indigentes, que pensam as políticas sociais como meros instrumentos de redistribuição da renda entre os diferentes grupos ou

classes sociais e as compreendem como compensatórias, paliativas e corretivas das desigualdades produzidas no mercado. Assim a análise é centrada na busca do “bem comum” por parte do Estado e da “naturalização”, sem remédio, da origem das desigualdades e da pobreza. (Pastorini,1997).

Conforme, podemos verificar, nesta perspectiva as políticas sociais estão relacionadas à “redistribuição” de renda – e não na distribuição – o que as caracteriza como um instrumento “dócil” e funcional ao sistema capitalista, que não questiona ou condiciona a distribuição desigual original que tem sua origem na esfera produtiva e que se realiza ao nível do mercado.

Desta forma, os adeptos dessa perspectiva tradicional esquecem,

que as políticas sociais são um produto concreto do desenvolvimento capitalista, de suas contradições, da acumulação crescente do capital e, portanto, um produto histórico, e não fruto de um desenvolvimento “natural”. (PASTORINI, 1997, p. 85)

Para Pastorini (1997), a concepção que se opõe à perspectiva tradicional das políticas sociais é a marxista. Nela, a análise das políticas sociais é pensada a partir de uma visão de totalidade, assim como da luta de classes. Esses são os fatores fundamentais para pensar as políticas sociais não apenas como meras concessões.

Em primeiro lugar porque essa relação *envolve ao menos três sujeitos* principais: as classes hegemônicas, o Estado intermediador e hegemonizado pelas classes dominantes e as classes trabalhadoras e subalternas como beneficiários das políticas sociais. Em segundo lugar, as políticas sociais, para autores que seguem essa perspectiva, além de constituírem um instrumento redistributivo, cumprem funções políticas e econômicas, ou seja, as políticas sociais não podem ser vistas apenas como instrumento de prestação de serviços, porém, é necessário analisar sua função política como mecanismo de legitimação da ordem e sua função econômica, que tem como finalidade baratear a força de trabalho por meio da socialização dos custos de sua reprodução. Essa perspectiva, avança em relação à análise das políticas sociais ao incorporar a perspectiva da totalidade e também a centralidade da luta de classes.

De acordo com Pastorini,

estudar as políticas sociais a partir de uma perspectiva da totalidade implica, por um lado, apreender conjuntamente os momentos de produção e de distribuição como elementos constitutivos de uma totalidade, ‘diferenciação no interior de uma unidade. (PASTORINI, 1997,p.87)

Porém é importante considerar os indissolúveis entrelaçamentos existentes entre economia e política. Assim, só poderemos capturar a complexidade de um fenômeno social se compreendermos os seus vínculos com a economia e a política.

Diante dessa perspectiva da totalidade, acredita-se que entender as políticas sociais só como aquelas ações que têm o intuito de diminuir as desigualdades sociais e a restabelecer o equilíbrio social, é um erro.

A perspectiva marxista entende que as políticas sociais como mecanismos de articulação, tanto de processos políticos, que visam o consenso social, a aceitação e legitimação da ordem, a mobilização/desmobilização da população, a manutenção das relações sociais, a redução de conflitos etc., e econômicos, procurando a redução dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho, favorecendo a acumulação e valorização do capital.

Desta forma, as políticas sociais têm como alvo as seqüelas da “questão social<sup>[1]</sup>”, com o objetivo de assegurar as condições necessárias para o desenvolvimento do capital monopolista e as concentrações e centralização do capital que lhe são inerentes, e não a mera correção dos efeitos negativos desse processo.

Considerando a visão marxista, a análise das políticas sociais só poderá ser feita a partir de uma ótica de totalidade, na medida em que se estudem tanto os elementos econômicos, como os sociais e políticos.

A função social das políticas sociais tem como objetivo a geração de certa redistribuição dos recursos sociais, prestando serviços sociais e assistenciais, como por exemplo, o BPC, que complementa com um salário mínimo a renda das populações carentes.

No entanto, essa função social

mascara e encobre as essenciais funções que as políticas sociais desempenham no mundo capitalista ao se apresentarem, perante os indivíduos, como mecanismos institucionais tendentes a diminuir as desigualdades sociais, redistribuindo seus escassos recursos num sentido contrário ao do mercado (PASTORINI, 1997, p.88).

Isto é, no mercado quem pode pagar têm acesso à educação, saúde, etc. de qualidade, enquanto que, quem não pode pagar, tem acesso à políticas sociais



focalizadas e fragmentadas, devido redução de recursos e por conseguinte a falta de investimentos.

A função econômica, por sua vez, tem o objetivo principal de contribuir com a reprodução da força de trabalho, mediante a socialização dos custos da sua reprodução. Tal fato se dá porque as políticas sociais são financiadas com recursos públicos, provenientes dos impostos (principalmente indiretos) pagos pela população. E deste modo todos, (e não só aquele mais favorecido) subsidiam e contribuem para a produção dos recursos que serão destinados à sobrevivência dos trabalhadores e suas famílias. Assim, a existência de políticas sociais, como por exemplo, as da saúde (que mantêm o trabalhador saudável para a produção), da educação (capacitando-o segundo as exigências do processo de produção) entre outras, asseguram os requerimentos necessários à valorização do capital. Da mesma forma existem as políticas destinadas ao atendimento da força de trabalho excedente, ou seja, aquela população que desenvolve a função de exército industrial de reserva.

As políticas sociais também cumprem uma função política. Por intermédio delas, há uma maior integração dos setores subalternos à vida política e social e, portanto, à ordem sócio-econômica, estabelecendo, assim padrões de participação. Esse fato, de acordo com Pastorini(1997), não faz mais do que limitar a real participação, ao mesmo tempo que elimina e gera uma maior adaptação à ordem estabelecida, obtendo-se, dessa forma, um sentimento de *pertencimento* e lealdade dos sujeitos para com o sistema do qual eles mesmos fazem parte e sobre o qual eles “decidem”. Esse mecanismo, segundo a autora supracitada, limita institucionalmente a participação, isto é, por meio da integração e adaptação dos indivíduos ao sistema, pretende-se contrapor o avanço dos subalternos, como forma de ampliar o controle social.

Sendo assim, as políticas sociais, participam da reprodução da estrutura política, econômica e social e contribuem para obter a aceitação e a legitimidade necessárias para a manutenção da ordem social. Dentro dessa perspectiva marxista, as políticas sociais passam a ser entendidas como um produto histórico concreto, dentro do contexto da estrutura capitalista na idade dos monopólios.

O Estado então, em troca de sua legitimação, incorpora algumas reivindicações e demandas dos setores subalternos, através das políticas sociais, que podem ser entendidas como um instrumento útil, para transformar as lutas de classe num elemento de pacto entre classes opostas.

Cabe ressaltar que o binômio “*concessão – conquista*” é empregado com muita

frequência pela perspectiva marxista, no que tange à análise das políticas sociais. No entanto a crítica que Pastorini realiza em relação a esse binômio, parte-se da idéia que o mesmo é composto por dois *conceitos excludentes, não dialético*.

Isso porque “concessão” se refere ao fato de uma pessoa dar, doar ou outorgar algo a outro pela sua própria vontade, sem conflito, luta ou pressão explícita por parte de quem concede. Já o termo “conquista”, significa tomar alguma coisa pela força, não necessariamente física nem bélica, mas intelectual, moral, política, econômica, cultural entre outras. Conquistar não é compatível com concessão, já que se uma parte conquista alguma coisa, isto significa que a outra não concedeu nada. Cabe ressaltar que esse equívoco em relação à terminologia utilizada, por alguns autores e não às idéias contidas em suas obras pode prejudicar a análise ou a interpretação das políticas sociais, uma vez que, ao classifica-las em dois grupos, um que representa o produto das conquistas dos setores subalternos e, outro que representa concessões do Estado e/ou das classes dominantes para os subalternos. É necessário considerar que no primeiro caso existirá harmonia e no segundo, usurpação de espaços por parte das classes subalternas.

Tal limitação vincula-se ao fato de que o binômio “concessão-conquista” se refere a uma relação entre quem “concede”, o Estado, e, por meio dele, as classes dominantes – e quem “conquista” – as classes subalternas. Todavia, é necessário pensar essa relação analisando quem ganha e perde.

A partir desse ponto, a autora desenvolve a segunda crítica, dirigida ao conteúdo dessa conceitualização, e não à terminologia, ou aos autores que analisam as políticas sociais.

Para análise das políticas sociais na perspectiva marxista, a incorporação da relação entre os sujeitos é essencial. Porque essa relação não pode ser pensada unilinearmente, já que as classes subalternas “não conquistam” e o Estado não “concede” benefícios, mas que em todas e em cada uma das políticas sociais existem aspectos de conquistas, tanto dos subalternos quanto do Estado e das classes hegemônicas. Ou seja, o elemento incorporado pela perspectiva marxista não pode ser pensado como uma relação unilinear, onde uns (o povo) “conquistam” benefícios e outros, (o Estado e as classes hegemônicas) “concedem.”

Sendo assim, segundo a autora em questão, “seria uma meia verdade falar de concessão e conquista se não se analisa que embora os setores subalternos “conquistem” os serviços oferecidos pelo Estado, o último “conquista” legitimação e as classes, por sua vez, dominantes “conquistam” a ampliação das suas possibilidades de

acumulação e valorização do capital e da mesma forma a perpetuação das relações econômicas, evitando maiores conflitos. Porém ao mesmo tempo, há que se pensar, que enquanto o Estado “concede” serviços e atendimentos às populações carentes estas “concedem” ao Estado a possibilidade de legitimação do sistema de socialização dos custos de reprodução da força de trabalho.

Numa perspectiva similar Faleiros (1991), sinaliza que as políticas sociais do Estado não podem ser vistas como medidas más em si mesmas, nem tão pouco boas, pois elas ocultam e escamoteiam a veiculação dessas medidas à estrutura econômica e à acumulação de capital. Elas possuem várias funções, tais como a ideológica, que estigmatiza e controla as populações-alvo por critérios de idade ou de normalidade/anormalidade, transformando esses grupos em anormais, fracassados, discriminando-os e, desta forma, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade, que só podem ser desmistificadas na medida em que se coloca tal problemática no contexto geral da economia e do Estado capitalista.

As políticas sociais também valorizam e validam a força de trabalho, já que dizem respeito à camada produtiva da classe operária. Os seguros sociais, a formação continuada, a medicina de empresa intervêm quando é diminuída ou afetada a capacidade de trabalho do trabalhador, para que este retorne, o mais rapidamente possível, ao mercado de trabalho, mantendo a produtividade dos setores industriais.

Os trabalhadores do setor monopolista se beneficiam de um acúmulo de vantagens sociais, tais como salários, férias, maior segurança, entre outros. Para essa camada da classe operária, o objetivo das políticas sociais é estimular a produtividade, o consumo, e manter a paz social.

Da mesma forma em que se realiza a política de valorização da força de trabalho, há políticas que pressionam por sua desvalorização, articuladas com a manutenção da reserva de mão-de-obra da população excedente, que, por sua vez, exerce uma pressão direta e indireta para que os salários e os benefícios concedidos sejam rebaixados.

A população excedente, por sua vez, é produzida pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas. Os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho constituem um exército industrial de reserva, que é necessário manter, guardar, mas dentro de duas condições fundamentais:

- benefício inferior ao dos trabalhadores incluídos no mercado de trabalho;

- condições mínimas que os capacitem para uma substituição.

Além dos dois fatores mencionados, a política social também reproduz as desigualdades inerentes ao sistema capitalista, já que a reprodução da força de trabalho reproduz também a situação de classe.

Ao considerar que as despesas de capital social servem para manter a acumulação, enquanto que as despesas sociais reforçam as funções de legitimação. As despesas de capital social referem-se à acumulação privada, consistindo em investimentos sociais (aumentam a produtividade da força de trabalho, como os parques industriais) e consumo social (rebaixam o custo da reprodução da força de trabalho, como os seguros sociais). A categoria despesas sociais tem como função a manutenção da harmonia social, servindo de legitimação do Estado, como é o caso da assistência social.

E, por fim, a política social tem o objetivo de manter a ordem social, uma vez que, o Estado não é ilimitado de acumulação de capital, mas intervém, obrigado pela correlação de forças sociais. As políticas sociais se desenvolvem e se retraem segundo a conjuntura política.

A ordem pública, a paz social, a integração, enfim, não só a reprodução da força de trabalho, mas a reprodução de sua aceitação da ordem social dominante, são fundamentais para o funcionamento da acumulação a longo prazo, o que não se faz sem hegemonia e sem dominação, e, portanto, sem luta e consenso, concessão e imposição.

Deste modo, a política social é política. A conservação do poder político, da hegemonia, da capacidade de direção, de manutenção de um “pacto social aceito” (ainda que não negociado com as classes dominadas, portanto, manipulando) por parte das classes dominantes, é função do Estado, mas não instrumento do capitalista em particular.

Diante da argumentação dos autores em questão, chegamos a seguinte conclusão, mesmo que parcial e limitada, que as políticas sociais são concessões por parte do Estado que necessita das mesmas para garantir a reprodução capitalista através de educação e saúde para o trabalhador, por exemplo, e ao mesmo tempo elas também são conquistas tendo em vista que as classes subalternas lutam pelos seus direitos.

### **1.1 A Política Social no regime de acumulação fordista**

Após um pequeno debate em torno das políticas sociais, iremos, neste item, explicitar algumas características do regime de acumulação fordista, pois foi neste período do capitalismo monopolista que as políticas sociais começaram a serem implementadas pelo Estado.

De acordo com Harvey (1993), o início simbólico do fordismo é datado em 1914, quando Henry Ford introduziu, em Dearbon, Michigan, seu dia de 8hs e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores de carros que ele estabeleceu. Para Ford, a produção de massa significava consumo de massa.

O fordismo levou algum tempo para torna-se um regime de acumulação adulto, porque Ford acreditava que o novo tipo de sociedade poderia ser construído simplesmente com a aplicação adequada ao poder corporativo. O intuito do dia de oito horas e cinco dólares era, em parte, obrigar o trabalhador a adquirir a disciplina necessária à operação do sistema de linha de montagem de alta produtividade e também de dar aos trabalhadores renda e tempo de lazer suficientes para que consumissem os produtos produzidos em massa que as corporações estavam por fabricar em quantidades cada vez maiores. Ford acreditava tanto no poder corporativo de regulamentação da economia, que sua empresa aumentou os salários no começo da Grande Depressão, no intuito de que isso aumentasse a demanda efetiva, recuperasse o mercado e restaurasse a confiança da comunidade de negócios.

Porém, as leis coercitivas da competição se mostraram muito mais forte, do que o poderoso Ford, forçando a demitir trabalhadores e cortar salários. Foi necessário o New Deal de Roosevelt para salvar o capitalismo, fazendo, através da intervenção do Estado, o que Ford tentara fazer sozinho.

A mobilização da época da guerra também implicou – assim como as decisões individuais, corporativas, institucionais e estatais – planejamento em larga escala, bem como uma completa racionalização do processo de trabalho, mesmo com a resistência do trabalhador à produção em linha de montagem e dos temores capitalistas do controle centralizado. Era difícil, para capitalistas e trabalhadores, recusar racionalizações que melhorassem a eficiência numa época de total esforço de guerra.

Há que se destacar dois principais impedimentos à disseminação do fordismo, nos anos entre guerras. O primeiro diz respeito ao estado das relações de classe no mundo

capitalista, que dificilmente era propício à fácil aceitação de um sistema de produção, que se apoiava na familiarização do trabalhador com longas horas de trabalho totalmente rotinizado, exigindo pouco das habilidades manuais tradicionais e concedendo um controle quase inexistente ao trabalhador sobre o projeto, o ritmo e a organização do processo produtivo. O segundo se refere aos modos e mecanismos de intervenção estatal. Foi necessário conceber um novo método de regulamentação para atender aos requisitos da produção fordista e foi preciso o choque da depressão e do quase-colapso do capitalismo na década de 30 para que as sociedades capitalistas chegassem a alguma nova concepção da forma e do uso dos poderes do Estado. A crise manifestou-se fundamentalmente como falta de demanda efetiva por produtos. Diante desse contexto começou a busca por soluções.

Faleiros (1986) sinaliza que nas sociedades capitalistas avançadas há um discurso dominante: o da igualdade, no qual é garantido a todo cidadão o acesso a certos bens e serviços, sem discriminações raciais, partidárias, físicas e religiosas, ou seja, o acesso universal. Essa forma de garantia dos direitos sociais foi adotada nos países mais ricos da Europa capitalista, em momentos diferentes e com especificidade local. O Tratado de Versalhes (1914-1918), por exemplo, consagrou certos direitos trabalhistas e previdenciários. Todavia, somente no final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) é que se generalizou o sistema de proteção social ao indivíduo nas ocasiões em que perdesse sua fonte de renda, exigindo, dessa forma, uma suplementação temporária ou se preparasse para ingressar no mercado de trabalho, como o seguro-desemprego, o salário-família e a formação profissional. Esse sistema de seguridade social, através do qual o Estado garante ao cidadão serviços e benefícios, do nascimento até a sua morte, a partir de contribuições especificadas em lei, é chamado por uns de “Welfare State” ou “Estado do Bem-Estar” e, por outros, “Estado de Providência” ou “Estado Assistencial”. Essa intervenção ou “regulação capitalista” foi justificada por John Maynard Keynes (1883-1946), um economista inglês, que foi definida na conjuntura dos anos 30 e que se consolidou na Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial, sendo consolidada no relatório presidido por Lord Breveridge.

De acordo com Faleiros (1986), para Keynes, é preciso uma estratégia estatal de sustentação do pleno emprego dos fatores de produção e da mão-de-obra, para que a demanda ou a procura de bens e serviços seja mantida. Preservar a demanda significa manter a capacidade de comprar bens e serviços no mercado, com salários suficientes advindos do emprego. Todavia, tais, regulações do Estado têm o objetivo de assegurar as

taxas de lucro dos capitalistas.

Na idade dos monopólios, de acordo com Netto (2005), as funções políticas do Estado imbricam-se com as suas funções econômicas, uma vez que o objetivo do capitalismo monopolista é o acréscimo dos lucros através do controle dos mercados. Tal alteração provoca profundas transformações na sociedade, aprofundando a exploração e a alienação na sociedade.

Esse novo estágio do capital provoca as seguintes mudanças na economia:

- Aumento dos preços das mercadorias e serviços;
- Altas taxas de juro;
- Aumento da taxa de acumulação;
- Investimento dos setores de maior concorrência;
- Economia do trabalho “vivo[2]” com a introdução de novas tecnologias;
- Aumento dos custos de venda;
- Aumento da taxa de afluência de trabalhadores o exército industrial de reserva.

As implicações desses vetores na dinâmica econômica, por sua vez, são;

- A tendência à equalização das taxas de lucro, do capitalismo concorrencial, é revertida em favor dos grupos monopolistas;
- Um maior investimento no exterior;

Desta forma, o capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada. Tendo em vista que a solução monopolista, para atingir a máxima nos lucros, é problemática, devido aos próprios mecanismos novos que surgem, inerentes à acumulação e à valorização capitalista, pois num certo nível de desenvolvimento acaba tornando-se vítima, e para que o êxito ocorra, torna-se necessário mecanismo de intervenção extra-econômicos, que só o Estado é capaz de fazê-lo.

Desta maneira, para garantir os superlucros dos monopólios – o que só é possível com a intervenção estatal – o Estado é chamado a desempenhar uma multiplicidade de funções diretas e indiretas:

### **Funções diretas:**

- Inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis;
- A assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades;
- Entrega aos monopólios de complexos construídos com o fundo público;
- Garantia explícita de lucro pelo Estado;

### **Funções indiretas :**

- Investimentos públicos em meios de transporte e infra-estrutura;
- Preparação institucional da força de trabalho.

Assim, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando como um administrador dos ciclos de crise, ou seja, o Estado capturado pela lógica capitalista torna-se funcional ao capital, para garantir a acumulação e a valorização do capital.

Para tal finalidade, o Estado utiliza-se das políticas sociais públicas – que só é pensada no capitalismo monopolista – com o intuito de administrar as expressões da “questão social”, de forma a atender às demandas da ordem monopólica. A funcionalidade então da política social no Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa na preservação e no controle da força de trabalho. Todavia não podemos deixar de reportar-nos a argumentação de Pastorini(1997), no que diz respeito a concessão e conquista.

No entanto, com a queda da produtividade e da lucratividade corporativa depois de 1966, e a aceleração da inflação, de acordo com Harvey, tornou-se cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. As dificuldades de acordo com o autor em questão, é devido a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa.

A profunda recessão de 1973, devido ao choque do petróleo, pôs em movimento um conjunto de processos que abalaram o compromisso fordista. Por sua vez, as décadas de 70 e 80 foram um período conturbado de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, devido a essas experiências, um novo regime de acumulação começará a surgir.



Harvey, denomina tal regime de acumulação flexível. O mesmo é marcado por um confronto direto com a rigidez do fordismo

Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 1993, p.140)

A acumulação flexível por sua vez parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”; assim como contrato de trabalhos mais flexíveis, imposto pelos patrões, devido ao enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados). “A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o números de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos”. (Harvey, 1993:144)

Harvey sinaliza que as raízes da transição do regime de acumulação fordista para o flexível[3] são profundas e complicadas, no entanto, podemos evidenciar que o regime de acumulação fordista e sua política de pleno emprego (Keynesianismo) não estavam mais conseguindo garantir a taxa de lucro dos capitalista, sendo necessário então, um novo regime mais flexível, do qual fizemos uma breve abordagem. No plano ideológico ao invés do keneysonianismo o que começa a vigorar é o neoliberalismo.

Desta forma, a partir dos anos 80, o neoliberalismo assumiu o lugar do Keynesianismo no mundo ocidental. Ele é o liberalismo econômico revistado e adaptado (Pereira,2001) aos tempos atuais do capitalismo globalizado e da produção flexível. Em virtude de tal mudança os princípios de regulação econômica e social de pós-guerra cedem lugar a outras concepções, que iremos abordar no próximo item.

## **1.2 O neoliberalismo e as Políticas Sociais**

Conforme podemos verificar no que foi anteriormente mencionado, as políticas sociais, numa análise dentro da perspectiva marxista, estão inseridas num processo de

luta de classes, com suas várias funções, para a reprodução do regime de acumulação do capital (neste caso o regime de acumulação fordista), em que, para garantir os lucros necessitou de uma intervenção mais expressiva do Estado. Todavia, não podemos deixar de mencionar que essa intervenção também é fruto da luta, da mobilização dos trabalhadores em prol de garantias de direitos.

No entanto, com mais uma das crises inerentes do capitalismo, o Estado de Bem-Estar Social - pleno emprego, serviços sociais universais e proteção social básica – é eleito como o grande responsável pela crise econômica iniciada no final dos anos 70, e a saída para continuar a garantir os lucros do capital estão contidas nos princípios neoliberais.

Os argumentos do pensamento neoliberal são, de acordo com Pereira(2001):

- O déficit orçamentário é devido ao excessivo gasto governamental com políticas sociais públicas, prejudicial à economia. O déficit consome a poupança interna, aumenta as taxas de juros e diminui a taxa de inversão produtiva. A solução, então, é cortar os gastos públicos para liberar recursos para a inversão privada;
- A regulação do mercado pelo Estado é negativa porque, ao cercear o livre jogo mercantil, desestimula o capitalismo a investir, impedindo o desenvolvimento econômico e a criação de empregos. A solução, então, é a desregulação do mercado de trabalho e da comercialização da força laboral;
- A proteção social pública garantida através de política redistributiva é perniciosa para o desenvolvimento econômico, porque onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna. A saída é diminuir o efeito redistributivo das políticas sociais.

Ou seja, o “grande vilão” diante dos argumentos apresentados é o Estado porque ele é: Despótico, pois impede a economia de funcionar e nega aos usuários dos serviços oportunidades de escolhas e autonomia de decisão; Ineficiente e ineficaz na administração de recursos; Paternalista, já que incentiva a ociosidade e a dependência e desestimula o capitalismo a investir devido a sua carga de regulamentações; Perdulário, porque gasta muito para obter poucos resultados; e Corrupto;

Desta forma, a solução apresentada é a redução do Estado e de suas responsabilidades sociais.

O nascimento do neoliberalismo, por sua vez, é datado logo após a II Guerra

Mundial, na região da Europa e da América do Norte. E representou uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. (Anderson, 1995)

“O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek escrito em 1944, foi a primeira obra que dissertou sobre o neoliberalismo. Trata-se de um ataque contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Apesar de ter sido pensado em 1944 por Hayek, o neoliberalismo tomou corpo em 1973, com a grande crise do modelo econômico do pós-guerra, quando o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, que combinou, pela primeira vez, baixa taxas de crescimento com altas taxas de inflação.

De acordo com, Anderson(1995), para Hayek e seus companheiros, a origem da crise estava localizada no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicatórias sobre os salários e com sua pressão para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários e consequentemente, terminaram numa crise generalizada.

O remédio, então, era manter um Estado forte na sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas fraco em relação aos gastos sociais e nas intervenções econômicas.

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar e a restauração da taxa “natural” de desemprego.

O ajuste neoliberal, que não se realizou do dia para noite já que levou mais ou menos uma década para tornar-se hegemônico, teve conseqüências diferentes nos países do capitalismo avançado. O modelo inglês foi pioneiro e o mais puro. Os governosThacher contrariaram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação e, por último, a privatização da habitação pública e indústrias tais como aço, eletricidade, petróleo, gás e a água.

Já nos Estados Unidos, onde não existia um Estado de Bem-Estar do tipo europeu, o ajuste neoliberal teve como ponto principal a competição militar com a União Soviética.

Esta era concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e assim derrubar o regime comunista na Rússia. Todavia, Reagan reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplastou a única greve séria de sua gestão.

No continente europeu, a ênfase foi nas reformas fiscais e no orçamento, mais do que em corte brutais de gastos sociais ou enfrentamento com os sindicatos. A hegemonia neoliberal como ideologia começou a ser posta em prática no início, somente por governos explicitamente de direita radical. No entanto, depois qualquer governo, inclusive os que se auto proclamavam e se acreditavam de esquerda, aderiram a tal ideologia

Por conseguinte, nem todas sociais-democracias se renderam às políticas neoliberais. Ao final dos anos 80, a Suécia e a Áustria ainda resistiram à onda neoliberal da Europa, assim como o Japão.

Porém, na avaliação de Anderson (1995), acerca da hegemonia neoliberal no mundo capitalista avançado, a prioridade imediata do neoliberalismo – deter a grande inflação dos anos 70 – teve êxito inegável. Outro êxito foi a deflação, que desencadeou a recuperação dos lucros. Nos países da Europa Ocidental, por exemplo, a taxa de lucros era de 5,4 pontos negativos e foi para 5,3 pontos positivos. A razão dessa transformação foi a derrota do movimento sindical, expressado pela queda dos números de greves durante os anos 80, assim como na contenção dos salários. O terceiro êxito do neoliberalismo foi o crescimento das taxas de desemprego, e da mesma forma, do grau de desigualdades.

Deflação, lucros, empregos e salários são itens que mostram o êxito do neoliberalismo. Porém, essas medidas foram concebidas como meios para alcançar um fim histórico, a reanimação do capitalismo avançado mundial e a restauração das altas taxas de crescimento. No entanto, o neoliberalismo não conseguiu restabelecer o crescimento econômico.

A recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos porque a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que para a produtiva.

Vale destacar que o fracasso do neoliberalismo diz respeito ao Estado de Bem-Estar, que não diminuiu muito apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais.

Porém, apesar do crescimento da proporção do produto bruto nacional consumido

pelo Estado ter desacelerado, a proporção absoluta não caiu. Esse paradoxo é explicado pelo aumento dos gastos sociais com o desemprego, que custaram bilhões para o Estado, e pelo aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões.

Nem mesmo a profunda recessão em 1991, em que a dívida pública de quase todos os países ocidentais começou a reassumir graus alarmantes, conseguiu enfraquecer o neoliberalismo. Isso porque fatos como a queda do comunismo na Europa oriental e na União Soviética de 89 a 91, assim como os seguidores de Hayek e Friedman, que liderados, por exemplo, na Rússia por Gaidar e que desprezavam o keynesianismo e o Estado de bem-estar, contribuíram para o fortalecimento do neoliberalismo.

Vale destacar que países como Japão, Coréia, entre outros apresentam mais êxitos nos últimos 20 anos e são também menos neoliberais. De acordo com o autor, não podemos afirmar se esses países irão permanecer fora desta influência neoliberal por muito tempo, pois o neoliberalismo é um movimento ideológico, em escala mundial, com uma doutrina coerente, autoconsciente, militante, com a ambição de transformar o mundo à sua imagem.

Desta forma, Anderson(1993) conclui que fazer um balanço do neoliberalismo é muito provisório, já que este movimento ainda está inacabado. Todavia, é possível fazer apenas um panorama do neoliberalismo nos países mais ricos do mundo. Economicamente ele fracassou, uma vez que não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado; socialmente, conseguiu aumentar as desigualdades; política e ideologicamente, ele alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos querendo ou não tem que se adaptarem as suas normas.

### **1.2.1 O neoliberalismo na América Latina**

O impacto do neoliberalismo na América Latina foi tardio em relação aos países

européus. Todavia, a primeira experiência do neoliberalismo foi no Chile, sob a ditadura de Pinochet, que começou seus programas – desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatizações de bens públicos – de maneira dura e quase 10 anos antes de Thatcher, na Inglaterra.

Na América Latina, de acordo com Silva (2004), ao mencionar Soares, os governos adotaram a política neoliberal condensada no chamado Consenso de Washington[4], caracterizado por redução do déficit fiscal, política monetária restritiva, exportações como motor do crescimento, liberalização do comércio exterior, desregulamentação, privatização e estabilização de preços. (Silva, 2004:112).

Por conseguinte, ao ter como base o autor em questão, os postulados neoliberais na área social são:

- O bem-estar pertence à esfera privada da família, da comunidade e dos serviços privados;
- O Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer;
- Os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos.

Para atingir então a redução da ação estatal na área social, as estratégias são: corte e redução de benefícios; focalização dos gastos e sua canalização para grupos comprovadamente pobres; privatização da produção de serviços; e descentralização dos serviços para o nível local. (Silva, 2004)

Com tais ajustes a área que mais sofreu conseqüências, de acordo com Lesbaupin(2002) foi a área social. A saúde, por exemplo, teve 4,8% de investimentos em 1995 e 3,9% em 2001.

O neoliberalismo conseguiu uma abrangência tão grande, que se tornou hegemônico, apesar de muitas pessoas não acreditarem em suas receitas e resistirem a seus regimes. Porém, são seus ajustes que se alastram pelos países de capitalismo avançado ou não, e como argumenta Netto(2005), as “repercussões” da proposta neoliberal no campo das políticas sociais são nítidas, tornando-se cada vez mais focalizadas, mais descentralizadas, mais privatizadas. Presenciam-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em conseqüência do “enxugamento do Estado”,



em suas responsabilidades sociais.

Nessa lógica, a orientação neoliberal consiste em um conjunto de regras práticas de como o Estado deve se comportar com a política e a economia, isto é, não pode ser um máximo garantidor de políticas sociais, reflexos de grandes gastos. O modelo estatal deve ser reduzido, através de processo de privatizações e descentralização, buscando uma nova dimensão para o mundo do trabalho, flexibilizando o modelo de produção.

A retração do Estado em suas responsabilidades e ações no campo social manifesta-se na compreensão das verbas orçamentárias e no deterioramento da prestação de serviços sociais públicos.

Desta forma, há um sucateamento nas políticas sociais, pois as mesmas – que serviram para legitimar o Estado, promover a expansão da acumulação capitalista no período dos monopólios no regime de acumulação fordista – são atualmente as grandes culpadas pelo déficit público. O Estado deixa de ser interventor e regulador, para torna-se um Estado mínimo para os pobres.

Com isso, as políticas sociais tornam-se cada vez mais reduzidas. Elas não atendem mais à maioria da população, e só quem puder pagar por um serviço privado terá acesso a serviços como saúde, educação entre outras, enquanto que o Estado passa a oferecer políticas sociais precárias, focais e segmentadas.

## **Capítulo II**

# **A Política Social Brasileira e o neoliberalismo**

## **2 - A Política Social Brasileira e o neoliberalismo**

Neste capítulo, temos como ponto de partida a Constituição Federativa de 1988, cujos avanços iremos apontar, e, após analisaremos a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS[5], – que regulamenta princípios e diretrizes mencionados na Carta Magna, discutindo e questionando seu conceito de Controle Social através de autores como: Correia(2005), Bravo(2002) e, Iamamoto & Carvalho(2002); e também o conceito de sociedade civil, com a contribuição de Coutinho(1987), Cartilha do Terceiro Setor e Montaño(2005), evidenciando a nossa posição quanto ao termo em questão.

### **2.1 - Os avanços da Constituição Brasileira**

Conforme mencionado no capítulo anterior, na idade dos monopólios em países de capitalismo avançado, o Estado é obrigado a intervir, com o intuito de garantir a reprodução do regime de acumulação fordista. Tal intervenção é denominada por uns como o “Welfare State”.

Nos países periféricos não existiu o “Welfare State”[6], nem o pleno keynesianismo. Devido às profundas desigualdades de classes, as políticas sociais não são de acesso universal. São políticas “categoriais”, ou seja, têm como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores, crianças entre outros. Todavia, o acesso a tais programas é limitado por inúmeras condições que obedecem a critérios estabelecidos pelos agentes governamentais, pelo clientelismo e favoritismo político. Contudo, nessas condições, como finaliza Faleiros (1986), não prevalece o direito de acesso universal do cidadão aos serviços, mas um sistema clientelístico de favores e vantagens.

Entretanto, no Brasil não houve um Estado de Bem-Estar Social propriamente dito, mas a conquista de alguns direitos materializados na Constituição Federal de 1988, frutos da mobilização política de amplos setores populares, na busca por um regime democrático, já que em 1964, a ditadura foi instaurada no Brasil. Conforme Netto:

Frações da grande burguesia (incorporando setores ligados ao latifúndio), associados as corporações transnacionais (particularmente norte-americanas) e sob a tutela militar, no decurso de vinte anos redimensionaram o Estado e a sociedade brasileira em conformidade com os interesses do grande capital – grande capital que, sabe-se, não tem pátria. (2003,p.76)

Desta forma, na luta pela democratização brasileira, a Constituição de 1988 consagrou um grande avanço social, resultado das lutas iniciadas nos anos 70 (atravessando a década de 80), pelos setores democráticos, mas “ sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria ”. (Netto,2003,p.77)

Ou seja, no plano jurídico, a Constituição, apesar de suas limitações, representou e representa o que temos de mais avançado em relação ao campo dos direitos sociais, principalmente por integrar a assistência social à Seguridade Social, configurando, deste modo, junto com a Saúde e a Previdência Social, o tripé da Seguridade Social. Uma espécie de Estado de Bem-Estar Social foi posto pela primeira vez na história brasileira, em que se consagravam, além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais. Assim, a assistência social configura-se como direito do cidadão, isso é, de quem dela necessitar, e dever do Estado. (Constituição, Art. 203).

Com a promulgação da Constituição Federal conforme sinaliza Pereira (1998), o conceito de Seguridade Social [\[7\]](#) ganhou substância e visibilidade, porque,

a partir dele, a proteção social devida pelo Estado desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo que caracterizava a previdência, para assumir escopo mais amplo, incluído a saúde, como uma política universal, e a assistência social aos segurados pobres e aos não-segurados.(PEREIRA, 1998,p.65)

Além desses avanços, principalmente o de reconhecer a assistência social como política pública, a Constituição também inovou ao criar a descentralização política administrativa e a participação direta das organizações sociais e civis e da população usuária dos serviços, no que tange ao controle social. (Constituição Brasileira, Art. 204)

De acordo com Bravo (2001a), a descentralização do poder federal e da democratização das políticas públicas foram criadas com o intuito de reconhecer o município como ente autônomo da federação, transferindo para o âmbito local novas competências e recursos públicos com o objetivo de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Essa participação se dá através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada nas políticas públicas na área

social.

O controle social, por sua vez, é definido na Carta Constitucional – artigo 204, inciso II – como participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo, ou seja, a “interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou Serviços do Estado, responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social”. (BRAVO,2001b,p.77)

## **2.2 - A Lei orgânica da Assistência Social – LOAS**

Neste item, não faremos uma exposição minuciosa da Lei Orgânica da Assistência Social, iremos tecer algumas considerações para nos aproximarmos do tema em questão, através do princípio da descentralização administrativa e da participação popular.

A LOAS, em seu Art. 1º, institui a assistência social como direito do cidadão e dever

do Estado. É uma Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Todavia, de acordo com Pereira(1998), a inclusão da Assistência Social na Seguridade Social não se deu no plano internacional, graças à lucidez de Willian Beveridge, na Inglaterra, nos anos 40, e nem tão pouco significou, no contexto brasileiro, uma mera imitação dos países europeus.

Porém, alguns fatores mencionados por Pereira foram em conjunto ou em parte indispensáveis à formação de uma consciência coletiva e de uma cultura política voltada para o comprometimento dos poderes públicos com uma proteção incondicional[8] aos pobres. Tais fatores são:

- O aumento da pobreza e sua comprovação mediante pesquisas de que a pobreza é um problema social e não individual, devido os riscos políticos e/ou prejuízos econômicos que uma massa empobrecida poderia representar para o sistema capitalista;
- A ameaça do socialismo, em franca expansão no pós-guerra.
- A multiplicação de organizações sociais, produções intelectuais e movimentos reivindicatórios favoráveis à extensão da cidadania.(Pereira,1998:68-9).

Desta forma, conforme já mencionado, a Assistência Social foi reconhecida como política pública em 1988, na Constituição Federal. A partir de então, ela ganha status de direito social, ao mesmo tempo em que passa a ser identificada como política, que deverá ser concretizada por uma política pública correspondente à de Assistência Social.

A LOAS, para alguns autores como Pereira[9], apresenta avanços e retrocessos nos quais não iremos nos aprofundar, já que, como toda política, há um jogo de interesses opostos que em alguns momentos exigiram negociações estratégicas e, em outros, prevaleceram as orientações de quem tinha mais recursos de poder. (*ConcessãoXConquista – Pastorini,1997*)

Por esses fatores, a LOAS não deve ser considerada como uma peça retórica, equivocada, elaborada por um grupo de vanguardas, conforme sinaliza Demo(1997) – autor mencionado por Pereira(1998) – nem tampouco como um produto jurídico, elaborado tecnicamente, por advogados e legisladores. A LOAS é um documento juspolítico – jurídico e político – que expressa toda a contradição(dissensões), que caracteriza a história da Assistência Social desde a “lei dos pobres”, entre os séculos XVI

e XIX, até os nossos dias. Nela está inscrita a reprodução de velhos embates em torno da questão social e de velhas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania. (Pereira,1998)

No entanto, em suas Diretrizes – seção II, Art. 5º -, a LOAS legitima a descentralização político administrativa, e o controle social, por parte da sociedade civil, através dos Conselhos e das Conferências. Vale destacar que esses não são os únicos espaços – previstos em lei - para o exercício do controle social. Existem outros mecanismos que também podem e devem ser entendidos como espaços de controle social, entre eles, o Ministério Público, Órgão de Defesa do Consumidor (PROCON) os meios de comunicação e os Conselhos de Profissionais. (Bravo,2001b)

Para que, a descentralização política e o controle social possam ser efetivados, torna-se necessário, em relação à assistência social, a criação do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de Assistência Social, envolvendo e co-responsabilizando todos os setores, as organizações da sociedade civil, as empresas e o governo. Isto é, de acordo com o artigo 30 da LOAS as condições para que haja o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social<sup>[10]</sup> - FNAS - para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal são a constituição do conselho,a elaboração do plano e a instituição e funcionamento do fundo, com alocação de recursos próprios do tesouro em seu orçamento. (SUAS<sup>[11]</sup>, 2005,p. 30).

De acordo com o Art. 17 da referida Lei, os Conselhos, estaduais municipais e o nacional são(ou deveriam ser) instâncias paritárias , isto é, são compostos por 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes governamentais e deliberativas. Portanto, o que o Conselho aprovar, o ente federado deve cumprir.

Com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS -, as atribuições dos Conselhos tornam-se mais precisas. Cabem aos mesmos a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento; a aprovação do Plano de Assistência Social, da proposta orçamentária e da aplicação do Fundo. Além de normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados pela rede socioassistencial, assim como definir os padrões de qualidade e os critérios para o repasse dos recursos. (Brasília, 2005)

Sendo assim, os Conselhos, que foram criados no início da década de 1990, após as Leis Orgânicas de cada política, são espaços tensos, em que diferentes interesses estão em disputa. A novidade dos Conselhos é a idéia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos. Enquanto

que, no Brasil

criavam-se mecanismo político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulamentação, pela flexibilização e pela privatização – elementos inerentes à mundialização (globalização) operado sob o comando do grande capital. (NETTO, 2003,p.77).

Desta forma, paralela às Leis Orgânicas Sociais, assistimos o redirecionamento do papel do Estado, em que a “saída” para mais uma das crises do capitalismo são os ajustes neoliberais. De acordo com Netto,

O desenho constitucional que projetava algo similar a um Estado de bem-estar social encontrava uma enorme resistência entre o conjunto da burguesia e seus associados; para estes segmentos dominantes, levar à prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988 equivalia, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismo democráticos de controle social capazes de contrarrestar as práticas de manipulação política mais grosseiras. (NETTO, 2003,p.78)

A política neoliberal, conforme já abordado, tem como premissa a

redução dos direitos sociais e trabalhistas, o desemprego estrutural, a precarização do trabalho, o desmonte da previdência pública, o sucateamento da saúde e educação. O que contribui para debilitar os espaços de representação coletiva e controle social sobre o Estado, legitimados na Constituição de 1988. (BRAVO, 2001b, p.79)

Diante dessa conjuntura, em que se originou a Constituição Cidadã, e, posteriormente os ajustes neoliberais, muitas leis orgânicas foram aprovadas nesse período, dentre elas a LOAS, que materializa os aspectos mais originais da Constituição, ou seja, os princípios de descentralização e participação popular, são fruto de um processo histórico muito recente – quase 13 anos de vigência da LOAS – que aos poucos vai se definindo e redefinindo em meio aos avanços e retrocessos provocados pelo jogo de interesses e pela correlações de forças existentes na arena política, conforme sinaliza Boschetti(2003).

E neste contexto, apesar do sistema de Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência Social –, no Brasil continuar com suas políticas, estas, vêm sofrendo



sensíveis reorientações conceituais e programáticas, conforme argumenta Pereira (1998), guiadas por uma ideologia neoliberal/neoconservadora, que não tem como objetivo de enfrentar de forma mais eficiente, as novas demandas, mas desincumbir o Estado de sua responsabilidade. Porém, o que está por de trás dessa tendência é a imposição de uma nova divisão internacional do trabalho, determinada pelo processo de globalização e desregulação da economia. Tal fato requer uma outra divisão de responsabilidade entre Estado, mercado e sociedade, no que tange à proteção social.

Por conseguinte, Pereira menciona algumas modificações introduzidas no esquema de Seguridade Social, e nas políticas sociais do Welfare State contemporâneas:

- Abandono do compromisso formal com o pleno emprego por parte dos governos;
- Diminuição do ritmo de crescimento dos gastos sociais públicos;
- Transformação dos serviços sociais universais em atenção pública seletiva e focalizada;
- Privilégio da lógica do contrato e do seguro, sobre o *status* de cidadania, que requer a garantia *incondicional* de plenos direitos para todos os indivíduos;
- Diminuição da participação do Estado no processo de provisão social;
- Ênfase na responsabilidade individual em contraposição à responsabilidade do coletivo social. (Pereira, 1998)

Por conseguinte, a LOAS, além de possuir avanços e retrocessos em seu texto jurídico, esta, como as demais políticas, estão à mercê dos ajustes neoliberais, em que o status de cidadania, de direito, transforma-se na prática em políticas focalizadas, seletivas, com um forte caráter de filantropia, de ajuda, ao próximo.

Mediante os avanços da Constituição e aprovação da LOAS, e da ofensiva neoliberal - processos esses um tanto quanto recentes na sociedade brasileira - temos como intuito a análise do controle social através dos Conselhos Municipais de Assistência Social, materializados nos representantes da sociedade civil, o que será abordado no capítulo seguinte.

### **2.3 - O controle social como categoria**

Conforme já mencionada no capítulo anterior, a Constituição brasileira representa, no plano jurídico, o que temos de mais avançado em relação aos direitos sociais, inovando ao reconhecer a assistência social como política pública, ou seja, dever do Estado e direito de quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social (Constituição, Art.203). A Constituição também inova ao estabelecer as seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Constituição, Art 204).

De acordo com Bravo(2001), a descentralização do poder federal e da democratização das políticas públicas foram criadas com o intuito de reconhecer a município como ente autônomo da federação, transferindo para o âmbito local novas competências e recursos públicos com o objetivo de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Porém, não é o que vem sendo realizado. Tal sistema descentralizado transfere para os municípios a responsabilidade da política pública, sem que haja recursos necessários para tal. Ao ter como norte a diretriz da Constituição, em seu Artigo 204, na descentralização político administrativa cabe à esfera federal a coordenação e as normas gerais e a coordenação e execução às esferas estaduais e municipais.

No entanto, não é a respeito dessa diretriz propriamente dita, que nos propomos a refletir, e sim em relação ao controle social.

A temática controle social tomou corpo no Brasil a partir do processo de democratização na década de 80 – conforme já contextualizada anteriormente – e, sobretudo, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores. Desta forma, os Conselhos e as Conferências têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para as políticas específicas nas três áreas de governo. Essa participação tomou a direção de

controle social, isto é, controle por parte dos segmentos organizados sobre as ações do Estado, a fim de que este atenda cada vez mais aos interesses da maioria da população, em oposição ao verificado no período ditatorial, ou seja, o controle exclusivo do Estado sobre a sociedade, sem interlocução. (Correia,2005)

Desta forma, Correia(idem), em relação à categoria “controle social”, constrói uma trajetória das concepções desse controle, através de diversos autores, dos quais destacamos algumas definições.

Em princípio, a autora destaca que a expressão “controle social”, na Sociologia, é utilizada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. (Correia,ibidem).A dimensão subjetiva do controle social é tratada por Freud, na psicologia, como a absorção das normas sociais pela estrutura da personalidade, fazendo com que se introjete, no indivíduo, o próprio conteúdo desse controle.

Outra definição de controle social, que é evidenciada nas ciências políticas e econômicas, é ambígua. Isto é, pode ser concebida em sentidos diferentes, baseados em concepções de Estado e de sociedade distintas. Nesse sentido, a definição de controle social se constrói na relação entre o Estado e a sociedade civil. A primeira defini o controle social como controle do Estado sobre a sociedade. De acordo com tal concepção; “O Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante implementando políticas sociais para amenizar os conflitos de classe.” (ibidem).

Sendo assim, a economia capitalista necessita de formas de controle social que garantam o consenso social para a aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade. Ao mencionar o argumento de Yamamoto & Carvalho(1988,p.108) Correia, defini a burguesia tem, no Estado, enquanto órgão de dominação por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social.

Numa segunda leitura o controle social é visto como o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado

Para Bravo(2001b), o termo “controle social” tem sido historicamente entendido como controle do Estado ou do empresariado sobre a população. No entanto, ao longo dos anos, esse termo vem sofrendo algumas transformações.

Entre 1950 e 1960, tal controle era visto como a sociedade completando o Estado, isto é, colaborando na execução das políticas sociais, através do voluntariado e do apelo à solidariedade dos cidadãos. Nos anos 70, passa a significar a reação da população aos

regimes ditatoriais existentes nesse período, passando a ser entendido como o combate ao Estado.

Nas décadas de 1980 e 1990, a concepção de controle social significa a participação e fiscalização da sociedade nas decisões do Estado. (Bravo,2001b)

O conceito que temos como norte é o instituído na Constituição Brasileira. Desta maneira, nos propomos a refletir se de fato os representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias realizam o controle social tal qual instituído na Constituição Brasileira e regulamentado pela LOAS.

## **2.4 - O Debate em torno da sociedade civil**

Essa singela discussão em torno do termo “sociedade civil” terá como premissa o pensamento do filósofo Antônio Gramsci. Antes de discutirmos seu conceito, faremos referências sobre este grande pensador.

Antonio Gramsci[12] nasceu em Alles, uma pequena cidade agrícola da província de Cagliari, na Sardenha, em 22 de Janeiro de 1891. Nos últimos vinte anos ele foi um dos autores estrangeiros mais lidos e debatidos no Brasil, sendo responsável pela renovação do pensamento marxista que tornou possível, segundo Coutinho, “conservar vivo o legado de Marx numa época marcada pela ofensiva das correntes neoliberais e conservadoras”. (Simionatto,1995)

No Brasil, será com a tradução de parte de sua obra, a partir de 1966, por iniciativa de Carlos Nelson Coutinho[13], Leandro Konder e Luiz Mário Gazzaneo, que o pensamento gramsciano começará a transitar no debate acadêmico e nos partidos de esquerda.

Quando o fascismo tornou-se um regime totalitário na Itália, por volta de 1926, as posições da Indústria Italiana aos poucos se tornaram mais sólidas, em detrimento de vários setores agrícolas, especialmente os camponeses. O fascismo defendia uma política favorável à crescente concentração de capital, mostrando-se conservador em sua face social e política, antioperário, antidemocrático e corporativista. No plano ideológico, o fascismo, além de penetrar na área política, interferiu na arte, na literatura, na vida cotidiana de todos os grupos e classes sociais.

Por sua vez, no âmbito político, a atividade dos partidos antifascistas já vinha sendo há muito sufocada. No final de 1924, os deputados comunistas eram constantemente perseguidos e vigiados.

Ao retornar à Itália, após ter sido eleito deputado, Gramsci acreditava na possibilidade de levar adiante as atividades do seu partido com maior liberdade. Porém em 1925, foi expedida uma ordem de investigação domiciliar para Gramsci e no dia 8 de novembro de 1926 ele foi preso quando voltava para sua casa em Roma. Porém na sua batalha lenta e obstinada na prisão, onde escreveu, entre 1926 e 1936 referências não só de acontecimentos pessoais e individuais, mas experiências e reflexões que extrapolam a particularidade de uma vida carcerária, intitulada “Cadernos do Cárcere”.

Ao ter como premissa Coutinho(1987), Antônio Gramsci, no intuito de explicar o fracasso da revolução socialista na Itália - apesar da crise econômica e da situação aparentemente revolucionária - , tentou apresentar uma explicação para o fato, tendo como base a concepção da sociedade civil.

Ele cunhou a expressão “sociedade civil” de Hegel e Marx, porém ele afirma que, “sociedade civil” não se identifica com a infra-estrutura econômica, mas a eleva a um fato novo, a uma nova determinação do Estado sem eliminar as determinações já apontadas por Marx, e inclui, ao lado dos aparelhos da “sociedade política”, os aparelhos da “sociedade civil”. É o que Gramsci denomina de teoria ampliada do Estado.

Desta forma o Estado em sentido amplo, comporta duas esferas: “ a sociedade civil ( que Gramsci, também chama de “estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”, formada pelo conjunto dos mecanismo através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal das violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar, ou seja, com o governo em sentido estrito; e a sociedade civil, formada 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 (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa) etc. (COUTINHO,2006,p.35)

Desta forma, tanto, sociedade política quanto sociedade civil formam o Estado e, “nesse sentido, elas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica de acordo com os interesses de uma classe fundamental.” (Idem,p.36)

Na teoria marxista do Estado, escrito entre 1926 e 1935, durante a sua prisão, Gramsci não elimina o núcleo fundamental da teoria “restrita” de Marx, Engels e Lênin. Ou seja, de acordo com esses três autores,

o Estado teria sua gênese na divisão da sociedade em classes, existindo somente quando e enquanto existir essa divisão; e a função desse Estado consistiria precisamente em conservar essa divisão, assegurando que os interesses particulares de uma classe possam

se impor como o interesse universal da sociedade.( COUTINHO, 1987, p.63)

Desta forma, Gramsci não muda a teoria de Marx e Engels, mas a amplia. Sendo assim, em seu conceito de Estado, ele distingue duas esferas no interior das superestruturas o que ele chama de “sociedade civil” e “sociedade política”.

A “sociedade política”, para Gramsci é o conjunto de aparelhos através do qual a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência. Trata-se dos aparelhos coercitivos do Estado, tais como os grupos burocráticos ligados às forças armadas e polícias e à aplicação das leis. A “sociedade política”, “Estado em sentido estrito” ou “Estado coerção”, através de seus “aparelhos coercitivos”, busca a dominação fundada na coerção.

Na “sociedade civil” estão situados os “aparelhos privados de hegemonia”, isto é, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção, em que compreendem o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.” (COUTINHO,1987,p.66)

Gramsci, apesar de insistir na diversidade estrutural e funcional das duas esferas, não nega o seu momento unitário da “sociedade política” ao defini-la como:

o aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem” nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção nos quais fracassa o consenso espontâneo.  
(COUTINHO,1987, p.69)

De acordo com Coutinho, Gramsci, também explicita a dialética - unidade na diversidade – existente entre as duas esferas. Para ele, a hegemonia e dominação ou consenso e coerção existem em qualquer forma de Estado moderno. Porém, o que faz um Estado ser menos “coercitivo” e mais “consensual”, ou vice-versa, é a autonomia relativa das esferas (“sociedade política” e “sociedade civil”), Assim como a predominância no Estado de aparelhos pertencentes a uma ou a outra. Isto é, em formações sociais onde não se desenvolveu uma sociedade civil forte e autônoma, em que a esfera do ideológico se manteve ligada e dependente da “sociedade política”, a luta de classe trata-se, predominantemente, tendo em vista a conquista e conservação do Estado estrito. É o que ocorre nas sociedades que Gramsci chama de “orientais”.

As sociedades do tipo “ocidental”, para Gramsci, são aquelas onde ocorrem uma relação equilibrada entre “sociedade política” e “sociedade civil”, em que a luta de classes tem como terreno decisivo os aparelhos privados de hegemonia.

Num Estado “restrito”, o movimento revolucionário se expressa como uma “guerra de movimento”, um choque frontal. Já num Estado ampliado, o centro da luta de classe está na “guerra de posição”, o que equivale a uma conquista progressiva ou “processual”, de espaços no seio e através da sociedade civil. (Coutinho, 1987)

Outra concepção de sociedade civil é expressa na Cartilha do Terceiro Setor<sup>[14]</sup>. Todavia, vale destacar o abismo teórico entre tal concepção e o conceito de sociedade civil elaborado por Gramsci, não apenas por possuírem concepções diferentes, mas, sobretudo, pelo arcabouço teórico que representa a teoria de Gramsci. A concepção de sociedade civil, na Cartilha em questão, tem como premissa a concepção de Terceiro Setor e para entendê-lo torna-se necessário localizar o Primeiro Setor e o Segundo Setor.

O Primeiro Setor, na conceituação tradicional, é o Estado representado por entes políticos, tais como Prefeituras Municipais, Governos dos Estados e Presidência da República, além de entidades a estes ligados (Ministérios, Secretarias, Autarquias, entre outras). O Primeiro setor é o público, que obedece ao seu caráter público e exerce atividades públicas.

O mercado (empresas) por sua vez, representa o Segundo Setor, composto por entidades privadas que exercem atividades privadas, isto é, que atuam em benefício próprio e particular.

O Terceiro Setor é composto por organizações privadas sem fins lucrativos, que atuam nas lacunas deixadas pelos setores públicos e privados, buscando a promoção do bem-estar social, ou seja, o Terceiro Setor não é público nem privado, é um espaço institucional que abriga entidades privadas com finalidade pública.

Desta maneira, o Primeiro Setor é o Estado, o Segundo é o mercado e o Terceiro é a sociedade civil.

Ainda de acordo com a Cartilha em questão, as organizações não governamentais (ONGs), as cooperativas, as associações, fundações, institutos, instituições filantrópicas, entidades de assistência social e as Organizações da Sociedade Civil de interesse Público(OSCIPs), são exemplos de organizações do Terceiro Setor ou sociedade civil.

De acordo com a Cartilha, a atuação da sociedade civil ou Terceiro Setor, não significa eximir o governo de suas responsabilidades, mas reconhecer que a parceria com



a sociedade permite a formação de uma sociedade melhor. E desta forma, o Terceiro Setor não é e não pode ser substituto da função do Estado. A idéia é de complementação e auxílio na resolução de problemas sociais. (Cartilha do Terceiro Setor, 2002)

Porém, há quatro pontos, que gostaríamos de discutir em relação ao conceito de sociedade civil apresentado pela Cartilha do Terceiro Setor e os autores que contribuirão para a nossa reflexão serão Coutinho(2006) e Montañó(2005).

O primeiro deles diz respeito que ao termo “terceiro setor”, que se torna sinônimo de sociedade civil. O Terceiro setor de fato existe, ou é uma “estratégia” da política neoliberal?

O segundo ponto afirma que o terceiro setor é composto por organizações privadas sem fins lucrativos, isto é, são instituições privadas. Elas são privadas ou públicas? Já que possuem acesso ao fundo público porque a legislação permite. Porém, elas têm acesso ao fundo público. Então elas são públicas ou privadas?

O terceiro ponto diz respeito à atuação do terceiro setor nas lacunas deixadas pelo Estado.

E por fim, no quarto ponto o terceiro setor busca a promoção do bem-estar social. De qual bem-estar menciona a Cartilha? E quem tem o dever de promover esse bem-estar, o Estado ou a sociedade civil?

Diante desse quatro pontos os autores que irão contribuir para a nossa reflexão são Coutinho(2006) e Montañó(2005).

Em relação ao **primeiro** item destacado que o terceiro setor torna-se sinônimo de sociedade civil Coutinho(2006) menciona que o conceito de sociedade civil no Brasil – conforme já abordado - , iniciou-se tanto na Universidade, quanto no jornalismo político, na segunda metade dos anos 70, enquanto se acentuam os processos de corrosão da ditadura militar implantada em 1964. Essa corrosão era provocada em grande parte, pela irrupção de novos movimentos sociais típicos de uma sociedade civil moderna, tais como o novo sindicalismo operário surgido no ABC paulista região mais industrializada do país.

Todavia, o conceito de “sociedade civil” que então entrava em moda no Brasil, era identificado em muitos casos, equivocadamente, ao conceito de “sociedade civil” em Gramsci, em que baseamos nosso conceito.

Para compreender, então, o destino do conceito de sociedade civil no pensamento social brasileiro, o autor em questão parte do processo de transição da ditadura para a

redemocratização brasileira. Já que, na luta contra a ditadura a sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial. Tal identificação foi facilitada por dois fatores:

- O fato de, na linguagem corrente, “civil” significar o contrário de “militar”
- A grande burguesia, ao perceber seu declínio, sua perda de legitimidade, em decorrência da crise econômica iniciada em meados dos anos 1970, se desligou do regime militar, adotando assim uma postura de oposição moderada.

Desta forma, segundo Coutinho, resultou uma primeira leitura problemática do conceito de sociedade civil.

O par conceitual sociedade civil/ Estado – que forma em Gramsci, uma unidade na diversidade – assumiu os traços de uma dicotomia radical, mascarada por uma ênfase maniqueísta. Nesta leitura, em clara oposição ao que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da “sociedade civil” era vista de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo. (Coutinho,2006)

Esse deslizamento conceitual, muitas vezes apresentado como a verdadeira teoria gramsciana, contribuiu, para obscurecer, já no momento da transição, o caráter contraditório das forças sociais que formavam a nova sociedade civil brasileira. Tal equívoco tornou-se ainda mais expressivo quando a partir do final dos anos 1980, a ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta entre Estado e sociedade civil. Com isso, tudo o que provinha do Estado era demonizado, mesmo que se tratasse de um Estado de direito, enquanto que a “sociedade civil” despolitizada, era convertida num mítico “terceiro setor”, homogêneo, falsamente situado para além do Estado e do mercado.

As propostas econômicas do projeto neoliberal, já mencionado anteriormente concentram-se, numa apologia da privatização, que implica atribuir ao mercado, e não à esfera pública, a tarefa de regulamentar os conflitos de interesses e de satisfazer as demandas sociais.

Os promotores deste projeto reconhecem e até estimulam a auto-organização da sociedade civil, porém, buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas.

Desta maneira, a luta entre os projetos neoliberal e o da democracia das massas[15] ainda não está plenamente decidida no Brasil. É claro que o projeto neoliberal é hegemônico atualmente, porém é possível registrar a presença de certas tendências

favoráveis ao projeto alternativo (democracia das massas) tais como organizações partidárias e sindicais e movimentos sociais empenhados na vitória de um projeto democrático de massas. Sendo assim, a sociedade civil não é, de modo algum, como gostam de dizer muitos dos seus teóricos, um “terceiro setor”, situado “para além do Estado e do mercado”. (Coutinho, 2006).

Para Montaño(2005), esse conceito é inadequado ao real. Isso porque a realidade social não se divide em “primeiro”, “segundo” e “terceiro setor”, ou Estado, mercado e a sociedade civil respectivamente. Para o autor em questão a divisão consiste num artifício positivista, institucionalista ou estruturalista., que mais confunde do que esclarece a real funcionalidade do “terceiro setor”.

Em relação ao segundo ponto, que o terceiro setor é composto por organizações privadas sem fins lucrativos, todavia elas são instituições privadas com acesso ao fundo público – através de parcerias, convênios, subvenções – celebradas com o ente federado através de leis específicas, no qual a LOAS em seu Art. 10º tal possibilidade. TIRAR

Conforme acrescenta Montaño(2005), o termo “sociedade civil” tem sido definido por muitos autores[16] como o “terceiro setor”. Ou seja,

- organizações não lucrativas e não governamentais(ONGs, movimentos sociais, organizações e associações comunitárias);
- instituições de caridade, religiosas;
- atividades filantrópicas (fundações empresariais, filantropia empresarial, empresa cidadão);
- ações solidárias (consciência solidária, de ajuda mútua e de ajuda ao próximo);
- ações voluntárias; e
- atividades pontuais e informais.

Para Montaño(2005), definir sociedade civil como “terceiro setor” tem algumas debilidades. Tais como: considerar o “terceiro setor” como uma esfera não-estatal e não mercantil, isto é, como “sociedade civil”, como justificar a ausência, na maioria das análises, das organizações sindicais, e de movimentos sociais combativos – tais como o Movimentos dos Sem Terra - ,o que resulta numa profunda lacuna neste conceito.

O **terceiro** ponto refere-se à atuação do terceiro setor nas lacunas deixadas pelo Estado. De acordo com Montaño(2005), o debate sobre o “terceiro setor”, numa primeira

hipótese, mostra-o para além da sua funcionalidade com a ofensiva neoliberal, fundado num conceito abstrato, sem existência real. Numa segunda hipótese, esse debate setorialista entende de forma desarticulada o Estado, o Mercado e a Sociedade civil.

De acordo com o autor, tais hipóteses, mistificam o real, ou seja, o terceiro setor não é propriamente um setor na sociedade, justamente por partir da premissa de que não há essa divisão que muitos autores do terceiro setor utilizam. Cabe analisá-lo de acordo com a função que desempenham na sociedade, isto é, através de suas ações sociais, que desresponsabilizam o Estado do seu dever, reportando para sociedade civil, através de apelos solidários, o trato das seqüelas da “questão social”.

Essa forma de mistificar o real encobre o fenômeno que deve ser entendido como inserido num projeto de reestruturação social e produto dele, pautado nos princípios neoliberais e /ou funcionais a ele. Ou seja, o Estado torna-se mínimo para o social, para garantir a reprodução do capitalismo diante do ajuste neoliberal, e não porque os direitos sociais provocam um déficit público conforme muitos autores abordam. Desta forma o discurso utilizado pelo “terceiro setor” de que o Estado é ineficiente faz parte de um processo, a fim de garantir a reprodução do capital após mais uma de suas crises, através do ajuste neoliberal.

O **quarto** ponto – de que o terceiro setor busca a promoção do bem-estar social. De qual bem-estar se refere tal conceito? Conforme já mencionado, o Brasil não teve um Estado de bem-estar social, mas sim direitos sociais garantidos na Constituição Brasileira, que representam o mais próximo de um “Welfare State”. Todavia, os direitos sociais, que se aproximam de um Estado de Bem-Estar, é dever do Estado. Desta forma, como garantir a promoção do bem-estar social se as ações da área da assistência social são, em sua maioria, realizadas por organizações não governamentais?

Para título de análise, a concepção de sociedade civil que estaremos utilizando nesse trabalho gira em torno do debate do “terceiro setor”, ou seja, entidades e organizações de assistência social que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários atingidos pela Política Nacional de Assistência Social, assim como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. Apesar de não partilharmos dessa concepção não podemos desprezar esse fenômeno, tendo em vista que de acordo com Silva(2004), estima-se em 250 mil organizações do “terceiro setor” no Brasil.

## **Capítulo III**

# **O Conselho Municipal de Assistência Social**

### **3 - O Conselho Municipal de Assistência Social**

O que nos propomos a refletir neste trabalho, é o controle social realizado através do Conselho Municipal de Assistência Social, de Duque de Caxias, município do Rio de Janeiro, no qual destacaremos, portanto, algumas informações a respeito do presente município e de seu respectivo conselho.

#### **3. 1- O Município de Duque de Caxias**

O Município de Duque de Caxias[\[17\]](#) pertence à Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e possui uma área total de 468,3 KM², que corresponde a 10% da área da Região Metropolitana. Ou seja, ele é um dos 92 municípios que pertencem ao Estado do Rio de Janeiro, ou se quiser um dos 7 municípios da Baixada Fluminense[\[18\]](#).

Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2005, são 842,890 habitantes divididos em 40 bairros e 4 distritos[19]. Seu Índice de Desenvolvimento Humano[20](IDH) é de 0,753, ocupando o 52ª lugar entre os Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O município registrou o sexto maior Produto Interno Bruto (PIB) no período de 1999 – 2002, no valor de 14,06 bilhões. No ranking nacional, é o segundo maior do Estado, além de ocupar o 2º lugar no ranking de arrecadação de ICMS do Estado.

Duque de Caxias abriga 10.000 estabelecimentos comerciais e 809 indústrias, além de possui a 2ª maior refinaria do país, a REDUC.

Porém, apesar de tantas qualidades tão significantes para um município da baixada fluminense, elas não significam uma socialização da produção para seus habitantes, já que ainda existem muitos bolsões de pobreza na localidade, principalmente na região de Jardim Gramacho, onde se localiza o lixão.

De acordo com a Secretaria de Assistência Social e Trabalho de Duque de Caxias, existem, atualmente, cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, 85 entidades ou organizações que prestam ações na área da assistência social. Porém, os programas desenvolvidos no município dos quais temos conhecimento, são o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI – e o SENTINELA, ambos do governo federal, além do Bolsa Família. No que se refere aos projetos sociais da prefeitura, até o presente momento não há nenhum sendo realizado.

Essas informações são necessárias a fim de que sejam a produção socializada e a apropriação cada vez mais privada, fato marcante da sociedade capitalista.

### **3.2 - O Conselho Municipal de Assistência Social**

A incorporação de Conselhos Municipais no arcabouço institucional jurídico se dá através das leis orgânicas municipais do Estado do RJ. Essa constituição foi decorrente da redemocratização do país. E conforme já mencionado, a Lei Orgânica da Assistência Social é quem legitima os conselhos nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal, em relação à política de assistência social.

Isto é, de acordo com o artigo 30 da LOAS a condição de repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social[21] para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, é a constituição do conselho, a elaboração do plano e a instituição e funcionamento do fundo, com alocação de recursos próprios do tesouro em seus orçamento. (SUAS, 2005).

Os conselhos – do qual este trabalho se refere – são instâncias paritárias e deliberativas, que devem ter em igual número representantes governamentais e não-governamentais, e constituem, por princípio, um espaço de democracia participativa, pois por meio de entidades representativas de usuários, de trabalhadores da área e de organizações prestadoras de ações assistenciais e de defesa de direitos, garantem a participação da sociedade. Os Conselheiros governamentais são indicados pelo próprio governo, sem critérios definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS –, e os representantes dos usuários, dos trabalhadores da área e das entidades assistenciais são escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público (LOAS, art. 17).

Conforme vimos anteriormente, os Conselhos além de formulação, fiscalização e



controle da política assistencial, devem ir mais além de uma participação formal, pois possuem poder de decisão. Desta forma, o governo, conforme sinaliza Boschetti(2003), tem o dever de criar as condições necessárias para materializar os direitos assistenciais, e os conselhos têm o direito de deliberar e controlar as ações governamentais, a fim de acompanhar e avaliar se estas estão de acordo com a Legislação e se atendem às necessidades da localidade.

Ao ter como base o Art. 18 da LOAS, compete aos Conselhos Nacional, estaduais, Municipais e do Distrito Federal, a análise, aprovação, formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social.

Sendo assim, os Conselhos devem, como espaços de participação e controle democrático, preservar seu papel de instância proponente, fiscalizadora, controladora e reivindicadora e não apenas assumir a função de executores de política assistencial, nem serem apenas confundidos com instâncias governamentais.(Boschetti,2003).

O Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), por sua vez, é um instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações na área de assistência social. A criação de um Fundo Municipal de Assistência Social deve obedecer aos seguintes passos:

- elaboração de um projeto de lei;
- discussão com a Secretaria da Fazenda ou equivalente;
- discussão com o Conselho Municipal de Assistência Social;
- definição de papéis;
- definição e treinamento de equipe mínima;
- abertura de conta específica.

Por conseguinte o Projeto de Lei de criação do FMAS deve:

- Explicar claramente os objetivos do FMAS;
- Atender a todas as determinações legais, ou seja, dispor de orçamento, fazer relatórios e balancetes mensais e juntar todos estes dados à contabilidade geral da Prefeitura Municipal;
- Especificar que a gestão do Fundo será realizada pelo setor da administração direta ou indireta, responsável pela execução ou coordenação de programas e ações na área de assistência social, cuja fiscalização, acompanhamento e avaliação deverá estar sob o encargo do Conselho Municipal de Assistência Social.

Os recursos que podem compor o FMAS são:

- recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social;
- dotações orçamentárias do Município e recursos adicionais que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício;
- doações , auxílios, contribuições. subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais;
- receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei;
- parcela do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o FMAS terá direito a receber por força de lei e de convênios no setor;
- produto de convênios, firmados com outras entidades financiadoras;
- doações em espécies feitas diretamente ao Fundo;
- outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

Tais recursos deverão ser aplicados obedecendo aos diferentes estágios determinados pela Lei 4.320 (empenho prévio, ordenamento de despesa, liquidação e pagamento). Se o município é o próprio executor do serviço deverá aplicar os recursos normalmente, conforme a legislação em vigor. Se o município conta com entidades não-governamentais prestadoras de serviços, deverá proceder o repasse dos recursos mediante formalização de instrumento jurídico.

Os recursos destinados pela União aos estados, ao Distrito Federal e municípios, para operacionalização dos serviços assistenciais, visam a suprir as demandas referentes à manutenção de ações de atendimento a criança de zero a seis anos, aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência.

Nesse contexto, os recursos deverão ser prioritariamente aplicados de acordo com o objeto pactuado, na aquisição de materiais específicos necessários à realização das atividades dos serviços a serem oferecidos. Por exemplo: atividades sócio-educativas, recreativas, esportivas, lazer, cultura, habilitação, reabilitação, estimulação precoce ocupacionais, preparação para o trabalho, iniciação profissional e colocação no mercado de trabalho, alimentação, vestuário, roupas e utensílios de cama, mesa banho e cozinha, limpeza, higiene, primeiros socorros etc.(Ministério do Desenvolvimento Social)[[22](#)]

### **3.2.1 - O Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias - CMAS**

Assim conforme já explicitado nosso objetivo com essa pesquisa é analisar o papel dos representantes da sociedade civil no âmbito do CMAS/DC, através de pesquisa bibliográfica, análise das Atas das reuniões do Conselho. Todavia, devido à estrutura do Conselho, não tivemos acesso a todas as Atas dos quais seriam necessárias para uma análise mesmo que parcial.

Isso, porque as Atas quando eram disponibilizadas nas reuniões eram em quantidades apenas para os Conselheiros, enquanto que os demais cidadãos que acompanham o Conselho muitas vezes não tinham o acesso a tais Atas.

Ao procurar pelo arquivo no site da prefeitura de Duque de Caxias, não encontramos informações a respeito de Atas, resoluções normativas, Regimento Interno. E da mesma forma não obtivemos tais informações, na sede da Secretaria de Assistência Social e Trabalho do Município em questão.

As informações a respeito do regimento interno do Conselho foram obtidas através de uma entrevista, com um Conselheiro Governamental, no qual tive que copiar tais informações.

Poderíamos obter tais informações através dos Conselheiros, porém a princípio gostaríamos que, tais informações estivessem organizadas para o acesso de qualquer cidadão na Secretaria de Assistência Social e Trabalho, e assim não ser necessário recorrer ao arquivo “pessoal” de alguns conselheiros dispostos a contribuir com a pesquisa. Desta forma essa dificuldade de obter informações será analisada.

A Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias é a Lei nº. 1.321 de 28 de Maio de 1997<sup>[23]</sup>. De acordo com o seu regimento interno (de 24 de Maio de 2004), o Conselho é formado por 14 conselheiros, sendo sete representantes do governo – indicados pelo prefeito – e sete representantes da sociedade civil – eleitos no Fórum – ambos possuem mandato de 2 anos podendo ser eleitos por mais um mandato.

A composição dos representantes governamentais é feita da seguinte forma:

- 2 representantes da secretaria de Assistência Social e Trabalho;
- 1 representante da secretaria de Educação
- 1 representante da secretaria da Saúde
- 1 representante da secretaria de Planejamento
- 1 representante da secretaria do Meio Ambiente
- 1 representante da secretaria da Cultura

E a composição dos representantes da sociedade civil é a seguinte:

- 2 entidades que prestam assistência social à infância e juventude;
- 1 entidade que prestam serviços a portadores de deficiência física;
- 1 entidade que prestam atendimento aos idosos;
- 1 entidade prestadora de serviços na área da assistência social, sem fins lucrativos;
- 1 entidade que congregam usuários dos serviços de assistência social, sem fins lucrativos;
- 1 entidade inscrita no CMAS.

O conselho possui uma diretoria executiva, os mesmos são eleitos e todos conselheiros. A presidência e o tesoureiro são governamentais, indicados pelo prefeito, e a vice-presidência e o secretário são representantes da sociedade civil. O conselho também possui um secretário executivo, que é um cargo administrativo.

Outra informação obtida através dessa “entrevista”, é que o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Duque de Caxias, aloca todos os recursos oriundos do Fundo Federal. Tais recursos são destinados para convênios de per capita<sup>[24]</sup> e de projetos realizados em sua maioria, por entidades filantrópicas, tendo em vista que atualmente no Conselho em questão existem 85 instituições cadastradas.

O entrevistado fez questão de destacar a importância do Conselho, tendo em vista que, os projetos e a destinação de recursos para instituições e/ou projetos requer a

aprovação do Conselho, que afirmou não fazer projetos, pois, não possui função técnica, apesar de poder sinalizar quais poderiam ser realizados.

Ao perguntar em relação a projetos e programas que o município em questão desenvolve o conselheiro, respondeu o PETI, SENTINELA, AGENTE JOVEM, BOLSA FAMILIA, PRO-JOVEM, todos federais. O município, segundo o conselheiro, é responsável pelo contra-partida, ou seja, para que os projetos e programas possam ser desenvolvidos, o município tem que dispor de local e recursos humanos.

### **3.3 - O Controle Social em Questão**

O controle social, instituído na Constituição não é realizado pelos representantes da sociedade civil do município em questão. Ou seja, encontra dificuldades na sua legitimação.

Para comprovarmos nossa hipótese, teremos como norte o próprio conceito de controle social, instaurado na Carta Magna, no que se refere à participação da população por meio de organizações representativas. A participação da população, de fato, acontece por meio das organizações representativas? As mesmas lutam por interesses coletivos, ou próprios institucionais?

Ou seja, os representantes da sociedade civil, representam-na de fato, tal qual no conceito gramsciano ou representam os interesses das instituições? Tais representantes possuem algum tipo de vínculo com a instituição que representam? Possuem vínculos com Estado?

Diante dessas indagações é que iremos refletir se de fato o controle social é realizado pelos representantes da sociedade civil do CMAS/DC.

Em Julho de 2006 houve eleição para os representantes da sociedade civil, e todos, segundo o próprio regimento interno, são de entidades que prestam ações na área assistencial, todos com vínculos em instituições.

É claro que tal fato não quer dizer que os representantes oriundos e ligados à entidades filantrópicas não realizam um bom trabalho, não lutam por direitos. Porém, sabemos que as ações na área social, de acordo com o aspecto histórico[25], possuem um forte caráter filantrópico, em que suas ações estão mais no campo da benemerência, da caridade, do que do direito.

Bravo(2001) sinaliza que nem sempre as escolhas das entidades levam em consideração os critérios como tradição política, base de sustentação, interesses representados, organização e dinâmica de funcionamento. A não observância desses critérios para a autora em questão tem incentivado a participação elitista, burocrática, e os

representantes têm atuado de forma pessoal, subjetiva e arbitrária, não debatendo com as bases de suas entidades as temáticas tratadas nos conselhos.

Para exemplificar destacamos como e quais são as principais temáticas abordadas no conselho.

Data	Assunto - Ordinária
	Convênios
	Calendário de reuniões do CMAS
	Denúncia sobre instituições
mar/05	Calendário de visitas e relatórios
	Secretaria executiva do CMAS
	Conselho do Idoso
	Comissão Projeto de Lei do CMAS
	Estrutura do Conselho
	Convênios as Instituições
	Relatórios de Visitas às instituições
abr/05	Convênios novos
	Atestado de Funcionamento
	Parqueamento
	Renovação de Convênios
	Certificado do CMAS
mai/05	Orçamento
	Relatório de Visita

<b>jun/05</b>	Relatório de Visitas
---------------	----------------------

Conselho

Convênios novos e antigos

Rede SAC

<b>jul/05</b>	Convênio IN NATURA
---------------	--------------------

Estrutura do Conselho

LDO

Relatório de Visitas

Conferência Municipal

<b>ago/05</b>	Revisão do BPC
---------------	----------------

**Projetos a serem implementados pela  
prefeitura - SUAS**

Projetos da FIA

Convênios e Fundo de Assistência Social

<b>nov/05</b>	Relatório de Visitas
---------------	----------------------

Regulamentação da Creche

Informe sobre certificado



Relatório das instituições

Atestado de funcionamento

**dez/05** Mudança de horário das reuniões

Convênios

**Aprovação da Gestão Inicial para Básica**

Documentos a serem aprovados pelo Conselho

Aprovação dos Planos de Trabalho

Apresentação de solicitação de novos convênios

Certificados do Conselho

Leitura de relatórios

**fev/06**

Fundo Municipal

Atestado de funcionamento

Conselho do Idoso

Lei de criação do CMAS

Comissão de visitas às instituições

Fundo Municipal de Assistência Social

**mar/06**

Orçamento

**jun/06**

Preparação para eleição dos representantes  
sociedade civil

**jul/06**

Eleição para os representantes da sociedade  
civil

Apresentação dos novos conselheiros Soc. Civil

Diretoria Executiva

Visita às entidades

Regimento Interno

Atualização do Certificado

**ago/06**

Plano de Trabalho

Verbas

Convênio de alimentação

Aumento per capita para 2007

Verbas para instituições novas

Parqueamento

**set/06**

Regimento Interno

Divisão da Verba para instituições

O que podemos verificar é que o papel de discutir, elaborar e fiscalizar a política de assistência tem sido descaracterizado por questões burocrática e referentes a convênios, com as entidades, ou seja, atraso no repasse dos recursos, aumento no valor dos convênios, aumento dos recursos para que novas entidades também possam receber recursos públicos.

Conforme podemos perceber, não há um ponto de pauta que possa ser relacionado à exigência de uma política social pública, como dever do Estado. Na pauta do mês de Julho/2005, uma técnica governamental comentou, que o objetivo da prefeitura é realizar uma política social em que o Estado assuma a responsabilidade e que implemente Políticas Públicas, já que é seu dever, e as instituições possam contribuir sendo parceiras do Estado. Todavia, até o presente momento, nenhum passo em relação ao proposto foi visto. (Conforme as atas)

Destacamos também que, no mês de Agosto, entre os dias 26 e 27, ocorreu a VII Conferência Municipal de Assistência Social no Município de Duque de Caxias, tendo como tema “SUAS Plano 10: Estratégias e Metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social”, e, após um ano, o Plano SUAS não foi ponto de uma única pauta das reuniões, do conselho sejam elas ordinárias ou extraordinárias.

Merece também destaque a pauta do mês de Dezembro de 2005, no seguinte ponto: Aprovação da Gestão Inicial para Básica[\[26\]](#):

“Dra “R” explica que há necessidade de se constar em ata a aprovação do conselho, pois existe prazo para isso, o município concorrer a Gestão Plena, e informa “D”, que este assunto já havia sido abordado em outra reunião, “G” vice-presidente do Conselho, diz ter muito respeito pela Secretaria de Ação Social, enviasse técnicos para falar ao Conselho sobre o assunto, e não vem ninguém falar sobre o mesmo, lembra Dra “R” que se não for entregue esta ata, o município não pode concorrer à Gestão Plena. Dona “S” diz que o governo não pode jogar a responsabilidade em cima do Conselho. “G” fala para que não se prejudique a sociedade, propõe que o Conselho faça a aprovação hoje, mas na próxima reunião ordinária, alguém da secretaria se fará presente para explanar sobre o assunto, pediu para constar em ata, e lembrou que se isso não acontecer, correrá o risco de um enfraquecimento de relacionamento com o Conselho, pois compromisso todos tem com suas instituições”. (CMAS/DC Ata nº. 23. Dezembro 2005:02)

Desta maneira, podemos perceber que no prazo limite para a aprovação, que necessita do Conselho, um técnico da Secretaria de Assistência Social e Trabalho informa ser necessário tal aprovação sem ao menos explicar o que é a Gestão Plena, e os

Conselheiros, sem preparo apesar de relutar acabam aprovando esse ponto de Pauta. E mesmo não tendo todas as atas em mãos, apesar de acompanharmos as reuniões do Conselho no período de Março de 2005 a Setembro de 2006, esse assunto não retornou ao referido Conselho como ponto de pauta.

Podemos verificar, então, que a dinâmica do Conselho está pautada em torno de convênio, relatório de visitas entre outras, isto é, em aspectos burocráticos, os quais o município usa o Conselho como um meio para atingir seus fins, enquanto que as ações da assistência social são realizadas quase em sua totalidade por instituições, ONGs, ou, quem preferir, o “terceiro setor” ou “sociedade civil”.

No entanto, tal dinâmica faz parte desse novo reordenamento, em que o Estado diminui seus gastos com os direitos sociais, transferindo para a sociedade civil organizada – entidades filantrópicas – o trato da questão social.

Sendo assim, as ações da assistência social são de forma fragmentada e focalizada, não configurada como direito. Desta maneira, o controle social que realizam, são as orientações do Estado, tendo em vista que o município precisa do Conselho para que conste em ATA aprovações de determinados assuntos, que irá beneficiar o próprio ente federado.

## **Considerações finais**

Fazer uma análise do controle social, tal qual instituído na Constituição Brasileira, na política de assistência social, mediante esse processo de reordenamento político e de ajuste neoliberal, não é uma tarefa fácil.

Diante da análise dos dados apresentados pautados em autores que orientaram nosso trabalho, iremos tecer algumas considerações. Inicialmente chegamos à conclusão de que a participação popular ou controle social de acordo com a Constituição e

regulamentado pela LOAS, não está sendo na prática respeitado, ou seja, têm dificuldades em encontrar legitimidade.

Porém, não podemos deixar a responsabilidade nos representantes da sociedade civil somente, conforme sinaliza Boschetti(2001). Para que um direito legalmente reconhecido seja concretizado, não basta implementá-lo conforme a lei, é necessário atribuir forma de direito às ações que o concretizam. É fundamental reorganizar e reordenar as instituições que o efetivam. É preciso reconstruir as relações sociais que o formulam que o reivindicam, que o fiscalizam, que o executam. É essencial conhecê-lo e ter vontade política para construir as condições materiais necessárias para converter um direito legal em um direito legítimo.

O quadro atual conforme sinaliza, Bravo, é reflexo das transformações pelas quais a sociedade capitalista contemporânea vem atravessando, conforme sinaliza Bravo. As conquistas legitimadas na Constituição, com a afirmação da hegemonia neoliberal no Brasil, com redução dos direitos sociais e trabalhistas, desemprego estrutural, precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento da saúde e educação, tende a debilitar os espaços de representação coletiva e controle social sobre o Estado. ( Bravo,2001).

As políticas públicas estão sendo atacadas e diminuídas mediante tal proposta e o direito está sendo descaracterizado pelo favor, por políticas fragmentadas e focalizadas, recorrendo à sociedade civil, à bondade em ajudar aqueles que mais precisam.

Também não podemos deixar de mencionar que historicamente, conforme apresenta Raichelis,

a assistência social não foi concebida como área de definição política dentro do universo das políticas sociais, constituindo-se num *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgão governamentais e de instituições privadas, que exercem papel subsidiário na execução de programas e serviços assistenciais. (RAICHELIS, 2005,p.21)

Outro fator que também contribui para esse retrocesso no campo das políticas públicas, neste caso da assistência social, é a relação das entidades assistenciais sem fins lucrativos com o Estado, que viabilizam o acesso dessas organizações ao fundo público, prejudicando o controle social, já que muitos representantes da sociedade civil,

ao terem ligação direta com as entidades que representam, e que por sua vez celebram convênios com o município em questão, estão mais preocupados com seus interesses particulares – receber verbas – do que, na verdade, debater uma política pública, como direito.

Nesse processo, combinam-se de modo complexo os âmbitos privados e estatais. Os mecanismos utilizados pelo Estado para a transferência de recursos e de responsabilidades pela execução de programas para a rede de entidades assistenciais não configuram a assistência social nem como política nem como pública – LOAS mecanismo (Raichelis,2005)

Porém, apesar desse quadro em que a política neoliberal torna-se hegemônica, vale ressaltar que as políticas sociais, ao mesmo tempo em que são concessões do Estado, também são conquistas da classe trabalhadora. (Pastorini,1997).

A Constituição Brasileira, por exemplo, foi fruto da ampla mobilização dos movimentos sociais, que lutaram pela extensão de direitos e pela redemocratização do país.

Os Conselhos são frutos dessa conquista, são espaços de luta, de tensão, que atualmente estão tendo dificuldades em efetivar de fato o controle social. Todavia, esse espaço, que foi concedido e conquistado, não pode ser desprezado, já que é um canal em que a política pública pode ser debatida, discutida, no intuito de garantir os direitos adquiridos, já que os conselhos são importantes tanto para o ente federado quanto para a sociedade civil.

Bobbio(1992) menciona que o maior desafio da nossa atualidade não é fundamentar os direitos do homem, e sim de protegê-los, ou seja, impedir que eles sejam violados, e os Conselhos são um dos meios, um dos canais em que se pode encontrar estratégias para garantir direitos.

Desta forma, apesar do cenário atual não ser tão favorável no que diz respeito aos direitos sociais, a história nos mostra que é possível alterar esse quadro. Porém, é necessário uma revitalização dos movimentos sociais<sup>[27]</sup>, com ampla discussão do cenário atual, em que processos como o neoliberalismo, as políticas sociais possam ser compreendidas a fim de contribuir para uma sociedade civil mais crítica e comprometida com as políticas públicas. Mas, para tal fato, as mudanças, de acordo com Boschetti, “precisam ser compreendidas, assimiladas, incorporadas e assumidas pelos sujeitos envolvidos no processo de formulação, execução, controle e avaliação em todos os níveis

da federação” (BOSCHETTI, 2003, p.119)

Todavia, para que o controle social possa ser de fato o controle o qual a Constituição instituiu, torna-se necessário enfrentar diversos desafios, entre eles uma maior capacitação dos conselheiros, uma mobilização maior das entidades representativas, e, sobretudo, uma maior articulação dos representantes da sociedade civil, com suas bases, ou seja, os movimentos sociais, os partidos políticos, as associações de moradores, sindicatos, entre outros. Isso porque, ao concluirmos que o Conselho em questão não realiza de fato o controle social, na luta pela política pública, dever do Estado, não existam conselheiros e militantes, compromissados, com uma política pública, com garantia e ampliação dos direitos. Os mesmos existem e mesmo sendo poucos possuem uma forte relação com movimentos sociais.

Este é um segundo passo nesta pesquisa, analisar a participação dos conselheiros em movimentos sociais, partidos políticos e suas proposições no Conselho, para comprovar ou não se os mesmos possuem uma visão mais ampla de política pública, que a mesma deve ser garantida pelo Estado.

Sendo assim, o controle social instituído na Constituição Federativa do Brasil é um avanço, pois permite que a sociedade civil organizada no conceito gramsciano, busque garantir seus direitos, através dos Conselhos que foi fruto da conquista dos trabalhadores, e concedido pelo Estado. Todavia, o controle social diante da ofensiva neoliberal, torna o controle social um retrocesso tendo em vista que, ao invés da sociedade civil participar da elaboração e fiscalização das políticas sociais, as mesmas acabam realizando as orientações de um Estado neoliberal, ou seja, o Estado controla a sociedade, através de mecanismo que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais, conforme sinaliza Correia (2005), no capítulo II.

No entanto, devemos encontrar caminhos para fortalecer a sociedade civil, tendo em vista, que a mesma é um momento do Estado ampliado de Gramsci, e assim tornar o Estado mais consensual do que coercitivo.

Esperamos que este trabalho possa suscitar reflexões a respeito do tema proposto, no intuito, mesmo em condições em que a ideologia neoliberal já se tornou hegemônica para, encontrar estratégias para garantir um efetivo controle social.

### **Referência Bibliográfica**

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER & GENTILI (orgs.). Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1995.

BOBBIO. Norberto. A era dos direitos. RJ., Elsevier, 1992.

BOSCHETTI. Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília. UnB: 2003

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.31.ed. Saraiva, 2003.

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n.8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASÍLIA. Sistema Único de Assistência Social – SUAS – Versão Resumida da Política Nacional de Assistência Social. Manual Informático para jornalistas, gestores e técnicos. 2005



BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez: UERJ, RJ, 2001a. p. 25 – 135pp

BRAVO, Maria Inês Souza (org). Capacitação pra Conselheiros de Saúde: textos de apoio. Rio de Janeiro: UERJ, NAPE, 2001b.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro, Fiocruz,2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. Dualidade de poderes. Estado, revolução e democracia na teoria marxista. São Paulo, Brasiliense, 1987. pp. 61-74

\_\_\_\_\_. Intervenções: o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez,2006. pp13-66

FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez,1991.

\_\_\_\_\_. O que é política social. São Paulo, Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos)

HARVEY, David. A Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Parte II. São Paulo, Loyola,1993.

IAMAMOTO, M.V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez,2005.

LESBAUPIN, Ivo & MINEIRO, Adhenar. O desmonte do Social. IN LESBALPIN, I ( Org.). O desmonte da Nação: balanço do Governo FHC. Rio de Janeiro, Vozes: 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 24 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo,Cortez,2005. pp181-186

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. IN LESBALPIN, I ( Org.). O desmonte da Nação: balanço do Governo FHC. Rio de

Janeiro, Vozes: 2003.

\_\_\_\_\_. Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo, Cortez, 2005.

PASTORINI, Alejandra. “ Quem mexe os fios das políticas sociais?”; in Serviço Social & Sociedade, nº53. São Paulo, Cortez, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. “A Política Social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social”.; In Serviço Social & Sociedade, nº56. São Paulo, Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 3.ed. – SP, Cortez, 2005.

SALAMA, Pierre; Valier Jacques. Uma Introdução à economia política; Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social – Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo; Cortez, 1995.

Sistema Único de Assistência Social. Norma Operacional Básica do SUAS. Versão Preliminar. 2005

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira [et. Al]. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo, Cortez, 2003.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo, Cortez, 2002. ( Coleção Questões de Nossa época; v. 78)

### **Sites Visitados**

Cartilha do Terceiro Setor e OSCIPs. In [www.cedac.org.br/oscip.pdf](http://www.cedac.org.br/oscip.pdf). Acessado em 15/10/05.

Informações sobre Duque de Caxias. In [www.duquedecaxias.rj.gov.br](http://www.duquedecaxias.rj.gov.br). Acessado em 07/08/06

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. [www.mds.gov.br/programas](http://www.mds.gov.br/programas). Acessado em 05/08/06.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudos Socioeconômicos 2004 – Duque de Caxias. In [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br) Acessado em 07/08/06.

---

[1] Para NETTO, a “questão social” é entendida como: as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. (NETTO, 2005, p.17)

[2] Trabalho vivo ou trabalho direto é aquele dispendido diretamente pelo trabalhador a fim de produzir qualquer mercadoria. (SALAMA, 1975, p.9)

[3] Ao ter como base Silva(2004), o fordismo caracteriza-se pela produção em massa de produtos homogêneos, por meio de fábricas concentradas e verticalizadas. A produção é em série, através do controle dos tempos e movimentos, pela fragmentação das funções e pela separação entre elaboração e execução. A acumulação flexível, tem o objetivo de flexibilizar o contrato de trabalho, de implantar a remuneração variável. No qual há um grande incentivo ao operário polivalente, a valorização do trabalho em equipe, a terceirização e a flexibilização das relações trabalhistas.

[4] Consenso de Washington é uma expressão cunhada em 1990, pelo economista norte-americano John Williansom, utilizada para designar um conjunto de idéias neoliberais, voltadas ao equacionamento da crise econômica periférica capitalista. (SILVA ,2004 p.112)

[5] Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – sancionada pelo até então presidente Itamar Franco e regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.

[6] Para Silva não houve um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, apesar de alguns autores reconhecem elementos que indicam a existência de um Estado de Bem-Estar Social. (Silva, 2004)

[7] Para Pereira, o conceito de Seguridade Social da Constituição Federal Brasileira de 1988 é restrito, se comparado ao esquema concebido por Beveridge, em 1942. Isso porque no esquema beveridgiano estão incluídos a saúde, a assistência, a reabilitação, a pensão às crianças, o treinamento profissional e a sustentação ao emprego; enquanto que o esquema brasileiro se restringe à Previdência, à Saúde e à Assistência Social. Outro ponto apontado pela autora diz respeito ao isolamento de cada área, que funcionam isoladamente e até, mesmo como concorrentes (Pereira,1998).

[8] De acordo com a autora, o termo incondicional indica proteção sem contrato ou

mercadorização, ou seja, indica a ausência de contribuições pessoais, em consonância com o status de cidadania.

[9] Para aprofundar ver Pereira (1998:71-4)

[10] Instância de financiamento, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, que tem como objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.

[11] O SUAS é um modelo de gestão oriundo de debates, iniciado com a CF/88, em novembro de 2003, apresentado pelo antigo Ministério da Assistência Social, durante a IV Conferência Nacional. Seu objetivo é organizar, participativa e descentralizadamente, a Assistência Social, com ações voltadas para o fortalecimento da FAMÍLIA, reorganizar ações e serviços em todo o território nacional, no qual o governo terá condições de atuar de forma mais integrada com as políticas setoriais e as diferentes esferas da administração pública, assumindo compromissos de co-responsabilidade e co-financiamento no desenvolvimento de ações voltadas para a inclusão social e diminuição da desigualdade.

[12] Aprofundar no assunto ver Simionatto, 1995.

[13] Carlos Nelson Coutinho é professor titular do Departamento de Política Social da Escola de Serviço Social da UFRJ e autor de vários livros e ensaios

[14] Cartilha do Terceiro Setor e OSCIPs. In [www.cedac.org.br/oscip.pdf](http://www.cedac.org.br/oscip.pdf). Acessado em 15/10/05.

[15] De acordo com Coutinho (2006), o projeto de democracia das massas pressupõe a proliferação dos movimentos sociais de base e a presença de um sindicalismo combativo e politizado. Tal modo de estruturação política e social reconhece o pluralismo de interesses, mas busca construir uma vontade coletiva majoritária, capaz de articular esses múltiplos interesses por meio da gestão de um espaço público, onde se combinem hegemonia e pluralismo.

[16] Ver (Montaño, 2005 ,p. 181-82).

[17] [WWW.duquedecaxias.rj.gov.br](http://WWW.duquedecaxias.rj.gov.br)

[18] A Baixada Fluminense é uma região do Estado do Rio de Janeiro, conhecida até o século XIX, como Baixada Guanabara. Quanto aos municípios que a compõem, há unanimidade com relação a Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Iguai, Nilópolis, Belford Roxo, Queimados e Mesquita, todos ao norte da cidade do Rio de Janeiro. Alguns estudiosos incluem Magé, Guapimirim, Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí. ( WWW.wikipedia.org.)

[19] **1º DISTRITO:** Jardim 25 de Agosto, Parque Duque, Periquitos, Vila São Luiz, Gramacho, Sarapuy, Centenário, Centro, Dr. Laureano, Olavo Bilac, Bar dos Cavaleiros, Jardim Gramacho.  
**2º DISTRITO:** Jardim Primavera, Saracuruna, Vila São José, Parque Fluminense, Campos Elíseos, Cangulo, Cidade dos Meninos, Figueira, Chácara Rio-Petrópolis, Chácara Arcampo, Eldorado.  
**3º DISTRITO:** Santa Lúcia, Santa Cruz da Serra, Imbariê, Parada Angélica, Jardim Anhangá, Santa Cruz, Parada Morabi, Taquara, Parque Paulista, Parque Equitativa, Alto da Serra, Santo Antônio da Serra.  
**4º DISTRITO:** Xerém, Parque Capivari, Mantiqueira, Jardim Olimpo, Lamarão, Amapá.

[20] O IDH é um indicador criado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/Onu), constituído de três índices: expectativa de vida ao nascer, alfabetização e taxa de matrícula bruta e renda per capita o IDH varia de zero a um e classifica os países, regiões, estados, municípios com índices considerados baixo, médio ou alto de desenvolvimento humano. Quanto mais próximo de 1 for o IDH maior será o desenvolvimento humano apurado.

[21] Ver nota nº 10, p. 40.

[22] In [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

[23] Tais informações foram obtidas através de uma entrevista com um conselheiro governamental, representante da secretaria de assistência social e trabalho. Todavia, não tive acesso a copia das atas e do regimento interno.

[24] O valor da per capita para idoso é de atualmente R\$ 55,00 e para criança e

adolescentes é de R\$ 70,00.

[25] Aprofundar ver Sposati, 2003.

[26] De acordo com a NOB do SUAS/05, no caso da gestão municipal, três níveis de gestão são possíveis: a Gestão Plena, a Gestão Intermediária e a Gestão Inicial.

Os municípios que não se habilitarem à gestão plena ou à intermediária receberão recursos da União, conforme série histórica, carimbando, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os requisitos para gestão inicial são: atender aos requisitos previstos no artigo 30 da LOAS; e alocar e executar recursos próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica. Ao se habilitarem a gestão Intermediária(básica), o município receberá incentivos, tais como: recursos para a erradicação do trabalho infantil entre outros, assim como atender alguns requisitos, tais como: alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica e Especial. (NOB/SUAS:2005:10-17)

[27] Na década de 90 houve um refluxo dos movimentos sociais populares e sindicais, “os atores desses movimentos pareciam atônicos com a velocidade das contra-reformas que atropelavam os avanços constitucionais, a submissão do nosso país, aos ditames dos agentes financeiros internacionais, a sua inserção subordinada na globalização e o peso do “voto do mercado” no destino das políticas econômicas e sociais”. (CORREIA, 2005, p.38)