

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

Trabalho de Conclusão de Curso

**Assistência no Estado do Rio de Janeiro:
um instrumento de reprodução de votos ou uma
estratégia de sobrevivência?**

Aluna: Carolina de Oliveira Tayt-Sohn
Orientadora: Alejandra Pastorini

Rio de Janeiro
2007

Carolina de Oliveira Tayt-Sohn

**Assistência no Estado do Rio de Janeiro:
um instrumento de reprodução de votos ou uma
estratégia de sobrevivência?**

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado à Escola
de Serviço Social da
Universidade Federal do Rio
de Janeiro.

Rio de Janeiro

2007

Agradecimentos

Primeiramente agradeço a Deus por ter iluminado o caminho que trilhei. Assim como, à minha mãe, Marilene, por todo seu esforço e seu auxílio nessa longa caminhada e ao meu pai, Carlos José, que apesar de não estar mais presente foi fundamental em minha vida. Que esteja em paz!

Agradeço ao meu irmão extremamente paciente e que me fez aprender com as diferenças. Ao meu companheiro, namorado, amigo, Diego, que suportou todas as minhas “crises”, estando presente em todos os momentos, tanto os mais felizes, quanto os mais complicados. Obrigada pelo seu apoio, seu carinho e amor, enfim, por estar sempre ao meu lado. Te amo.

Às minhas amigas, Ana Cristina Prudenciano, Dilza de Sales e Lidiane Bittencourt que compõem o clube das matadoras. Esses cinco anos com vocês foram maravilhosos e inesquecíveis. Sem vocês a faculdade não teria sido a mesma e as lembranças não seriam tão boas. Nossa amizade vai muito além dos muros da universidade. Ah, não posso esquecer-me do lema: “uma vez matadora, sempre matadora”. Contem comigo!

Às meninas do grupo de pesquisa “Reforma do Estado e Assistência Social no Brasil: as mudanças no Sistema de Proteção Social e suas repercussões nas Políticas Públicas”, por todo tempo de convivência, pelos risos e lágrimas, são muitas lembranças boas. Agradeço principalmente à Vanessa Etelvino, que se tornou uma grande amiga com quem troquei conhecimentos e longas conversas durante esses anos. Obrigada pela amizade especial que construímos. Conte sempre comigo!

À equipe de assistentes sociais da Maternidade Escola da UFRJ, pela compreensão, paciência e por todo conhecimento que me passaram.

Agradeço à professora e orientadora Alejandra Pastorini que teve um papel importante na minha formação e no meu processo de aprendizado. Obrigada pela sua orientação, tanto na monografia quanto na pesquisa, e pela partilha do seu conhecimento que foi fundamental na minha trajetória na universidade.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram para essa conquista!

Sumário

Introdução	05
1) A Trajetória da Assistência no Brasil até a Década de 1980	09
2) O Brasil da Constituição Federal de 1988 à Contra-Reforma Neoliberal	32
2.1) Limites da Seguridade Social no contexto neoliberal	32
2.2) Constituição Federal de 1988 e a Seguridade Social no Brasil	40
3) A Assistência no Estado do Rio de Janeiro entre o Período de 2003 a 2006	57
3.1) A Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro	57
3.2) Clientelismo político e o programa Restaurante Popular	64
3.3) Clientelismo religioso e o programa Compartilhar/Cheque Cidadão	83
3.4) Restaurante Popular: uma análise a partir das eleições de 2002	95
Referências Bibliográficas	106
Anexos	110

Introdução

Nesse trabalho busquei estudar a configuração assumida pela assistência social no contexto do neoliberalismo, tendo como referência a Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro no período de governo do Anthony Garotinho (1999 – 2002) e Rosinha Matheus (2003 – 2006), assim como, analisar criticamente um dos programas considerados carros-chefe, o Restaurante Popular.

Para tal estudo procurei compreender a forma que a Política de Assistência Social assume no contexto neoliberal, como também, analisar a concepção de assistência e/ou assistencialismo que orienta a lógica do programa Restaurante Popular, integrante desta política no estado do Rio de Janeiro.

Parti da hipótese de que a assistência social, no contexto neoliberal, adquire um caráter assistencialista, paliativo, seletivo e focalista; contrapondo-se a perspectiva de direitos sociais legitimada na Constituição Federal de 1988 e normatizada pela Lei Orgânica da Assistência Social. E, no caso do estado do Rio de Janeiro, a Política de Assistência Social, constituída por programas e projetos sociais pontuais, vem sendo utilizada para fins político-partidários, adquirindo um caráter assistencialista.

Para viabilização deste trabalho estudei as transformações ocorridas com a política de assistência social após a adoção da política neoliberal no Brasil. Este processo inicia-se na passagem dos anos 80 para os 90 com o governo de Fernando Collor, contrapondo-se ao movimento de redemocratização da década anterior que culminou com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Nesta a assistência adquire um caráter de política pública, compondo o tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social. Mais tarde em 1993, foi regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), definida como direito do cidadão e dever do Estado, tendo caráter universal para a população que dela necessitar¹.

¹ Utilizei para o desenvolvimento do presente trabalho insumos da Pesquisa: "Reforma do Estado e Assistência Social no Brasil: As mudanças no Sistema de Proteção Social e suas repercussões nas Políticas Públicas", sob a coordenação da Prof^a. Alejandra Pastorini que integra o grupo LOCUSS de pesquisa da Escola de Serviço Social da

No contexto de um estado mínimo, principalmente com a contenção dos gastos sociais públicos, a assistência social torna-se imediatista, paliativa, focalizada nos grupos mais pobres da população que em sua maioria não foram incluídos no mercado de trabalho e por isso são protegidos pelo Estado, tornando-se usuários dos programas e projetos sociais que se propõem apenas em suprir suas necessidades de subsistência. Desta forma, estes mantêm os indivíduos na mesma situação de miserabilidade, construindo cada vez mais uma relação de dependência. Esse processo de implementação da política neoliberal no Estado brasileiro se intensifica a cada governo, promovendo mudanças significativas nas políticas sociais.

Para viabilizar esse estudo utilizei como procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica que me forneceu embasamento teórico para analisar as seguintes temáticas: neoliberalismo, assistência social, assistencialismo, cidadania e clientelismo. Este estudo bibliográfico foi complementado com a pesquisa documental feita através da análise crítica da legislação que regulamenta a assistência social como a LOAS e a Constituição Federal de 1988, além do Plano Plurianual da Assistência Social do estado do Rio de Janeiro e demais documentos do programa Restaurante Popular. Também realizei pesquisa empírica que constituiu-se em entrevistas abertas² com os técnicos envolvidos no programa anteriormente citado, assim como, visitas aos locais onde funcionam os restaurantes; além de uma pesquisa hemerográfica das temáticas escolhidas.

O trabalho está estruturado em três capítulos, sendo que no primeiro reconstruí brevemente a trajetória da assistência social no Brasil, destacando alguns períodos históricos de maior importância para esta política social, além de mencionar as particularidades das ações assistenciais no estado do Rio de Janeiro, em especial, da gestão de Chagas Freitas, período que ficou conhecido por “*Chaguismo*” e marcado pelo clientelismo político.

No segundo capítulo, analisei a assistência social, no contexto neoliberal, que adquire um caráter claramente assistencialista; contrapondo-se a perspectiva de direitos sociais. Por isso, descrevi brevemente o contexto brasileiro nas décadas de 80 e 90, ressaltando os avanços trazidos pela

UFRJ, da qual participo desde 2004.

² O modelo da entrevista encontra-se em anexo nº 2.

Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social, assim como, os retrocessos advindos da implementação do projeto neoliberal.

Já no terceiro capítulo, situei a configuração assumida pela Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro, no período gerido pela Rosinha Matheus (2003 – 2006). Para tanto, tomei como referência a gestão de Anthony Garotinho (1998 – 2003), isto porque, considerei a gestão da Rosinha Matheus uma continuidade do governo anterior.

No início deste capítulo procurei compreender os princípios da Política de Assistência Social do estado do Rio de Janeiro, estabelecidos no PPA e apresentei a estruturação da Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (SEFAS), assim como, os eixos temáticos nos quais estão divididos os programas sociais.

Ainda neste capítulo analisei criticamente o programa Restaurante Popular e os seus traços clientelísticos que o caracterizam. Para tanto, utilizei os dados obtidos nas entrevistas realizadas com os técnicos (administradores, nutricionistas e coordenador geral) envolvidos no programa. No entanto, foi necessário ressaltar as diferenças entre o clientelismo político de Chagas Freitas, apresentado no primeiro capítulo, e o do casal de ex-governadores (Anthony Garotinho e Rosinha Matheus). Estes últimos conduziram o estado do Rio de Janeiro combinando o tradicional clientelismo político com as ações religiosas, constituindo o chamado clientelismo religioso. Como exemplo dessa prática apresentei o Cheque Cidadão, apesar deste programa social não ser o foco central do meu trabalho.

Finalizei o capítulo com a análise e reflexão dos dados eleitorais de 1998 e 2002 para o cargo de governador, obtidos no Tribunal Regional Eleitoral – TRE do estado do Rio de Janeiro. O que possibilitou a constatação de que o programa Restaurante Popular se concentra na região que possui o maior colégio eleitoral do estado.

Desta forma, obtive mais um dado para reforçar minha idéia inicial de que a Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro, constituída por programas sociais pontuais e paliativos, em especial os considerados carro-chefe, vem sendo utilizada com fins político-eleitoreiros, constituindo-se em um instrumento de reprodução de votos.

Capítulo 1

A Trajetória da Assistência no Brasil até a Década de 1980

Neste capítulo pretendo reconstruir brevemente a trajetória da assistência social no Brasil, destacando alguns períodos históricos, mais significativos, além de mencionar as particularidades das ações assistenciais no estado do Rio de Janeiro.

A economia brasileira até meados de 1890 teve centralidade na agroexportação do café e foi esta economia cafeeira que gerou condições (capital, infra-estrutura ferroviária e mão-de-obra imigrante) que possibilitaram o desenvolvimento industrial no Brasil. A produção de café contou com a participação dos imigrantes que tinham uma relação de trabalho assalariada, não mais escravocrata. Com o início do desenvolvimento urbano-industrial os imigrantes se deslocaram do campo para às cidades com o objetivo de melhores condições de vida. Trabalharam nas primeiras indústrias brasileiras (têxtil e alimentícia) e constituíram uma nova classe, denominada operariado industrial. Logo, neste período começa-se a desenvolver um parque industrial tradicional (bens de consumo não-duráveis) e juntamente o operariado brasileiro.

É nesse contexto que se institui a chamada “questão social”, advinda da relação capital e trabalho, estabelecida no modo de produção capitalista. As condições de trabalho nas indústrias eram precárias marcadas por longas jornadas de trabalho, além dos baixos salários. Diante desta situação, os trabalhadores começaram a se organizar para reivindicar melhores condições de trabalho e melhores salários. A grande mobilização foi marcada por uma greve que ocorreu em 1917. A partir destas reivindicações o governo e o patronato passaram a intervir nas questões operárias de forma repressiva, apoiados nas ações da polícia, ou seja, tratavam essas questões como caso de polícia. Assim, *“aparece a Questão Social como expressão concreta das contradições entre capital e o trabalho no interior do processo de industrialização capitalista”* (Cerqueira Filho, 1982; p.58).

Portanto, de 1890 até 1930 a “questão social” foi tratada como caso de polícia, tratada de forma repressiva pelos aparelhos do Estado, pois os problemas sociais decorrentes da exploração eram vistos como desordem.

Em 1930 Getúlio Vargas assume a presidência da república, optando por uma política industrializante, na qual o Estado atua de forma direta e passa

a investir nas indústrias de base, com objetivo de gerar infra-estrutura que favorecesse o processo de industrialização. Em outras palavras, investiu na indústria de base para gerar matéria-prima que impulsionasse o dito setor. A “questão social” intensifica-se com esse processo de industrialização e com a ampliação do operariado e de suas reivindicações. É nesse contexto que o atendimento dos principais problemas são assumidos como questão pública e a “questão social” passa a ser entendido como um problema de cunho político, não sendo mais tratada como caso de polícia.

Segundo Cerqueira Filho, “a *Questão Social* havia se transformado em questão eminentemente política, num fenômeno que requeria soluções mais sofisticadas de dominação e que não podia se resumir a chamar a polícia” (1982; p. 75).

Ao assumir a presidência Vargas constituiu um Estado forte e nacionalista, os primeiros Ministérios criados foram: o do Trabalho, Indústria e Comércio (em 1931) e o da Educação e Saúde (em 1930). Desta forma, desenvolveu uma nova relação e regulação com a classe trabalhadora, principalmente pela legalização dos sindicatos. Apesar destes não estarem mais na ilegalidade, estavam subordinados à vontade estatal. Outro fator que contribuiu para essa nova relação foi a aprovação da C.L.T e demais legislação trabalhista, buscando regular a força de trabalho e integrar a nação via o trabalho assalariado, pois só assim teriam proteção social.

Foi nesses primeiros anos do século XX que se criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), especificamente, em 1933. Porém, esse modelo de proteção social pautada numa concepção de seguro, protegia apenas os trabalhadores formais, ou seja, aqueles que tinham uma ocupação reconhecida pelo Estado. As primeiras categorias de trabalhadores que obtiveram o seu próprio IAPs foram os ferroviários, os marítimos e os estivadores.

Os sujeitos que não tinham uma relação trabalhista regulamentada e comprovada pela assinatura da carteira de trabalho dependiam das ações caritativas e filantrópicas. Logo, o governo estava preocupado em atender os trabalhadores formais, ficando amplos setores da população excluídos da proteção social.

Esses mecanismos apresentavam funções contraditórias, ao mesmo tempo em que atendiam alguns interesses sociais dos trabalhadores, eram utilizados como legitimadores do Estado que os utilizava para controlar e desmobilizar o movimento operário.

Só em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), presidido por Ataulpho Nápoles de Paiva, tendo como conselheiros alguns representantes da área social privada. O conselho atuava juntamente com o Ministério da Educação e Saúde que intervia no processo de qualificação do trabalhador. Segundo Mestriner (2001), *“foi a primeira grande regulamentação da assistência no país”*, tendo como objetivo conceder subvenções às organizações da sociedade civil, pautado na idéia de contribuição da caridade.

Essas subvenções são iniciadas com a criação da Caixa de Subvenções em 1931, atuante junto das organizações de caridade. Assim,

“Subvenção social é o auxílio financeiro às entidades sociais, que sai da esfera pessoal do governante e passa à esfera oficial (...) As subvenções, como tal, iniciam-se com a criação da Caixa de Subvenções em 1931, que estabelece à sua atribuição certa racionalidade: registro das entidades subvencionadas e fiscalização in loco pelo Ministério da Justiça. De início, sua fonte de recursos será a ‘contribuição da caridade’, a mesma da ajuda do governante; a partir de 1935, vai contar com créditos orçamentários adicionais, e em 1951 passa a ser prevista no orçamento geral da República” (Mestriner, 2001; pg. 58).

O Estado passa a subsidiar as ações das organizações privadas através da atuação do CNSS. Este, além de cadastrar as instituições, inicia uma espécie de controle na área de assistência, ou seja, foi a partir das subvenções que o Estado passa a dar maior atenção à esta área, apesar de ter/cumprir um papel subsidiador à filantropia. Neste sentido a mesma autora afirma que

“O CNSS vai avaliar os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias, encaminhando-os ao Ministério da Educação e Saúde para aprovação e remessa ao presidente da República para designação da quantia subsidiada” (Mestriner, 2001; pg. 62).

Alguns anos mais tarde, em 1942, foi criada a Legião Brasileira da Assistência (LBA), instituição que implantou a lógica de articulação do atendimento do social ao primeiro - damismo, ou seja, a prática de atrelar o social à bondade e generosidade da mulher do governante, ao mesmo tempo, estimulando o papel do voluntariado e da ajuda (Mestriner, 2001).

A LBA surgiu com o objetivo de prestar assistência aos familiares dos soldados brasileiros que foram participar da Segunda Guerra Mundial. Os serviços desta instituição que eram ministrados pelas primeiras-damas mediavam a relação entre Estado e as classes mais pauperizadas. Com o fim da guerra a LBA, em 1946, passou a intervir em defesa da maternidade e da infância; continuando suas ações pautadas na caridade e na lógica do favor, marcada por características paternalistas, assistencialistas e clientelistas, sendo dessa forma utilizada para fins político-partidários.

Outro fato relevante foi a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) que tinha o objetivo de qualificar os trabalhadores segundo as necessidades e os moldes dos interesses da indústria. *“Implementa-se o comportamento filantrópico-disciplinador do Estado e do empresariado.”* (Mestriner, 2001; pg. 93). A filantropia disciplinadora, através de ações assistencialistas e paliativas, busca moldar o trabalhador de acordo com os interesses patronais.

Assim, desenvolve-se um discurso de que as manifestações da “questão social” atendidas pelo Estado, regulamentariam direitos sociais e promoveria ações reguladoras. No entanto, o Instituto de Aposentadoria e Pensões (1933) não abrangia a todos os trabalhadores urbanos, nem aos trabalhadores rurais e o acesso à saúde e à previdência era condicionado ao pertencimento corporativo. Só tinha acesso quem estivesse inserido em uma profissão reconhecida pelo Estado. Logo, esse reconhecimento conferia status de cidadão ao indivíduo trabalhador. Deste modo, só tinha acesso à proteção social do Estado os trabalhadores que tivessem carteira assinada, dando lugar a chamada “cidadania regulada” (Santos In Fleury, 1989).

Nesta lógica, cidadão era quem desenvolvia atividades reconhecidas pelo Estado, os indivíduos que não tinham emprego com vínculos formais, ou seja, que não possuíam uma profissão regulamentada pelo Estado não eram

vistos como cidadãos, logo eram considerados “não-cidadãos” e destinatários das ações de assistência e caridade. Portanto, o indivíduo passa a ser beneficiário dessas ações revestindo-se do status de “não-cidadão”, por não ter como reproduzir sua força de trabalho, assim construindo uma concepção de “cidadania invertida” (Fleury, 1989). Essa concepção de assistência favorece o uso clientelístico e assistencialista pelo próprio Estado.

Portanto, nesse período, o Estado regula os trabalhadores que ingressaram ao mercado formal através da Previdência Social; da legislação trabalhista e outras políticas sociais como saúde, educação etc. Por sua vez, aos desempregados e/ou trabalhadores do setor informal eram destinados os programas e as ações filantrópicas ou caridosas subvencionadas, em muitos casos, pelo próprio Estado.

Com o fim do governo Vargas o Estado adquire um caráter populista e intensifica o controle das tensões sociais, também atendendo alguns dos interesses das classes trabalhadoras, utilizando um discurso paternalista, mas que tinha como finalidade atender, em última instância, os interesses da classe dominante.

Em 1946 assume a presidência Eurico Gaspar Dutra que governa até o ano de 1951. Sua primeira ação foi a promulgação da nova Constituição em 1946. Segundo Mestriner, *“pela primeira vez o Estado brasileiro admite sua responsabilidade social, não só pela regulação do trabalho, mas também, pela educação pública”* (Mestriner, 2001; pg. 117).

Segundo a Constituição de 1946:

“embora não estabeleça uma política para a área social nem clareie a concepção de assistência social ou filantropia, isenta de impostos as instituições de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins (art. 31, V, letra b). Generaliza assim a possibilidade de um benefício fiscal, que até então era atribuído de forma particularizada a pouquíssimas instituições” (Mestriner, 2001: pg. 119).

Outro fato importante, ocorrido em 1947, foi a criação da Fundação Leão XIII pela Arquidiocese e Prefeitura do Rio de Janeiro, que até então era a capital do país. Essa instituição tinha como objetivo promover “*assistência*

material e moral dos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro” (Burgos, 1999; pg. 29). Na verdade esta instituição foi criada com o intuito de controlar a mobilização dos moradores que começava a surgir através da atuação dos militantes de partidos de esquerda. Assim, a Fundação Leão XIII entrou nas favelas se opondo ao trabalho desses militantes políticos, minando a organização política nestes espaços, desenvolvendo e apoiando as associações de moradores pautadas no movimento moralizante da igreja. Esta Fundação também atuou na remoção das favelas. Apesar desta instituição pública ter sido criada através de uma parceria entre a prefeitura e a igreja católica, foi a segunda que dominou a sua coordenação. Foi assim que esse trabalho desenvolvido no Rio de Janeiro era impregnado pelos preceitos religiosos e por uma ideologia moralizante, ficando centrada na igreja as ações assistenciais da época até meados da década de 60. Desta forma

“Ao invés do conflito político, promete o diálogo e a compreensão; ao invés da luta pelo acesso a bens públicos, o assistencialismo; o lugar da crítica, a resignação; em vez do intelectual orgânico, a formação de lideranças tradicionais” (Burgos, 1999; pg. 29).

Já no nível federal, o presidente na época passa a implementar uma ação no social, pois para Dutra as ações bondosas das primeiras-damas e das organizações filantrópicas não eram suficientes no trato da “questão social”. Seguindo esta lógica, em 1946, cria-se o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social da Indústria (SESI), complementando a atuação das organizações já existentes, como a LBA, o SENAI e o CNSS. Este último mantém a função que tinha desenvolvido desde o período anterior.

Já de 1951 a 1954 retorna ao poder Getúlio Vargas, porém não mais defendendo um Estado forte e autoritário, mas sim constituindo um governo extremamente populista. Pautou seu governo na adesão ao movimento dos trabalhadores, utilizando-se da propaganda para construir a imagem “*de porta-voz dos trabalhadores, comprometendo-se com eles, passando-lhes a impressão de não possuir outras vinculações*” (Mestriner, 2001; pg. 120).

Apesar de fazer uso da imagem do trabalhador como peça fundamental da nação, buscava conciliar a manutenção dos interesses das classes dominantes e o controle das reivindicações das massas populares, que

passaram a realizar maior pressão diante da figura do presidente como mediador de interesses. Portanto, o populismo foi utilizado com fins de articular a adesão dos trabalhadores à proposta de governo de Vargas, assim legitimando seu modelo de Estado.

Em 1951, Vargas editou a lei nº 1493 que prevê no Orçamento Geral da República os recursos necessários para o pagamento das subvenções às entidades. Durante seu governo o CNSS continuou funcionando, mantendo as mesmas funções. Em 1953 houve a separação do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS ficou vinculado ao Ministério da Educação (Ver Mestriner, 2001).

Com a chegada de Juscelino Kubitschek no poder, não aconteceram grandes mudanças no atendimento das populações trabalhadoras excluídas da proteção social pública. Juscelino Kubitschek apoiou seu governo numa política nacional-desenvolvimentista que promoveu o desenvolvimento econômico sustentado no capital externo³. Como a infra-estrutura básica já havia sido montada no governo Vargas, nesse momento há uma verdadeira ampliação da participação das empresas multinacionais na economia brasileira, impulsionando a adesão a um modelo de industrialização por substituição de importados, ou seja, as multinacionais vinham com a propaganda de abastecer o mercado interno, mas o objetivo era explorar a mão-de-obra barata e matéria-prima. Desta forma, esse período é marcado pela expansão da industrialização e da urbanização. Porém, todo esse processo não favoreceu a diminuição da desigualdade social, muito pelo contrário, foi um período de acirramento da miséria e da concentração de renda. O seu maior feito foi a construção de Brasília, passando esta a ser a capital do país em 1960, em consequência o município do Rio de Janeiro, distrito federal até o momento, tornou-se o Estado da Guanabara.

Segundo Mestriner, neste momento intensifica-se a atuação do CNSS como uma instituição mediadora da regulação estatal da filantropia. O CNSS, como já foi dito anteriormente, recebia verba pública para financiar entidades filantrópicas que direcionavam suas ações para os setores mais pobres das classes trabalhadoras.

³ Juscelino Kubitschek desenvolveu o Programa de Metas, omitindo o setor social com o discurso que o desenvolvimento econômico solucionaria a “questão social”.

Em 1955, quando morre o até então presidente do CNSS, Ataulpho Nápoles de Paiva, o CNSS passa a ser gerido pelo governo e não mais por setores da sociedade civil. Desde então os senadores e deputados ficaram responsáveis pela administração das subvenções, utilizando cada vez mais critérios políticos, partidários e clientelísticos (Ver Mestriner, 2001).

Juscelino Kubitschek incentiva a filantropia através de um conjunto de leis que:

“isenta de selo as contribuições às instituições sociais inscritas no CNSS; veda à União, estados e municípios lançar impostos sobre instituições de assistência social; autoriza dedução no imposto de renda de doações às instituições filantrópicas; amplia o benefício para as instituições de educação, de pesquisas científicas ou de cultura, portadoras da Declaração de Utilidade Pública; isenta da taxa de contribuição à previdência, às entidades de fins filantrópicos, introduzindo o certificado de fins filantrópicos” (Mestriner, 2001; pg. 128 e 129).

Nesse período, o CNSS além de manter suas funções anteriores passa a assumir uma importante função cartorial, emitindo certificados de entidade de fim filantrópico para as instituições.

Portanto, no governo de Juscelino Kubitschek ampliou-se a atuação da filantropia, através da institucionalização da subvenção e do cadastramento das entidades sociais pelo CNSS.

“Cresce o âmbito de poder do CNSS e cresce significativamente os benefícios e vantagens à filantropia propiciados pelo Estado, que passa assim a ter amplos mecanismos de transferência da responsabilidade social à sociedade civil e de regulação da ação desenvolvida nesta área” (Mestriner, 2001; pg. 130).

Dito isso, a LBA expandiu suas ações por quase todo território nacional e em vários setores da área da assistência, contrapondo seu objetivo inicial de atuar somente em defesa da maternidade e infância, utilizando-se de profissionais especializados das Escolas de Serviço Social, porém concomitantemente, estimulou o voluntariado. Houve também ampliação da atuação das instituições de diferentes religiões e das sociedades de amigos de bairro na área da assistência (Mestriner, 2001).

Nesse período, o CNSS intensifica suas ações de concessão de subvenções e emissão dos certificados de instituições sem fins lucrativos, além de controlar e fiscalizar essas instituições.

Após Juscelino Kubitschek, assumiu a presidência Jânio da Silva Quadros, que governou de março a agosto de 1961, quando renunciou deixando a presidência nas mãos do seu vice João Goulart.

Jânio priorizou a industrialização e a agricultura, pautada numa política de redução inflacionária, de moralização do setor público e de estabilidade democrática. O ponto que destaque vinculado à assistência foi a regulamentação da Lei nº 091/35 que instituiu a Declaração de Utilidade Pública.

João Goulart que governou até março de 1964, viabilizou um governo embasado nas reformas agrária, eleitoral, tributária, bancária e administrativa. Segundo Mestriner,

“como dá amplo sentido às reformas estruturais, é considerado perigoso ao país pelos conservadores. A reação acaba atingindo as forças militares que, no auge de um grave conflito político-militar, em 31 de março de 1964, tomam o poder, colocando João Goulart como asilado político no Uruguai” (Mestriner, 2001; pg. 135).

Nesse mesmo período o estado da Guanabara, recém criado em 1960, teve como primeiro governador Carlos Lacerda, que permaneceu no poder até o ano de 1965. Seu governo foi caracterizado por grandes reformas, principalmente na área habitacional, baseada numa política de erradicação das favelas. Criou a Companhia de Habitação Popular (COHAB), *“empresa que deveria realizar uma nova política habitacional, baseada na construção de unidades para famílias de baixa renda”* (Burgos, 1999; pg. 33).

Removeu favelas para outros lugares recém criados como, Cidade de Deus e Vila Kennedy, movimento este feito diante de uma grande reação dos moradores, pois os locais para onde foram encaminhados ficavam longe dos lugares de trabalho, perderiam os laços de sociabilidade construídos nas favelas de origem, péssima qualidade das construções e poucas possibilidades de meio de transportes (Perlman *in* Burgos, 1999; pg. 34).

Em 1963 foi criada a Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), que foi o resultado da ampliação das associações de moradores. *“Criava-se, assim, por meio de uma identidade baseada tão-somente nas condições de habitação, uma possibilidade de incorporação política dos moradores das favelas à vida da cidade”* (Burgos, 1999; pg. 33).

Ainda em 1963 a Fundação Leão XIII deixou de ser órgão vinculado diretamente à Igreja, passando a ser coordenada pelo Estado. Em 1967 foi elaborado o Decreto de nº 870 que colocou as associações de moradores sob o controle da Secretaria de Serviços Sociais. Já o Decreto de nº 3.330 de 1969 determinou que apenas uma associação em cada favela poderia representar os interesses dos moradores junto ao governo (Diniz, 1982). Assim, a Fundação ficou responsabilizada por reconhecer oficialmente a existência das associações de moradores, além da coordenação e fiscalização das eleições de suas diretorias. A experiência que a Leão XIII adquiriu com o trabalho nas favelas permitiu uma intensa vigilância política e controle nestas. Com esta mudança a Fundação abandona a idéia cristã pautada na concepção dos moradores das favelas como “irmãos cristãos”, adquirindo a percepção da favela como um espaço do vício e da promiscuidade, “refúgio de criminosos” (Burgos, 1999). Já em 1975 com a fusão do estado da Guanabara e do estado do Rio de Janeiro a Fundação Leão XIII passa a ser coordenada pelo governo estadual.

Carlos Lacerda governou até 1965, sendo substituído por Negrão de Lima, eleito governador através da coligação dos partidos PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PSD (Partido Social Democrático), ficando no poder até 1971.

O golpe militar que ocorreu em março de 1964 constituiu um Estado autoritário, repressor e centralizado no Executivo, anulando parte da atuação do Legislativo e do Judiciário. Os militares governavam via atos institucionais, decretos e Lei de Segurança Nacional, priorizando o desenvolvimento capitalista e o controle daqueles que se opunham à ditadura, como movimento operário, sindicatos e partidos políticos. Controle este que se deu por mecanismos repressivos. Como consequência *“as massas trabalhadoras perdem todo espaço de expressão, sendo completamente tolhidas nas suas*

reivindicações” (Mestriner, 2001; pg. 154). Em 1965 eram permitidos apenas dois partidos políticos: o MDB e a ARENA, ficando os outros na ilegalidade; a ARENA era o partido governista, já o MDB se dividiu em dois segmentos, um em oposição à ditadura e o outro a favor.

Em se tratando do estado da Guanabara, Negrão de Lima assumiu em 1965 e governou até 1971. Inicialmente priorizou o trabalho com as associações de moradores reguladas pela Fundação Leão XIII e não deu importância à COHAB. Como foi falado anteriormente, em 1968 aprova-se o decreto de nº 3.330 que estabeleceu como

“finalidade específica das associações de moradores a representação dos interesses comunitários perante o governo do estado. Além disso, reconhece a existência de apenas uma associação em cada comunidade, condicionando tal reconhecimento ao cumprimento de uma série de exigências” (Burgos, 1999; pg 35).

Assim, o governo do estado reproduziu o controle social desencadeado pelo regime militar. Negrão de Lima criou a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) que tinha por objetivo a urbanização das favelas e não a remoção. Porém, em 1968 o governo militar criou a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) que substituiu as ações da CODESCO por, novamente, ações de remoção das favelas, utilizando a intervenção da COHAB, criando vários conjuntos habitacionais para onde foram levadas famílias removidas das favelas.

Segundo Valla,

“A CHISAM definia as favelas como um espaço urbano deformado, habitado por uma população alienada da sociedade por causa da habitação; que não tem os benefícios de serviços porque não paga impostos. Razão pela qual entendia que a família favelada necessitaria de uma reabilitação social, moral, econômica e sanitária; sendo necessária a integração dos moradores à comunidade, não somente no modo de habitar, mas também no modo de pensar e viver” (In Burgos, 1999; pg. 36).

Esse movimento de remoção promoveu um marco de violência e repressão na história do Rio de Janeiro. O governo utilizou mecanismos para

realizar a remoção e controlar a oposição dos moradores; um desses mecanismos foi a Fundação Leão XIII que tinha acesso direto às associações de moradores, visando promover passividade nos moradores para que aceitassem a remoção, logo, a Fundação deixou de representar a população para trabalhar de forma direta em prol do governo.

Todo esse processo de remoção das favelas teve como meta principal buscar desocupar as áreas de valor imobiliário e desestruturar a organização política dos moradores das favelas, além de controlar a população. Essa lógica só começa a se dismantelar a partir de 1975, quando, *“de modo análogo ao que se fez com as organizações partidárias e sindicais, também as lideranças de favelas foram torturadas e assassinadas”* (Burgos, 1999; pg. 38).

Já no âmbito federal, os militares utilizaram a violência para minar qualquer movimento dito de esquerda, como também, intensificaram a política de desenvolvimento pautada no capital internacional. Nesse sentido, criou-se a ilusão de que o país estava crescendo economicamente em decorrência da aliança entre o capital estrangeiro, nacional e o Estado. Este último gerou as condições para que os empresários acumulassem capital em detrimento de uma atuação no social, ou seja, priorizou o setor econômico. Esse suposto crescimento foi denominado de “milagre econômico”, mas toda essa riqueza socialmente produzida apenas beneficiou as classes média e principalmente, as classes mais ricas. Portanto, a política econômica dos governos militares foi excludente e concentradora de renda, embasada no excessivo achatamento salarial com fins de diminuição dos custos na produção. Em consequência, houve o aprofundamento da desigualdade social, intensificando a “questão social”. Segundo Mestriner, *“as ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores”* (Mestriner, 2001; pg. 155).

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) que *“ampliando o atendimento hospitalar e ambulatorial, vai se utilizar da rede oficial e da rede privada”* (Mestriner, 2001: pg. 162). Cria-se também em 1970 o Programa de Integração Social (PIS).

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que ficou responsável pela previdência social, pelos programas de

assistência social e incorporou a LBA. Em 1977 foi desenvolvido o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) que foi constituído pelo INPS e pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

No que diz respeito a LBA, até 1966 foi financiada pelos IAPs e por doações do governo e do setor privado. Após 1966, devido a unificação de todos os institutos no INPS, a instituição foi financiada com recursos advindos da União. Somente em 1974, por conta da incorporação da LBA ao MPAS, passou a ser financiada com verba do FPAS (Fundo de Previdência e Assistência Social) (Fleury, 1989).

A LBA até sua extinção manteve seu caráter clientelista, assistencialista e paternalista. *“Até porque o caráter, dito retrógrado e ultrapassado, do assistencialismo tem-se mostrado necessário à manutenção das práticas políticas de relação do governo com as populações despossuídas”* (Fleury, 1989; p. 65).

As ações assistenciais continuaram sendo controladas pela atuação do CNSS que aumentou sua rotina de trabalho devido às parcerias ou convênios.

“No que se refere à subvenção, o Estado se posiciona apenas como colaborador, mantendo-se à distância dos problemas sociais, porém quanto ao convênio, ele assume suas responsabilidades por intermédio das ações das entidades sociais” (Mestriner, 2001; p. 166).

Assim, o modelo de assistência por convênios prioriza a atuação da filantropia privada, responsabilizando as instituições privadas pela execução dos programas do Estado, *“por meio de convênios, reafirmando a estratégia populista de aliança com a sociedade civil”* (Mestriner, 2001: p. 70).

Segundo Mestriner, *“as práticas assistenciais de todo período militar desmembram serviços, programas e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias”* (Idem; p. 164), facilitando a burocratização e uso clientelista da assistência social. Nesse momento ditatorial a instituição que mais cresceu e ampliou suas ações foi a LBA, por conta da sua integração ao MPAS. O CNSS mantém-se vinculado ao

Ministério da Educação, como também, mantém-se a utilização política das subvenções e dos convênios.

Na década de 70 instala-se um amplo processo de mercantilização dos serviços sociais, principalmente na área da saúde.

A concentração de renda também foi acentuada no campo, em decorrência da modernização da agricultura que ficou centrada nas grandes empresas agrícolas, assim houve a expansão dos trabalhadores rurais assalariados. Com o intuito de controlá-los o governo criou o Funrural em 1971, buscando atender os direitos do trabalhador do campo que não era contribuinte e, portanto, não protegido pelo Estado até então.

Neste mesmo ano, Chagas Freitas foi eleito indiretamente pelo MDB governador do estado da Guanabara, permanecendo no poder até 1975. Constituiu um governo pautado numa política clientelista e de apoio ao governo militar, compondo a ala do MDB “não combativa”, denominada de chaguista ou chaguismo.

Como consequência do movimento de remoção acontecido no estado, surge ressentimento e desconfiança por parte da população, dessa forma as instituições do Estado vão perdendo legitimidade. Essa conjuntura possibilitou o crescimento de uma política de clientela, tendo o voto como moeda de troca. Segundo Burgos, *“o clientelismo dos anos 70 reflete esse momento, substituindo a luta por direitos pela disputa por pequenos favores”* (Burgos, 1999; pg. 39).

Logo, a remoção perdeu espaço e o governo priorizou um programa de urbanização que atendesse alguns dos interesses das classes menos favorecidas, com o objetivo de angariar votos.

Essa lógica foi implementada nos dois governos de Chagas: o primeiro no estado da Guanabara de 1971 a 1975 e o segundo já no estado do Rio de Janeiro de 1979 a 1983.

A política viabilizada por Chagas, nos dois mandatos, está atrelada à construção de uma poderosa máquina política, o MDB; dessa forma a elite no poder se utilizou de meios ilegais e os seus objetivos se misturaram com os objetivos privados do seu líder que visava atender seus interesses pessoais e não os interesses da população em geral. Logo, o MDB usou técnicas como o

suborno, a coação, a corrupção, a fraude entre outras (Diniz, 1982). Essa máquina política pautada na lógica clientelista não era composta apenas pelo seu líder, Chagas Freitas, mas também por uma gama de vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores. Portanto, quando me refiro à política desencadeada por Chagas não me refiro apenas à Chagas Freitas, mas a um conjunto de políticos que compõe o que se denomina chaguismo ou corrente chaguista, ou seja, todos os políticos seguidores de uma ação pautada em valores clientelista e assistencialista, iniciada por Chagas Freitas.

Chagas com o objetivo de angariar votos e ter a lealdade dos eleitores prestou serviços que atendiam apenas às necessidades pontuais de um segmento da população, através da lógica do favor ou da ajuda pessoal. Esta lógica que nega uma perspectiva de direitos caracterizamos por assistencialismo, onde o atendimento das necessidades e demandas mais emergenciais da população dão visibilidade e votos ao político. Essas demandas são atendidas com verba pública, porém como são os políticos que fazem a mediação entre a população e o poder público, acabam ganhado publicidade e reforçando a idéia da dádiva.

Assim, Chagas constituiu uma rede clientelista, pautada no

“clientelismo personalista, baseado na relação líder – seguidores, quanto o clientelismo partidário, reforçando a identificação dos eleitores com a sigla partidária, ou ainda o clientelismo de categorias, que se fundamenta na identificação do eleitor com questões substantivas, ligadas a interesses corporativos, profissionais ou religiosos, isto é, interesses de categorias específicas” (Diniz, 1982; pg. 37).

O chaguismo buscou atender as demandas da população de forma imediatista e fragmentada incorporando-as na política através do clientelismo, da troca de votos e do favoritismo político. Segundo Diniz,

“O que a cidadania define como um direito é concedido como dádiva daqueles que se situam em posições de poder. O encaminhamento de uma demanda que, segundo as premissas universalistas, expressaria o direito do cidadão de exigir providências dos poderes públicos, transforma-se na expectativa

de obtenção de um favor, reforçando-se a lógica da deferência e da influência pessoal, o que, por sua vez, acentua os princípios de desigualdade presentes nas principais dimensões da ordem institucional” (Idem; pg. 43).

É necessário ressaltar que Chagas, em 1949, assumiu a direção do jornal “A Notícia” juntamente com Ademar de Barros e, em 1951, criou o jornal “O Dia”. Este jornal tinha e ainda tem uma grande adesão popular, o que facilitou a Chagas a utilização da mídia para se autopromover. Em 1964 apoiou o golpe militar, utilizando os jornais para expressar esse apoio, neste mesmo ano ingressou no partido MDB, compondo a ala de apoio ao governo federal.

Já em 1970 Chagas adquire controle do partido MDB na Guanabara, estabelecendo seu domínio no diretório regional, passando a controlar também a ala oposicionista. Essa ascensão de Chagas no MDB coincidiu com a escolha de Chagas Freitas para governador do estado da Guanabara em 1970. Essa escolha para governador envolveu amplo apoio militar e auxílio da publicidade do jornal “O Dia” que já estava penetrado nas camadas populares que não eram alcançadas pela grande imprensa (Diniz, 1982).

Chagas constituiu um governo com características bem particulares, pautados no apoio à ditadura militar, favoritismo político e na especulação imobiliária. Sua base político-eleitoral concentrou-se nas camadas mais pauperizadas. Governou até 1975, mesmo ano em que ocorreu a fusão do estado da Guanabara e do estado do Rio de Janeiro, sendo denominado estado do Rio de Janeiro e tendo a cidade do Rio de Janeiro como capital. Em 1975, Faria Lima assume o governo do recém criado estado, seu mandato não teve características relevantes e, em 1979, foi substituído por Chagas Freitas que foi eleito pela segunda vez. Os seus dois governos tiveram as mesmas características.

Além da propaganda do jornal “O Dia” Chagas contou com o apoio de grupos religiosos, principalmente do protestantismo, constituindo-se também em reduto eleitoral do político. Desta forma, o eleitorado de Chagas era bem diversificado, tornando-se clientes do mesmo, reforçando “*sentimentos de lealdade e obrigação pessoal*” (Diniz, 1982: pg. 104). Assim, segundo a mesma autora, “*a organização chaguista pode ser concebida como um*

agrupamento específico, integrado por redes clientelistas pessoais” (Idem; pg. 113).

Essa relação de clientela em muitos casos é construída através de organizações próprias dos políticos, localizadas nas regiões em que têm influência eleitoral, conhecidas por centros sociais. Os serviços prestados pelos políticos são variados e servem como um mecanismo de campanha que estreitam a relação pessoal, o que facilita o clientelismo. Em sua maioria atuam em conjunto com instituições municipais e estaduais e em consequência, o que deveria ser um direito é repassado como favor ou dádiva, reafirmando o prestígio do político. Assim, *“através de uma rede de ligações com as diferentes instâncias do executivo local, demandas individuais são processadas e pedidos são atendidos”* (Idem; pg. 117).

Portanto, o clientelismo compõe uma característica fundamental do governo Chagas; porém, a relação clientelista não é apenas interesse do político em alargar suas bases eleitorais, mas o eleitor caracteriza a lealdade eleitoral como meio para atingir suas necessidades. É importante ressaltar que mesmo quando estas não são atendidas a lealdade se mantém, somente diante do esforço do político em prestar contas da sua ausência às suas bases eleitorais (Ver Diniz, 1982).

Logo, o voto é tratado como moeda de troca. Os serviços básicos (água, luz, saneamento básico etc) prestados a uma dada comunidade são enfatizado pelos políticos como uma forma de garantir votos nesta comunidade. Assim, o atendimento dessas demandas acaba subordinando o “beneficiado” a relações clientelísticas. Segundo Diniz,

“o deputado ou o vereador; em alguns casos, agem como intermediários, levando o problema às autoridades competentes, encaminhando e negociando a medida pleiteada. A engrenagem funciona, portanto, através da mediação do político e não de forma impessoal, segundo padrões universalistas” (Idem; pg. 123).

A precária resposta do poder público às demandas da população torna propício o espaço para práticas clientelísticas, na qual, a mediação do político se torna um paliativo para os usuários terem suas necessidades atendidas. Ou seja, o político leva a demanda até as prefeituras, construindo uma política de

favoritismo pessoal. Como consequência, o que é dever do político se torna um favor pessoal, o que deveria ser de caráter universal, torna-se focalizado num grupo específico que se caracteriza como clientela e reduto eleitoral do político. Desta forma, a prática clientelística descaracteriza os serviços como direito de cidadania.

“O poder pessoal se hipertrofia e o indivíduo é um simples morador que, ao encaminhar uma demanda, não o faz enquanto cidadão exercendo o direito de exigir providências dos poderes públicos, porém o faz na expectativa de obter uma dádiva ou um favor” (Idem; pg. 124).

Os políticos que realizam essa dita mediação são principalmente, naquela época, os da corrente chaguista que são porta-vozes das demandas de regiões específicas, regiões estas que são redutos eleitorais dos mesmos. Eles denominam essa ação como “política comunitária” ou “política de comunidade” (Diniz, 1982).

A “política de comunidade” era caracterizada pela articulação dos chaguistas com lideranças locais das regiões que são base eleitoral. Essa articulação era feita através da cooptação de lideranças locais que tinham uma grande influência sobre a população, como os líderes religiosos e os líderes de associações de moradores. Tanto a associação de moradores quanto as instituições religiosas locais foram meios de articular a população com a estrutura político-partidária do MDB.

Um ponto de extrema importância a ser levantado é a participação popular. No período do populismo foi estimulada, mas ao mesmo tempo tutelada pelo Estado; já na ditadura militar houve uma retração do movimento de associações por conta da repressão. Segundo Diniz (1982) somente a partir de meados da década de 80, com a redemocratização as associações voltam a ter maior visibilidade. Apesar de ter havido um período de retração as associações continuaram existindo e muitas delas foram utilizadas com fins político-partidários, principalmente, pela corrente chaguista.

A relação da associação com o poder público, muitas vezes, ocorre pelo respaldo de um político que em troca do atendimento da demanda da

região controla a associação. Portanto, a denominada “política comunitária” permite um contato maior com os eleitores, facilitando o clientelismo.

Como já disse anteriormente, a “política comunitária” se pautou num movimento de cooptação de lideranças, principalmente das associações de favelas. Estas foram criadas nos anos 60 com o objetivo de viabilizar uma relação entre os órgãos públicos. Porém, na década de 70 houve uma forte repressão do Estado por conta da resistência dos moradores das favelas que eram contra a remoção das mesmas.

Com o Decreto que determinou que apenas uma associação em cada favela representaria os interesses dos moradores junto ao governo, facilitou o controle por parte do Estado; esse controle foi feito principalmente pela atuação de uma instituição ligada ao governo estadual, Fundação Leão XIII. Na década de 70, esta se tornou o principal órgão de intervenção do governo nas favelas. A Fundação sempre teve uma intervenção extremamente assistencialista e no segundo mandato de Chagas se constituiu num órgão utilizado com fins político-partidário, composto por uma série de irregularidades. A instituição sofreu com o nepotismo de Chagas, abandonando suas verdadeiras funções para assumir uma prática meramente político - partidária e clientelística. Diniz afirma que *“os assistentes sociais da Fundação Leão XIII estavam sujeitos a toda ordem de pressões a fim de que se ajustassem às práticas clientelísticas características do estilo de atuação daquele órgão”* (1982; p. 147).

Portanto, Chagas em seu segundo mandato utilizou a Fundação para suas práticas clientelísticas, sendo a estrutura político-partidária a guia dessa instituição que se tornou reduzida aos objetivos eleitorais e não ao bem – estar social da população. Além das associações serem redutos eleitorais, Chagas utilizou as organizações religiosas, garantindo a lealdade e o voto desse segmento.

Logo, os políticos chaguistas são caracterizados como representantes de segmentos específicos da sociedade, como grupos comunitários, religiosos, de bairros e de categorias profissionais. O político é visto como representante de um grupo profissional quando defende os interesses específicos desse grupo, que se torna sua clientela. O município é um outro

segmento que também foi representado por políticos chaguistas, ou seja, os políticos que nasceram em municípios do interior do estado do Rio de Janeiro têm suas bases eleitorais nos mesmos. Assim, eles consideram-se representantes de suas bases municipais. Nos municípios de pequeno porte ainda persiste a influência política de algumas famílias, onde o prestígio da família é passado por várias gerações; o poder político ainda é disputado por famílias rivais e o eleitorado é fiel ao político por ter suas demandas regionais atendidas (Diniz, 1982). Também se pode observar que

“Há casos em que a representação em duas ou até três instâncias está ocupada por membros do mesmo núcleo familiar, operando na prática um mecanismo de vinculação de votos, isto é, vota-se nos representantes da família ou do grupo influente no local, para vereador, deputado estadual e deputado federal” (Diniz, 1982; p. 181).

Enfim, com o objetivo de angariar votos o político chaguista atende demandas específicas, emergenciais e pontuais das regiões que são consideradas sua base eleitoral com verba pública. O que é direito da população e sua obrigação é passado como favor, o político é tratado como representante somente daquela região perante o poder público, viabilizando a mediação entre este e a população; logo, estabelece-se uma relação entre o político e a população, propiciando o clientelismo.

A utilização da verba pública com fins político – partidários e a redução da assistência às práticas assistencialistas não são exclusividades do estado do Rio de Janeiro, são elementos presentes em outras esferas de governo, inclusive no âmbito federal.

Ainda no que concerne à esfera federal, o “milagre econômico”, citado anteriormente, não durou por muitos anos, pois a política de achatamento salarial e o excessivo endividamento do país geraram grande recessão na economia brasileira; assim a década de 80 foi denominada “década perdida”. Em contrapartida os anos 80 representaram o fortalecimento da sociedade civil e um momento em que foi retomado o debate em torno da democracia e dos movimentos sociais.

Logo, na década de 80, assistimos no Brasil em seu conjunto, o fortalecimento dos movimentos sociais, do sindicalismo e dos partidos

políticos que lutaram pela redemocratização e universalização da cidadania e dos direitos sociais. Mesmo diante de toda essa mobilização, inclusive pelas “Diretas Já”, em 1985, Tancredo Neves foi eleito indiretamente para presidente pelo Colégio Eleitoral, porém faleceu antes de ser empossado, assumindo a presidência o seu vice, José Sarney que governou até 1989, constituindo o período da Nova República.

Após anos de ditadura militar os problemas sociais vêm à tona, demonstrando o aumento expressivo do empobrecimento da população. Assim, Sarney pautou seu governo no “*desenvolvimento mais fundamentado no setor privado, deixando ao Estado suas funções tradicionais de prestação de serviços públicos essenciais*” (Mestriner, 2001; p. 186). Diante disto, a assistência terá um papel central no enfrentamento desses problemas, que são expressões da “questão social”, visando minimizar as desigualdades. Mas nesse período, é desencadeado um conjunto de ações emergenciais de cunho paliativo. Sarney criou o Ministério de Ação Social, promovendo a desejada separação do MPAS. A LBA por ter sido o principal órgão viabilizador de ações no campo assistencial do governo foi incorporada ao recém-criado Ministério, porém foram mantidas as ações assistencialistas, fragmentadas e paliativas. Neste momento que houve o esgotamento do modelo desenvolvimentista.

Como já dito anteriormente, os parlamentares que eram responsáveis pela administração das subvenções utilizaram o CNSS como um espaço de viabilização de práticas clientelistas e não como um órgão regulador da filantropia. Fato este que conduzirá sua extinção anos mais tarde. Segundo Mestriner,

“Provavelmente por já estar sendo manipulado clientelisticamente, o CNSS ficou fora do movimento de reforma e do debate sobre a assistência social. Tal distanciamento pode ter se dado pelo fato de se encontrar ainda anexado ao Ministério da Educação e Cultura e arbitrando o registro e o certificado de instituições de outras áreas além da assistência social. No entanto, é de se estranhar que em momento de tantas mudanças ele não tenha sido transferido ao MPAS. Assim, o CNSS continuará mantendo a postura de órgão burocrático, permanecendo na sua rotina

cartorial, à margem de toda a movimentação da área” (2001; p. 194 – 195).

O processo de redemocratização culminou com uma nova Constituição, promulgada em 1988, trazendo significativos avanços no campo da universalização dos direitos sociais e uma nova concepção de cidadão. Nela concebe-se o tripé da Seguridade Social composta pela saúde, previdência social e assistência social. Pela primeira vez na história brasileira, a assistência adquire caráter de política pública, sendo reconhecida como tal na Seção IV (artigos 203 e 204) da Constituição Federal.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 foi resultado do movimento em prol da redemocratização do país, representando um passo inicial na construção de um Estado de bem-estar social. Porém, todo esse avanço é interrompido com o processo de implementação do ideário neoliberal no Brasil iniciado por Fernando Collor de Melo, eleito diretamente em 1989. Obteve sua candidatura e o apoio da população através da mídia, que construiu a imagem de um reformista que lutava contra a corrupção e os “marajás”. O contexto dos anos 80 e 90, como também os avanços da Constituição Federal de 1988 serão aprofundados no próximo capítulo.

Já no estado do Rio de Janeiro Leonel Brizola assume o governo em 1983, permanecendo no poder até 1987. Brizola desenvolveu um programa voltado para a infra-estrutura das favelas do Rio de Janeiro, através das seguintes medidas: Programa de Favelas da CEDAE (Proface); Programa de Iluminação Pública, feito pela Comissão Municipal de Energia; e o Programa Cada Família um Lote que regulava as propriedades localizadas nas favelas (Burgos, 1999).

Nesse mesmo período houve uma expansão dos grupos denominados paraestatais, como o tráfico de drogas. Brizola não se posicionou diante deste fato, como consequência sua legitimidade diante da população foi reduzida, ocasionando a perda da eleição de 1986 para Moreira Franco. Este assumiu o governo em 1987 e permaneceu até 1991. Seu mandato não teve características expressivas, pautou-se numa política repressiva de utilização da máquina administrativa. Portanto, o problema da violência urbana perpassou as promessas políticas de Moreira Franco e de Brizola, que

retornou ao governo em 1991 e manteve-se até 1995. O seu segundo mandato manteve as mesmas características do primeiro.

Já em 1995, Marcelo Alencar foi eleito governador do estado, constituindo um governo marcado por uma política de segurança repressiva e por privatizações de algumas empresas, como a CERJ (Centrais Elétricas do Rio de Janeiro), o BANERJ (Banco do Estado do Rio de Janeiro), a CEG (Companhia Estadual de Gás), entre outras. Manteve-se no governo até 1998, ano em que foi eleito governador Anthony Garotinho. Os elementos constitutivos do seu governo serão abordados no capítulo 3.

Capítulo 2

O Brasil da Constituição Federal de 1988 à Contra-Reforma Neoliberal

Neste capítulo pretendo descrever brevemente o contexto brasileiro nas décadas de 80 e 90, marco político de reconhecimento da assistência como política pública, ressaltando os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social, como também os retrocessos advindos da implementação do projeto neoliberal.

2.1) Limites da Seguridade Social no contexto neoliberal

Os setores políticos progressistas da constituinte tiveram como horizonte as experiências de Seguridade Social desenvolvidas na Europa Ocidental a partir dos anos 40 e o chamado Plano Beveridge. Este plano publicado em 1942 estabeleceu o acesso à proteção social como direito de cidadania para todos os cidadãos, através de um sistema unificado e coordenado pelo Estado.

Segundo Pereira, *“os impulsos históricos decisivos do desenvolvimento da política social, como política de seguridade social, integrante do Welfare State, foram a questão social e a crise econômica mundial”* (1998; p. 61).

A idéia de Seguridade Social busca superar as experiências do Seguro Social (proteção social garantida mediante contrato), desenvolvido originalmente na Alemanha, em 1883, por Bismarck. O Seguro Social diz respeito principalmente à política de Previdência Social, ou seja, os benefícios dependem de um contrato e da contribuição prévia obrigatória organizada por ramos de atividades. Essa experiência de Seguro Social tinha como objetivo controlar os trabalhado

res e reduzir sua ação sindical através da provisão dos benefícios organizados em caixas de aposentadoria e pensões (Vianna, 1999).

Já a Seguridade Social por sua vez garante acesso a todos os cidadãos, independente de contrato prévio ou contribuição. Mesmo estando pautada em caráter universal a Seguridade Social contém ações de previdência social, logo é composta tanto por política contributiva quanto por políticas que não pressupõem contribuição.

O Welfare State foi um modelo de Estado capitalista desenvolvido no pós-guerra, baseou-se na articulação entre a política econômica e a política social, ou seja, houve uma aliança entre o crescimento econômico e os sistemas de bem-estar social (Draibe, 1988).

Segundo a mesma autora,

“teria havido um ‘círculo virtuoso’ entre a política econômica keynesiana e o Welfare State: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e, no terceiro momento, potenciam a produção e a demanda efetiva” (Draibe, 1988; p. 55).

O Welfare State e a Seguridade Social permaneceram fortes até meados da década de 70, período em que se desenvolveu uma grande crise no sistema financeiro internacional, marcada pela queda do preço do petróleo ocorrida em 1973. Esta crise financeira combinou elevadas taxas inflacionárias com um baixo crescimento na economia. Essa crise, intensificada nos anos 80, representa alterações que ocorrem no âmbito econômico, ou seja, são crises específicas do sistema capitalista.

“A crise financeira e do comércio internacional e a inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico são as manifestações mais importantes dessa crise global. O caráter produtivo da crise é atribuído às mudanças no paradigma tecnológico, que passam a ser chamadas de Terceira Revolução Industrial” (Soares, 2002; p. 11).

Uma das vertentes de superação dessa crise apresentada pelos setores conservadores é o ideário liberal, que ressurge com uma nova roupagem: o neoliberalismo. Logo, os avanços no campo da proteção social começam a ser questionados por aqueles governos que progressivamente aderem aos preceitos neoliberais, buscando destituir os sistemas de Welfare State. Apesar de ainda sobreviver, a Seguridade Social está fragilizada.

O neoliberalismo como ideário surgiu após a Segunda Guerra Mundial, em 1944, “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, impulsionou as idéias neoliberais que tinham como foco a crítica ao Welfare State, ou seja, ao Estado regulador da vida econômica e social. Os preceitos neoliberais não

tiveram espaço nesse contexto de auge do Welfare State, visto que nas décadas de 50 e 60 o capitalismo apresentou sua fase de auge, ou seja, um elevado crescimento econômico combinado com baixas taxas inflacionárias. Logo, não havia motivos para criticar o modelo de Estado interventor, por isso o ideário neoliberal permaneceu por quase vinte anos apenas na teoria (Anderson, 1999).

Porém, com as sucessivas crises econômicas em âmbito internacional, desenvolveu-se um espaço propício para o neoliberalismo ser difundido.

“A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno” (Anderson, 1999; p. 10).

Os neoliberais difundem a idéia de que o Welfare State – *“fundado sobre uma particular e fecunda aliança entre as políticas econômica e social, atingira seus limites, esgotara suas potencialidades”* (Draibe, 1988; p.53) – é responsável pela crise, já que é um modelo de Estado regulador da economia e que segundo o ideário neoliberal, põe limites ao desenvolvimento econômico. Logo, a crise econômica internacional é encarada como consequência do Welfare State.

“As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas 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 reivindicativas sobre os salários e com sua pressão, parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (Anderson, 1999; p. 10).

Para o ideário neoliberal o aumento do desemprego, o baixo crescimento e as altas taxas inflacionárias que prejudicam o livre movimento do mercado, ocorrem devido à elevada intervenção social do Estado de bem-estar social que acaba por gerar déficits públicos.

Draibe afirma que para os neoliberais *“o Welfare State é uma estrutura perniciosa e correspondente a uma concepção perversa e falida do*

Estado” (1988; p. 57); e que, “*é a ação do Estado que instabiliza os mecanismos de incentivos, ao dar excessiva proteção e segurança econômica e social, minando o capitalismo e sobrecarregando o Estado*” (Idem; p. 58).

Assim, o Welfare State vem sofrendo uma série de modificações que permitam a constituição de um Estado neoliberal, pois supostamente este superaria a crise econômica. No entanto, a crise é própria do sistema capitalista e não de um modelo de Estado, mas para que ocorra a expansão neoliberal desenvolve-se o que alguns autores denominam de *cultura da crise*, que define como sua causa principal o Estado de bem-estar social.

Segundo Mota (1995), o eixo central da cultura política da crise é o papel do Estado, pois os liberais e agora neoliberais criticam a intervenção do Estado na economia, já que, no seu entendimento, este fato impossibilita a expansão do mercado. Para viabilizar as mudanças desejadas, a burguesia opta pela divulgação da idéia da cultura da crise com fins de obter o apoio dos trabalhadores. Assim, desenvolve-se a idéia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, sem distinção de classe, viabilizando uma integração entre as classes historicamente antagônicas. Logo, a burguesia constrói uma visão socializadora da crise, conseqüentemente ocorrendo algum consenso entre as classes antagônicas. Com isto a burguesia obtém o consentimento das classes subalternas para com os ajustes neoliberais e tornam seus interesses particulares em interesses de todos, facilitando a sua hegemonia na sociedade.

A oposição dos trabalhadores historicamente se constituiu num dos obstáculos que dificultou as modificações na política econômica idealizadas pela burguesia. Mesmo através da repressão ao movimento dos trabalhadores a burguesia não conseguiu meios de implementar o neoliberalismo, tendo que optar pelo consentimento dos trabalhadores.

“A burguesia necessita criar as condições para instituir os novos objetivos do consenso, quais sejam: a desqualificação teórica, política e histórica da existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação do mercado” (Mota, 1995; p. 97).

Essa cultura da crise permite a expansão dos ajustes neoliberais, tendo como objetivo dismantelar os sistemas de proteção social e as intervenções econômicas do Welfare State. Difundi-se a perspectiva de fim da crise econômica com o neoliberalismo, porém o principal objetivo não é superar a crise, mas eliminar aos poucos a proteção social.

“Essa cultura vem sendo fecundada pela burguesia internacional que, por meio da negação dos tradicionais mecanismos anticíclicos, constrói novos mecanismos de ajustes econômicos e implementa reformas sob a égide do neoliberalismo, na tentativa de substituir os mecanismos de regulação vigentes, até então, pela livre ação reguladora dos mercados” (Mota, 1995; p. 93).

A burguesia sob a lógica neoliberal desenvolveu críticas ao modelo fordista e keynesiano, visando a sua substituição pelo modelo toyotista. Assim como, objetivou não apenas desestruturar os direitos sociais garantidos pelo Welfare State, mas também modificar o modelo de produção que se estabeleceu neste Estado. O principal intuito do grande capital foi a implementação de um Estado mínimo para os trabalhadores, ou seja, um Estado não regulador da vida econômica e social, buscando dessa forma atender as necessidades do capital transnacional.

Desta forma, a proposta para eliminação da crise foi a adesão ao neoliberalismo, defendido e difundido a partir do Consenso de Washington ⁴. Os técnicos neoliberais defendem que a estabilidade monetária, a elevação das taxas de juros, a redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos, o aumento do desemprego, o aumento das taxas de desigualdade, a diminuição orçamentária com o social, a diminuição da inflação, o aumento dos lucros e o controle dos movimentos sindicais e grevistas aumentariam as taxas de crescimento econômico. Apesar dos neoliberais terem conseguido controlar a inflação, aumentar as taxas de desemprego e desigualdades, não conseguiram êxito na meta principal, a saber, o crescimento econômico. Já

⁴ “O referido Consenso caracteriza-se por um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (Tavares & Fiori in Soares, 2002; p. 16).

que nos anos 80 não houve um crescimento econômico como se tinha antes da crise dos anos 70 (Anderson, 1999).

Logo, os neoliberais propõem a constituição de um Estado mínimo, ou seja, um Estado que não seja regulador da vida econômica, nem provedor direto de bens e serviços sociais, pois essa regulação, segundo estes pensadores seria um obstáculo ao desenvolvimento do livre mercado. Juntamente com a desregulamentação econômica, os neoliberais propõem a redução dos gastos públicos com o social, visando diluir os sistemas de proteção social que são considerados onerosos e que criam desigualdades na hora de atender a toda a sociedade. Esses elementos servem de justificativa para os cortes nos gastos públicos sociais, ou seja, a diminuição no orçamento público para o setor social. Essa redução inviabiliza as políticas sociais redistributivas e fragmenta o sistema de proteção social, reduzindo-o a um conjunto de programas compensatórios e focalizados nos segmentos mais empobrecidos.

A idéia de minimização do Estado e da sua participação direta no social é acompanhada da proposta de aumentar a responsabilização da sociedade civil com a viabilização dos serviços sociais que passam a ser implementados por entidades e organizações assistenciais ou mesmo por vias tradicionais como a família e/ou instituições privadas filantrópicas. Assim, as organizações da sociedade assumem cada vez mais as funções assistenciais, competência até então assumida pelo Estado. Na atualidade tem-se assistido a práticas que reforçam as concepções de solidariedade e de voluntariado, reduzindo as políticas sociais a programas de combate à pobreza.

“Os programas de combate à pobreza, marcados pelo seu caráter residual, emergencial e temporário, têm sido o eixo central das propostas financiadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, para os governos latino-americanos no sentido de minimizar os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste” (Soares, 2002; 80).

Segundo Soares (2002), o caráter emergencial, compensatório, pontual e temporário dos programas sociais permite a sua utilização para fins de clientelismo político, além de serem ineficazes na realidade social brasileira

que necessita de políticas sociais preventivas, redistributivas e permanentes que possam efetivamente diminuir as desigualdades sociais.

Assim, a intervenção do Estado nas expressões da “questão social” está cada vez mais reduzida e os serviços sociais públicos são focalizados nos segmentos extremamente pobres da população. Segundo Behring, “a *focalização assegura acesso pobres [mas] apenas aos comprovada e extremamente pobres*” (2003; p. 105).

Para Soares (2002), a focalização e seleção ampliam a individualização, a exclusão e os testes de meios, contrapondo-se à noção de cidadania. Porém, a focalização se torna ineficaz em países como o Brasil, que apresenta uma sociedade constituída por uma grande maioria de pobres que demandam acesso aos serviços sociais públicos. Logo, ao focalizar para não incluir os não necessitados, excluem-se amplos setores necessitados.

Outros dois fatores que acompanham o processo de minimização do Estado são as privatizações e a descentralização.

A privatização e/ou mercantilização implica na passagem de atividades estatais para o âmbito privado, constituindo um novo sujeito político: “o *cidadão-consumidor, produto de uma sociedade que concebe a organização econômica e social valendo-se de um Estado mínimo e do mercado máximo*” (Mota, 1995; p. 115).

Desta forma, os serviços e bens que atendem as necessidades sociais dos cidadãos se tornam mercadorias a serem compradas e vendidas no mercado.

A privatização promove a exclusão da proteção social de setores da população que não têm condições de consumir os serviços privados, tendo que recorrer aos precários serviços públicos, que no contexto neoliberal são voltados para o atendimento da população considerada extremamente pobre. Assim, a proteção apóia-se numa “*dualidade discriminatória: serviços melhores para quem pode pagar (privados), e de pior qualidade ou nulos para quem demanda o acesso gratuito*” (Soares, 2002; p. 78).

Desta forma, constitui-se a noção de cidadão consumidor e não cidadão de direitos sociais. Em consequência da privatização, as políticas sociais deixam de ser caracterizadas como um direito do cidadão e dever do

Estado, transformando os bens e serviços em mercadorias a serem vendidas e compradas. Desta forma, cada indivíduo deve proporcionar o seu acesso aos serviços sociais, desresponsabilizando o Estado. Essa lógica se apóia na idéia do individualismo e da culpabilização dos sujeitos pelos problemas sociais. Os técnicos neoliberais retomam o ideário de que a pobreza não é um problema social, produto de uma forma específica de se organizar a produção, mas sim um problema individual.

Já a descentralização é *“compreendida apenas como repasse de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas”* (Behring, 2003; p.103). A descentralização no neoliberalismo se refere freqüentemente à municipalização, ou seja, à transferência da responsabilidade para com as políticas sociais do âmbito federal para o municipal, porém sem o repasse de verbas necessárias, o que dificulta o processo real de descentralização.

No caso brasileiro o que ocorre é uma descentralização destrutiva, em que se desmantelam as políticas sociais do nível federal, responsabilizando o governo local, porém sem repasse de verbas, inviabilizando a implementação de políticas sociais nos municípios, trazendo como conseqüência, a redução dos serviços sociais públicos. Estas práticas também reforçam as relações pautadas no coronelismo e clientelismo que se constroem em nível local, ou seja, permite a expansão do poderio das elites locais através da utilização da verba pública para atender interesses privados (Soares, 2002).

Segundo a mesma autora, ao invés da descentralização brasileira possibilitar a diminuição das desigualdades sociais entre as regiões, intensifica as desigualdades e heterogeneidades regionais. Assim, os municípios com nível de arrecadação elevado poderão implementar serviços públicos mais eficientes e os que obtiverem uma receita baixa terão seus serviços públicos mais reduzidos. Desta forma, *“os municípios que lograram manter uma boa qualidade de serviços básicos sociais estão tendo, como prêmio, a invasão de populações das localidades vizinhas onde isso não acontece”* (Idem; p. 83).

Nessa mesma lógica, Mota entende que *“essas indicações, longe de serem medidas pontuais para superação da crise, devem ser vistas como parte de um programa que finca as bases do projeto neoliberal no Brasil,*

repercutindo diretamente nos mecanismos de seguridade social” (1995; p. 116). Como veremos a seguir.

2.2) Constituição Federal de 1988 e a Seguridade Social no Brasil

No Brasil historicamente as ações assistenciais foram marcadas pelo assistencialismo, pelo clientelismo e pela lógica do favor, contrapondo-se à noção de direito. O que é considerado direito de acesso à proteção, na área da assistência esteve historicamente atrelado ao assistencialismo e caracterizado como benesse ou favor. Essa prática assistencialista não prevê articulação com outras ações sociais, pois são imediatistas e provisórias, atendendo apenas necessidades mais pontuais dos sujeitos, mantendo-os na mesma condição de vulnerabilidade social. Essas relações assistencialistas são perpassadas pelo vínculo de dependência, na qual os beneficiários são estigmatizados como devedores de favores, estabelecendo-se uma relação de subalternidade e não de direito. Desta forma, as ações assistencialistas reproduzem a situação de pobreza que facilita a dependência dos beneficiários que, conseqüentemente, tornam-se clientes de quem oferece o benefício ou serviço. Este fato possibilita a constituição e reprodução de relações clientelistas, como já foi falado no capítulo anterior.

O clientelismo se apresenta de diversas formas, a mais conhecida delas é o político. Onde os candidatos a cargos públicos, que utilizam ações clientelistas, relacionam-se com os eleitores através de favores, sendo a moeda de troca mais comumente esperada a lealdade política representada no voto; além de estabelecer relações personalizadas que reafirmem o que é direito como favor.

As relações clientelísticas estiveram presentes na história brasileira desde a colonização que desenvolveu três classes na sociedade (latifundiário, escravo e homem livre). A relação entre as duas primeiras foi construída no arbítrio, na violência e na submissão. Já os considerados livres não eram proletários e nem proprietários, por isso dependiam de favores para que suas necessidades fossem atendidas (Schwarz In Oliveira, 2003).

Segundo Oliveira (Idem), na relação escravista a violência e o arbítrio estavam visíveis, porém na relação baseada no favor esses elementos são disfarçados. *“Mais simpático que o nexo escravista, a outra relação legada*

pela colônia, o favor disfarça a violência, justificando o arbítrio, que é parte de sua natureza” (Oliveira, 2003; p.96).

Assim, a violência e o arbítrio também perpassam as ações embasadas na lógica do favor que define o acesso não como direito de todos, mas sim privilégios dos que estabeleceram relações pessoais e de lealdade política. A cultura política brasileira historicamente apresentou traços clientelistas e de favoritismo assistencialista como moeda de troca, sendo a área assistencial mais atingida por esses elementos (Abranches In Oliveira, 2003).

No entanto, a Constituição Federal de 1988 contrapõe essa lógica clientelística e assistencialista, adquirindo a assistência um novo caráter: o de política pública, direito dos cidadãos e dever do Estado. Diante disto, perde juridicamente o caráter assistencialista, clientelista e caritativo, passando a ser definida como política pública não contributiva e prestada a quem dela necessitar. Somente em 1988 que as ações assistenciais constituem-se numa política social com caráter universalista, articulada a outras políticas setoriais, visando proteção integral aos indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, permitindo o acesso aos chamados direitos sociais. Vemos que,

“A assistência social, através de seus programas, torna-se, assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção” (Sposati, et Alii, 1992; p. 64).

Segundo Yazbek (1995), a assistência social apresenta um duplo papel, tanto na ampliação de legitimidade do Estado, quanto se constitui para a população necessitada em acesso real a recursos, bens, serviços e de reconhecimento dos direitos sociais.

A assistência social, segundo o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, tem por objetivos:

- I) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

- IV) a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la por sua família.

Já o artigo 204 da mesma Constituição Federal, estabelece a garantia de um processo de suma importância para reduzir a centralização na esfera federal da gestão das políticas sociais, através do denominado processo de descentralização político-administrativa, que busca garantir a participação dos estados e municípios na coordenação e execução da política de assistência social, assim como também incorpora a participação da sociedade civil na formulação e controle dessa política. Nesta lógica, a participação da população transforma-se num elemento essencial para pensar numa gestão democrática e participativa.

Desta forma, a assistência social definida

“como política de Estado, passa a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade e traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão” (Yazbek, 1995; p. 18).

Além de assistência social adquirir caráter de política pública compõe o tripé da Seguridade Social juntamente com as políticas de saúde e previdência social. A Seguridade Social foi estabelecida na Constituição Federal de 1988 como centro do sistema de proteção social brasileiro, destinado a todos os cidadãos, sendo composta por políticas contributivas e não contributivas.

Segundo o artigo 194 da Carta Magna de 1988, “*a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade*”. Sendo responsabilidade do Estado organizar a Seguridade Social levando em conta os seguintes objetivos:

“Universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de

financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa” (Art. 194 da Constituição Federal de 1988).

Já o artigo 195 estabelece que a Seguridade Social:

“Será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições: i) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; ii) dos trabalhadores; iii) sobre a receita de concursos de prognósticos”.

A Constituição Federal possibilitou alguns avanços, dentre eles a inclusão do orçamento da Seguridade Social na lei orçamentária anual, o *“piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada (Art. 201); garantia de um salário mínimo de benefício mensal a deficientes e idosos carentes (Art. 203); gratificação natalina para aposentados e pensionistas equivalente aos proventos do mês de dezembro (Art. 201); uniformização e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rural (Art. 194)”* (Teixeira, 1990; p. 25).

A Seguridade Social brasileira trouxe avanços no que diz respeito à proteção social, principalmente por incluir a assistência social como uma política social, contrapondo a caracterização de favor que a marcou historicamente. Assim, a Seguridade Social, constituída por três políticas, a saber, previdência, saúde e assistência compõem o sistema de proteção social brasileiro.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 teve-se o início do período governamental de Collor que foi marcado por uma intensa crise econômica (inflação, taxas elevadas de desemprego e baixos salários). Sua principal meta foi a introdução de idéias neoliberais na condução do Estado, logo propôs a não intervenção na economia e uma mera ação subsidiária no social. Em consequência, priorizou o setor econômico em detrimento do social.

Segundo Mota (1995), Collor estabeleceu no seu governo a redução do Estado, a liberalização do setor econômico, abertura da economia brasileira, reforma no setor administrativo e na previdência social, além da privatização

das empresas do Estado, criando as bases para o avanço do projeto político-econômico do grande capital financeiro.

Logo, as crises econômicas internacionais e a cultura da crise política, citadas anteriormente, também se expandem no Brasil.

A crise econômica no Brasil se intensificou na década de 80 (conhecida como a década perdida), sendo justificada pela crise internacional ou pelo modelo de economia implantado na ditadura militar (pós-64). O Brasil, a partir dos anos 80, viveu um momento contraditório, pautado tanto no processo de redemocratização política quanto em crises econômicas que prejudicaram toda população brasileira. Para enfrentar a crise os governantes têm priorizado o crescimento econômico, a redefinição da intervenção do Estado na economia e a participação do país nas relações econômicas internacionais (Mota, 1995).

Através da cultura política da crise se desenvolve o discurso de que esta afeta igualmente toda sociedade, pois assim a burguesia brasileira obtém o consentimento das classes subalternas para dismantelar os incipientes direitos sociais definidos na Constituição Federal de 1988 e que nem chegaram a ser viabilizados de fato.

Portanto, a cultura da crise é viabilizada pela burguesia brasileira que opta pelos ajustes neoliberais e pela desestruturação dos direitos sociais que apesar de precários persistem e continuam existindo.

Fernando Collor de Mello que assumiu a presidência em 1990, buscou de diferentes formas, colocar obstáculos à efetivação dos preceitos da Constituição Federal, promulgada em 1988.

No que diz respeito à assistência social, retoma o caráter assistencialista, caritativo, pontual, compensatório, emergencial e residual que marcou esta área historicamente no Brasil, além de se voltar exclusivamente para os mais pobres, assim contrapondo os preceitos da Constituição Federal de 1988.

A assistência social, no contexto neoliberal, focaliza-se nas situações de extrema pobreza e é caracterizada *“de modo residual, apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado ou ainda através de recursos familiares e/ou da comunidade”* (Shons In Yazbek, 1995; p. 18).

Desta forma, retorna o Estado assistencialista que visa apenas *“minimizar as conseqüências negativas dos programas de ajuste estrutural”* (Yazbek, 1995; p. 18). Constituindo-se em um Estado mínimo que apenas implementa políticas sociais compensatórias, pontuais, emergenciais e focalizadas, excluindo amplos setores da população necessitada, visto que para os neoliberais a proteção social deve ser responsabilidade do indivíduo, *“em que a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas”* (Soares, 2002; p. 90). Assim, este modelo de Estado neoliberal apresenta responsabilidades mínimas no que diz respeito à “questão social”, transferindo parte da sua responsabilidade para a sociedade civil e atuando apenas de forma subsidiária.

A ação de subsídio realizada pelo Estado no trato do social reforça a filantropia e as relações mediadas pela lógica do favor. Logo,

“este comportamento vai ocasionar um reforço dos múltiplos mecanismos criados pelo Estado ao longo dos anos de subsidiariedade para as organizações sem fins lucrativos, no campo da assistência social, sem reequacioná-los, sem redirecioná-los e sem revisá-los ao novo patamar de política social de direitos estabelecidos pela Constituição” (Mestriner, 2001; p. 27).

Desta forma, o Estado supervisiona e repassa responsabilidades e recursos para as organizações da sociedade civil. Assim, ao invés da sociedade civil complementar as ações do Estado, o que ocorre é a total responsabilização da sociedade, onde esta passa a substituir o Estado, principalmente no atendimento das manifestações da “questão social”. Dentre essas organizações, historicamente, houve uma forte presença das entidades religiosas, de filantropia e caridade, logo as ações assistenciais financiadas pelo próprio Estado podem reforçar esses elementos, ao invés de viabilizar uma política pública de assistência social definida no campo dos direitos.

A perspectiva neoliberal assumida pelo Estado, a partir da década de 90, reforça as ações de subsidiariedade. Porém a própria Constituição Federal de 1988 também favoreceu as entidades assistenciais e beneficentes, através dos subsídios, das subvenções e das isenções fiscais. Portanto, ao mesmo tempo em que a Carta Magna regulamenta a Seguridade Social como sistema

de proteção social, direito de todos e dever do Estado, não define claramente como deve ser a participação dessas entidades (Mestriner, 2001).

Assim, Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de proteção social no Brasil apoiado na idéia de Seguridade Social, com o objetivo de unificar ações que até então eram fragmentadas, visando garantir o acesso universal a todos os cidadãos. Segundo Boschetti (2003), a Constituição estabeleceu

“a criação de novas contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro. Para tal fim, foram criadas a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL) e a Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF), esta com destino exclusivo para o financiamento da saúde” (Boschetti, 2003; p. 36).

Para a autora essas contribuições foram criadas exatamente para financiar a implementação da Seguridade Social e garantir a efetivação dos direitos sociais. Essa questão orçamentária foi um grande avanço trazido na Constituição, porém com o governo Collor e posteriormente com o mandato de Fernando Henrique Cardoso, as verbas obtidas através das contribuições criadas foram utilizadas para outros fins, tais como, o pagamento da dívida pública, manutenção do superávit primário e/ou permaneceram retidas no Tesouro Nacional, ao invés de serem utilizadas para o financiamento da saúde e assistência social que são políticas sociais que não possuem arrecadação própria, ao contrário da previdência social que é uma política contributiva.

Vale destacar que os diferentes governos se utilizaram dos recursos da previdência social para custear outros compromissos que não eram os da Seguridade, já que as contribuições criadas para realizar esse financiamento foram destinadas a outros fins, conseqüentemente, desenvolve-se o discurso do déficit previdenciário.

Segundo vários estudos realizados, a previdência não apresenta déficit, apenas os seus recursos financiam outras prioridades defendidas pelos governos que não são as de proteção social. O que se pode comprovar através dos seguintes dados: “o *primeiro dado a ser ressaltado é o total da despesa em 2001, R\$ 135 bilhões, inferior à arrecadação, R\$ 142 bilhões, o que indica saldo positivo de R\$ 7 bilhões*” (Boschetti, 2003; p. 39).

Portanto, o governo Collor, priorizou a política econômica em detrimento das políticas sociais constitutivas da Seguridade Social, reafirmando ações clientelistas e assistencialistas, prejudicando a viabilização da Seguridade Social.

Segundo Vianna,

“A Seguridade Social ficou apenas sinalizada. A integração prevista requerida não só uma proposta de orçamento, como referido na Carta (título VIII, cap. II, art. 195), elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, como também, uma gestão efetivamente unificada, um Ministério da Seguridade Social. Tal não ocorreu. Ao contrário, nos anos 90, efetivada a transição do autoritarismo para um regime democrático, a previdência, a saúde e assistência social foram regulamentadas por leis distintas e institucionalizadas em ministérios diferentes, bem como tiveram suas receitas estipuladas separadamente” (1999; p. 91 - 92).

Logo, uma consequência trazida pelo ajuste neoliberal foi a fragmentação da Seguridade Social ao invés da sua unificação.

Vianna (1999) afirma que a Seguridade Social brasileira no contexto atual comandado pelo ideário neoliberal apresenta duas características fundamentais. A primeira é a despolitização ou a supremacia técnica, ou seja, os interesses públicos são tecnificados em detrimento da participação democrática da sociedade. Essa tecnificação quando aplicada ao sistema de Seguridade Social promove a sua fragmentação e abandona a definição de política social. Esse destaque dos aspectos técnicos influencia a separação da previdência, saúde e assistência social, impossibilitando a articulação entre essas três políticas públicas. Já a segunda característica é a naturalização do esgotamento da Seguridade Social, ou seja, a idéia de que o fim deste modelo de proteção social está próximo devido às transformações econômicas. Apesar dos ajustes neoliberais e dos abalos que vem sofrendo, a Seguridade Social sobrevive. Desta forma, a Seguridade Social no contexto neoliberal busca ser reduzida à previdência social, por isso discute-se reforma da previdência e não da Seguridade Social. Outro fator utilizado para justificar a reforma da previdência social é o crescimento do setor informal que produziria

uma redução dos contribuintes à previdência social pública, viabilizando a reforma no sentido de permitir a ampliação da previdência privada complementar à pública.

Juntamente com a reforma previdenciária, outra consequência é a redução da Seguridade Social à previdência, tanto que *“as propostas recentes de reforma da previdência são uma forte expressão dessa constatação. Diagnostica-se o suposto déficit da previdência e apresentam-se propostas de saneamento de suas contas sem sequer mencionar a Seguridade Social”* (Boschetti, 2003; p. 27).

Além, dos problemas descritos a previdência social foi incorporada à Seguridade Social não como uma política social como previsto na Constituição, mas manteve-se o conceito de seguro individual, o que permitiu com que a Seguridade apresentasse um *“caráter híbrido”* como define Teixeira (1990).

Há ainda outros limites que dificultaram a implementação da Seguridade Social. Limites este criados no governo Collor e intensificados no mandato de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Boschetti (2003), a sonegação, a fraude e a renúncia previdenciária (obtida através do Certificado de Entidade Beneficente concedido pelo CNAS) reduzem as receitas destinadas à Seguridade Social e dificultam sua viabilização.

Outro limite é a falta de articulação entre as três políticas integrantes do tripé da Seguridade, o que reforça a previdência social como seguro individual. Tanto que em 1990 o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) transformou-se em INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), retrocedendo no que diz respeito à constituição do sistema de proteção social (Vianna, 1999), visto que, ao invés de se constituir um Ministério da Seguridade Social, criou-se um Ministério para cada política social.

Segundo Teixeira, houve *“a transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde, e a LBA e a FUNABEM passaram a integrar um novo Ministério da Ação Social. A DATAPREV, foi provisoriamente incluída na órbita do Ministério do Trabalho e Previdência Social”* (1990; p. 31).

Além da não implementação do Ministério da Seguridade Social também não houve a promulgação de uma lei orgânica da Seguridade Social,

mas sim cada política (saúde, previdência e assistência social) teve criada sua lei de regulamentação, porém sem nenhuma articulação. Assim, a Seguridade vem sofrendo limites e dificuldades para sua implementação, com isso a saúde, a previdência e a assistência social são cada vez mais desmanteladas.

Portanto, a Seguridade Social no contexto neoliberal vem sendo desmantelada e substituída por programas de combate à pobreza que no entender de Soares, *“não passam de uma tentativa de racionalizar a situação de agravamento geral das situações de pobreza e desamparo social a que foram conduzidos quase todos os países periféricos submetidos ao ajuste neoliberal”* (2002; p. 22).

Assim, o Estado brasileiro retoma uma posição assistencialista e compensatória diante das políticas sociais, reduzindo os gastos com os serviços sociais básicos.

“Em função das baixas taxas de investimento público verificadas nos últimos anos, condições inadequadas ou mesmo críticas de acesso aos serviços básicos não são um privilégio apenas das regiões metropolitanas menos desenvolvidas” (Idem; p. 60).

A mesma autora entende que a pobreza considerada como insuficiência de renda permite tematizar a periferização da pobreza, ou seja, os pobres se localizam em regiões específicas. Os pobres são os que mais sofrem com o desmantelamento da Seguridade Social brasileira, além de serem atingidos pela alta taxa de desemprego e pelo crescimento da informalidade marcada pela ausência de direitos trabalhistas, em decorrência da reestruturação produtiva e da flexibilização trabalhista, tornando-se usuários das ações assistencialistas e compensatórias.

Segundo Mestriner (2001) essas ações assistencialistas, compensatórias e clientelistas marcaram o órgão responsável pelas ações de assistência e da mesma forma a LBA. Historicamente esta instituição de assistência foi administrada pelas primeiras-damas, no governo Collor permaneceu no controle de Rosane Collor que geriu através de ações paternalistas e assistencialistas, prejudicando os projetos mais progressistas. Apesar das crises consecutivas que marcaram a estrutura da LBA, essa instituição só foi totalmente extinta em 1995, depois de reiteradas denúncias

de corrupção e uso privado de recursos públicos. *“Além dos desmandos financeiros, o organismo foi destruído na sua ação programática. Todo seu processo de mudança foi prejudicado pelo isolamento dos técnicos e ocupação dos cargos pelo critério clientelístico”* (Idem; p. 205).

Na gestão de Collor, o CNSS continuou com as mesmas funções de regular as entidades e conceder insenção e subvenção, sendo que somente em 1991 foi transferido para o Ministério da Ação Social.

Já em 1992, Collor através de impeachment afasta-se da presidência e assume o governo seu vice Itamar Franco que recebe o país alastrado por problemas sociais e econômicos que se acumularam desde a ditadura militar, tais como, inflação elevada, desemprego, juros altos, etc. Este presidente propôs um freio ao ajuste neoliberal; priorizou o desenvolvimento e a discussão sobre a reforma política; e ainda alterou a denominação do Ministério da Ação Social para Ministério do Bem – Estar Social (Mestriner, 2001).

Após intensos debates e projetos de lei que foram vetados por Collor desde 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (nº 8.742) foi aprovada por Itamar Franco, em dezembro de 1993. Regulamentou o que foi definido na Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 204, ou seja, a assistência social como uma política pública, direito do cidadão e dever do Estado que visa garantir o atendimento das necessidades sociais dos grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, através do atendimento universal e do estabelecimento de benefícios, serviços, programas e projetos. Buscou-se superar a concepção assistencialista e de benemerência que historicamente marcou a assistência.

Deve-se ressaltar que a LOAS envolveu interesses divergentes, pois foi desenvolvida através de *“um amplo movimento da sociedade civil organizada, resultado de mobilizações e negociações que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social”* (Yazbek, 1995; p. 19).

O artigo 1º da LOAS define a assistência social como uma política pública integrante da Seguridade Social, não contributiva que visa garantir os direitos sociais através do provimento dos mínimos sociais com fins de

assegurar o atendimento das necessidades básicas. A LOAS determina que a assistência social deva ser realizada por um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade.

“Isto significa que assistência, ao invés de ser pensada antecipadamente como política voltada para clientela-alvo, de antemão especificadas, deve estar voltada em princípio para todos, embora utilizável por quem dela precisar. Ou seja, tem caráter universal na medida em que todos os cidadãos são potencialmente seus clientes e vale supor que qualquer um pode, com efeito, cair em desgraça e ser levado a uma situação em que venha a necessitar de assistência” (Vianna, 1999; p.96 – nota de rodapé nº 12).

Apesar de adquirir status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, na LOAS não se define claramente os mínimos sociais e as necessidades básicas. Em consequência, possibilitam-se diversas interpretações, algumas sob a ótica conservadora consideram mínimo social apenas o atendimento das necessidades biológicas dos indivíduos. Já uma perspectiva mais progressista considera mínimo social a garantia do acesso aos direitos sociais, através de ações integradas que não são reduzidas somente às questões biológicas. Para viabilizar essas ações integradas é necessário a articulação da assistência social com outras políticas setoriais que visem o enfrentamento da pobreza e a universalização dos direitos sociais, como previsto no Parágrafo Único do artigo 2º da LOAS.

No artigo 2º da LOAS está definido os objetivos da assistência social que, no entanto, são apenas prioridades, já que a assistência social deve ser destinada a quem dela necessitar. Percebe-se uma prioridade do atendimento aos inaptos para o trabalho, entretanto, explica-se que,

“a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de um salário mínimo destinam-se especificamente àqueles cuja situação não os permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas situações o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho” (Boschetti, 2003; p. 34).

Desta forma, a LOAS reforça a distinção entre trabalhadores com vínculo empregatício e sem vínculo, direcionando as ações da assistência

para os considerados incapacitados ao trabalho, de forma permanente ou temporária.

Já no artigo 4º estão definidos os princípios que regem a assistência social: a supremacia da universalização dos direitos sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, ou seja, garantir a universalização dos direitos sociais, impedindo que os mesmos sejam prejudicados pela busca de lucratividade; como também, assegurar o respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, garantindo a igualdade de direitos, sem discriminação de qualquer natureza, no acesso a benefícios e serviços de qualidade, além de incentivar o convívio familiar e comunitário, impedindo qualquer comprovação vexatória de necessidades.

Apesar da LOAS contrapor a comprovação vexatória, no contexto neoliberal as ações assistenciais estão pautadas na seletividade de acesso, são focalizadas em grupos específicos que se encontram em extrema pobreza, excluindo da atenção amplas camadas da população necessitada e legalmente amparadas pela LOAS. Logo, a assistência social tem sido marcada pela seletividade e focalização, guiada por objetivos econômicos e não pelas reais necessidades sociais da população.

A LOAS no artigo 5º diz respeito às diretrizes correspondentes a organização da assistência social, como a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além do comando único das ações em cada esfera de governo, estabelecendo a responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, porém regulamentando a participação da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações através dos conselhos.

Com a promulgação da LOAS foi extinto o antigo CNSS e criado o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social que deverá expedir as normas a serem seguidas pelas entidades e organizações de assistência social.

As ações na área da assistência social devem ser realizadas através da articulação entre as três esferas governamentais, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos

programas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como estabelecido no artigo 11º.

Também ficam definidas as instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, que são o CNAS, Conselhos Estaduais de Assistência Social, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social, garantindo o sistema descentralizado previsto na LOAS.

Logo, o CNAS constitui-se tanto pela sociedade civil quanto pelo Estado, visando normatizar e controlar as ações na área da assistência social.

Apesar de todas as inovações nas competências do CNAS, este manteve uma antiga função do CNSS que diz respeito à concessão de registro e certificado de entidade beneficente, permitindo atribuir uma característica de retrocesso, pois conseqüentemente articula a filantropia com a assistência.

“O padrão de relação público/privado, construído nos sessenta anos de história da assistência social no país, não termina com a extinção do CNSS. Ele persiste no papel híbrido assumido pelo CNAS ao identificar assistência social com as categorias sem fins lucrativos e filantropia” (Mestriner, 2001; p. 53).

Boschetti (2003) tem uma perspectiva mais otimista, pois, segundo ela, com essa função o CNAS pode controlar as ações no âmbito da assistência social, sejam públicas e/ou privadas. Porém, é necessário diferenciar a assistência social privada da filantropia, para poder caracterizá-la como direito de cidadania. Logo, a autora afirma que a LOAS reconhece a relação público-privada, sendo controlada pelos conselhos. Segundo ela, o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) concedido pelo CNAS permite a isenção de algumas contribuições sociais e de alguns impostos, como também, permite a entidade receber recursos públicos para realizar as ações. Para tanto, as entidades devem respeitar as normas estabelecidas pelo CNAS, reforçando que a assistência social deve ser guiada pela lógica do direito e não da ajuda, submetendo-se as fiscalizações e controle dos conselhos.

Em 1995, dois anos após a promulgação da LOAS, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência do Brasil com uma clara tendência

neoliberal continuando as reformas iniciadas por Collor. FHC adotou a defesa dos preceitos neoliberais para conduzir o país, priorizou a construção de um Estado mínimo que não regulasse a economia, privatizou empresas estatais e reduziu os recursos destinados às políticas sociais básicas. Assim, no governo de FHC as políticas sociais se tornaram cada vez mais precárias e compensatórias, são vistas como responsáveis pelo déficit governamental, por isso são desmanteladas para garantir o superávit. Desta forma, as políticas sociais são as mais prejudicadas no contexto neoliberal.

FHC pautou sua gestão na tentativa de manter a estabilidade monetária e a redução das taxas inflacionárias. Para tal, utilizou-se de empréstimos feitos aos órgãos de financiamento multilateral, subordinando a economia nacional aos efeitos da economia internacional. No seu plano de governo priorizou a estabilidade e não tratou do desenvolvimento industrial e nem da modernização da infra-estrutura econômica (Mestriner, 2001).

O plano de governo de FHC contou com o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado por Bresser Pereira, com fins de implementar uma grande reformulação do Estado sob a justificativa de impulsionar o desenvolvimento econômico, trazendo a reorganização do Estado numa perspectiva neoliberal, através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Portanto, somente a partir de 1995 que o projeto neoliberal se instala de fato no Brasil, com objetivos claros de contrapor o que foi garantido na Constituição Federal de 1988, principalmente no que diz respeito aos direitos sociais. Logo, somente com o Plano Diretor que se estabelece de forma explícita um projeto contrário ao da Constituição de 1988.

O Plano Diretor elaborado por Bresser Pereira propôs uma reforma no aparelho estatal, especificando os setores que deveriam privatizar-se e os setores que permaneceriam estatais. Bresser Pereira reservou um lugar muito reduzido para as ações sociais públicas que ficam focalizadas nos mais pobres, ou seja, nos que não teriam acesso ao setor privado, desmantelando a perspectiva de universalização dos direitos sociais previsto na Constituição Federal de 1988.

Segundo Behring (2003), o que está previsto no Plano Diretor aprovado em 1995 é na verdade uma contra-reforma do Estado, já que vem para

desmantelar os direitos garantidos na Constituição de 1988; encontra-se guiado pela privatização dos setores mais lucrativos como a previdência social e pela terceirização dos menos lucrativos como a assistência social, contando com as denominadas organizações públicas não-estatais, que por serem entidades preocupadas com os direitos humanos e sociais podem receber recursos públicos.

Desta forma, o Plano Diretor coloca em prática os princípios neoliberais: privatização, focalização e seletividade. Estes elementos condicionam as políticas sociais, em particular as integrantes da Seguridade Social.

Segundo Yazbek (1995), a LOAS além de ter o objetivo de acabar com a dispersão e superposição de programas na área social, buscou criar condições de articular as políticas setoriais.

Desta forma, com o ideário neoliberal reforça-se a lógica da fragmentação das políticas sociais e os programas assistenciais passam a ser cada vez mais focalizados na população que se encontra em extrema pobreza. O programa Comunidade Solidária, por exemplo, apenas reproduziu a situação de pobreza, tornando os usuários dependentes dos serviços prestados, pois não oferecia estratégias de inserção social. Estes programas assumem um claro caráter paliativo e assistencialista, contrapondo-se ao princípio de universalidade previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS de 1993.

Essas práticas assistenciais foram criticadas de forma permanente nas Conferências Nacionais da Assistência Social. A primeira Conferência foi realizada em 1995 sob o tema “Assistência social – direito do cidadão e dever do Estado”. Já em 1997 ocorreu a segunda Conferência com o tema “O sistema descentralizado e participativo da assistência social: construindo a inclusão e universalizando direitos”, na qual determinou-se a extinção do Programa Comunidade Solidária, por entender que esse programa constituía-se numa estrutura paralela a LOAS, porém só foi extinto com o fim do segundo mandato de FHC (Mestriner, 2001).

Apesar de todo retrocesso que a assistência social vem sofrendo por conta da política neoliberal adotada por FHC, em 1998 o CNAS aprovou a

primeira Política Nacional de Assistência Social que veio normatizar as ações na área da assistência, tendo o objetivo de garantir o que se regulamentou na LOAS. Os preceitos neoliberais e o dismantelamento das políticas sociais ainda estão em desenvolvimento no Brasil, o que permite a assistência social em um momento manter alguns avanços advindos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS de 1993, porém em outro sofrer com retrocessos.

Capítulo 3

A Assistência no Estado do Rio de Janeiro entre o Período de 2003 a 2006

Neste capítulo situarei a configuração assumida pela política de assistência social no estado do Rio de Janeiro, entre 2003-2006, período em que a governadora Rosinha Matheus ocupou seu mandato no executivo estadual do Rio de Janeiro. Para a realização desse estudo tomaremos como referência a anterior gestão de governo, liderada por Anthony Garotinho (1999 – 2002), isto porque, consideramos a gestão de Rosinha Matheus uma continuidade da gestão do mesmo, principalmente no que diz respeito às direções assumidas pela política estadual de assistência social. Buscaremos entender a estruturação da antiga Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (SEFAS)⁵ e os programas sociais que atuam sob sua coordenação, dentre estes, analisarei criticamente principalmente um dos programas considerados carro-chefe: o Restaurante Popular⁶. Com este estudo busca-se entender a lógica que orienta os programas e as ações de assistência social nesse interstício, desvendando a concepção de assistência/assistencialismo que guia a elaboração e implementação dos mesmos; a noção de cidadania e de política social. Também estudaremos os pontos de atrito e/ou sintonia entre as propostas e ações da SEFAS e o que está regulamentado na LOAS e legitimado na Constituição Federal de 1988.

3.1) A Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro

De acordo com o PPA – Plano PluriAnual (2004 – 2007), o governo do estado, comprometido com a assistência social como Política Pública de Seguridade Social, visa garantir a universalização dos direitos sociais da população, através dos programas e projetos sociais. Apesar de na legislação encontrarmos essa concepção de assistência social, na prática a viabilização da mesma se orienta por outras perspectivas, como demonstrarei mais adiante.

⁵ Atual Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH (definição recebida no início da gestão do governador Sérgio Cabral - 2007).

⁶ Há outros programas considerados carro-chefe, como, Cheque Cidadão, Farmácia Popular e Café da Manhã nas Estações de Trem. Em outras oportunidades pretendo selecioná-los como objeto de estudo.

Após a Constituição Federal de 1988 (ver também Art. 5º da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) a organização e gestão da assistência foi marcada pela descentralização político-administrativa entre os estados, o Distrito Federal e os municípios; como também pela participação da população através das organizações representativas. A construção desse sistema descentralizado e participativo da assistência social exigiu algumas inovações dos estados e municípios.

No estado do Rio de Janeiro, houve a criação do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RJ (através da Lei nº 2.554, de 14 de maio de 1996) e do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS (regulamentado através do Decreto nº 24.301, de 22 de maio de 1998), ambos criados em respeito à legislação. No entanto, foram criados alguns anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, o que demonstra que o estado do Rio de Janeiro se ajustou às respectivas legislações com certo atraso.

Outro marco de suma importância foi a criação da Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania - SASC em 2000 que, segundo o PPA, possibilitou melhorias na assistência social do estado do Rio de Janeiro, já que as ações antes fragmentadas em diversas secretarias, passaram a ter comando único na SASC, órgão coordenador da Política Estadual de Assistência Social. Já em 2003 este órgão passou a denominar-se de Secretaria de Estado de Ação Social – SAS e foi articulado à Fundação Leão XIII e à Fundação para a Infância e Adolescência – FIA que, segundo o PPA, passou a receber a totalidade dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS. A SAS apesar de receber diferentes denominações em cada gestão governamental, de acordo com o PPA, continua pautando suas ações na descentralização político-administrativa como previsto na Lei Orgânica da Assistência Social.

A Política de Assistência Social do estado do Rio de Janeiro tem os seus princípios e diretrizes estabelecidos no PPA (2004 – 2007).

No que concerne aos princípios, destaco os seguintes:

- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da área econômica: de acordo com o PPA, esse princípio estabelece a vontade política dos gestores, governantes e sociedade civil em superar o

caráter de ação compensatória que predominou historicamente na assistência. No entanto, o que assistimos na prática é um aglomerado de ações e programas sociais desvinculados entre si e que promovem ações paliativas e emergenciais, por exemplo, Farmácia Popular, Cheque Cidadão e Restaurante Popular, este último oferecendo apenas alimentação uma vez ao dia, intervindo somente na questão imediata da necessidade nutricional.

- Primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera de governo na condução da política de assistência social: prevê que o Estado, através do comando único, conduzirá a Política de Assistência Social. Porém, tem-se um exemplo que contrapõe esse princípio, é o caso da antiga Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social – SEFAS, que se subdivide em duas secretarias, que coordenam as ações assistenciais de forma autônoma e desarticulada, rompendo com a lógica do comando único, onde estas ações seriam geridas por uma única secretaria, como previsto no artigo 5º da LOAS.
- Descentralização da gestão político-administrativa: estabelece a articulação das três esferas governamentais, como também a articulação do Estado com a sociedade civil na elaboração, implementação e avaliação das ações assistenciais. Além de determinar o co-financiamento, a gestão participativa, o controle social e a capacitação dos quadros governamentais como garantias essenciais para a efetivação da gestão descentralizada. Lembrando que a sociedade civil atua apenas de forma complementar ao Estado.
- Controle social e participação na formulação da Política de Assistência Social: através dos Conselhos, Conferências e Fóruns, espaços estes que priorizam a articulação entre sociedade civil organizada e o Estado, visando monitorar, avaliar e acompanhar as ações assistenciais.

Entretanto, no estado do Rio de Janeiro assistimos ações sociais que não são controladas e nem monitoradas por esses espaços de controle, como é o caso das ações de uma das subsecretarias da SEFAS, a saber, a Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão. Os programas e projetos coordenados por esta subsecretaria não são monitorados e nem

avaliados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, o que facilita a viabilização de práticas paliativas e emergenciais que tenham como objetivo fins privados e eleitoreiros.

“O CEAS/RJ está vinculado a Secretaria de Estado e Ação Social (SAS) esta, além de suas funções específicas enquanto instância coordenadora da política de assistência social tem o papel de executar e prestar suporte técnico às ações do conselho. Mas observamos que a SAS, na prática, muitas vezes torna-se obstáculo ao invés de ser um canal facilitador para que o conselho possa cumprir com as suas responsabilidades e competências” (Marcos, 2005; p. 41)

Através destas palavras podemos observar como o posicionamento dos técnicos da SEFAS dificulta a viabilização do acompanhamento e da avaliação das ações assistenciais por parte do CEAS/RJ, ou seja, prejudica a própria materialização do controle social.

- Qualificação e capacitação dos agentes sociais: visando a melhoria na gestão da assistência social. Em entrevista realizada com os administradores e coordenador geral do programa Restaurante Popular, constata-se que os gestores que ocupam cargos de confiança não recebem capacitação específica para exercer suas funções. Muitos dos entrevistados articularam em suas respostas a assistência social às práticas assistencialistas e caritativas, não reconhecendo a assistência como uma política pública, o que demonstra a falta de qualificação dos mesmos.
- Intersetorialidade das políticas públicas: define a articulação da Política de Assistência Social com outras políticas setoriais. Segundo o PPA, a assistência social no estado está de acordo com este princípio, pois vem desenvolvendo programas e projetos que visem articulação com outras políticas sociais.

Já as diretrizes da Política Estadual de Assistência Social foram estabelecidas através do Decreto nº 25.919 de 27/12/1999 e instituídas no PPA (2004 – 2007), dentre as quais, destaco as seguintes:

- Implementar a LOAS no estado do Rio de Janeiro.
- Promover a descentralização político-administrativa e o fortalecimento dos municípios, preservando sua autonomia.

- Propor a integração das ações locais da Política de Assistência Social, evitando a superposição de programas e a pulverização de recursos.
- Promover a articulação das diversas Secretarias Estaduais e Municipais com organizações governamentais e não governamentais que atuam na área da assistência social.
- Favorecer a participação das organizações representativas da sociedade civil através de conferências, fóruns e dos Conselhos Estaduais e Municipais da assistência social.

A FEAS financiará os programas coordenados pelo estado do Rio de Janeiro e repassará recursos para financiar os programas e projetos de assistência social coordenados pelos municípios, respeitando o co-financiamento estabelecido no princípio de descentralização político-administrativa.

Segundo o PPA, os programas e projetos voltados para questões emergenciais de segurança alimentar ou de população em situação de risco nas ruas ficarão sob coordenação da esfera estadual e não da esfera municipal.

O PPA estrutura as ações assistenciais de acordo com eixos temáticos. Cada eixo temático concentra um conjunto de programas e projetos focados num determinado público alvo. Até o fim da gestão de governo estudada, eram oito os eixos:

- 1) Promoção Social e Cidadania; subdividido em dois segmentos: atendimento à Terceira Idade e atendimento à Juventude.
- 2) Promoção e Proteção Integral à Família.
- 3) Atendimento à População de Rua.
- 4) Coordenação e Execução da Política de Proteção à Infância e Adolescência.
- 5) Segurança Alimentar e Combate à Desnutrição.
- 6) Programa de Estruturação, Gestão e Qualificação da Ação Social.
- 7) Programa de Normatização e Controle Social das Políticas Públicas de Assistência Social.
- 8) Programa de Gestão Administrativa⁷.

⁷ Devido à grande quantidade de programas e projetos que integram cada eixo, optei por defini-los no anexo nº1.

Os diferentes programas e projetos agrupados nestes eixos temáticos são coordenados pela Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social – SEFAS, denominação que a SAS adquiriu na gestão governamental da Rosinha Matheus. Apesar destes programas e projetos serem coordenados pela mesma secretaria, pode-se constatar que há uma superposição e inexistência de articulação entre eles, como também é clara a concorrência entre eles no que diz respeito à definição dos objetivos referentes à população alvo e aos critérios de elegibilidade.

Segundo dados obtidos na SEFAS, essa secretaria é pensada como a responsável pela formulação, coordenação e supervisão da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro. Além de coordenar programas e projetos sociais que visam garantir o atendimento das necessidades básicas, tendo como público alvo crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, dependentes químicos e familiares em situação de pobreza. A Fundação Leão XIII e a Fundação para Infância e Adolescência – FIA continuam até os dias de hoje articuladas à SEFAS.

A SEFAS para organizar os quase 60 programas e projetos que estão sob sua coordenação, subdivide-se em: a) Subsecretaria de Ação Social e b) Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão. Esta subdivisão muitas vezes se torna um obstáculo para o comando único da Política de Assistência Social, visto que, essas subsecretarias atuam de forma desarticulada, constituindo-se, em alguns momentos, em duas secretarias diferentes; fato este constatado na relação entre a SEFAS e o CEAS/RJ, já que apenas a subsecretaria de Ação Social possui um contato direto com o conselho e a outra atua de forma independente, impedindo que este espaço de controle monitore todas as ações da SEFAS.

“O CEAS/RJ possui poucas informações da Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão devido à ausência de representantes da mesma nas reuniões, fato que nos causa bastante estranhamento por ser a subsecretaria que concentra grande parte dos programas de assistência social e é responsável por promover a interligação com as redes de atendimento social do estado. Logo, o CEAS/ RJ acaba por exercer um controle social limitado às ações da Subsecretaria de Ação Social, pois, o representante desta cadeira tem

uma grande influência política no conselho além de possuir um vasto conhecimento da política de assistência social” (Marcos, 2005; p. 41).

A Subsecretaria de Ação Social é responsável pelos programas inseridos no eixo de Segurança Alimentar e Combate à Desnutrição, e no eixo Atenção à População em Situação de Risco Social. Dentre eles estão, o Cheque Cidadão, Restaurante Popular, Café da Manhã nas Estações de Trem, Clínicas Populares, Central de Cartas Fernanda Montenegro, Sopa da Cidadania, entre outros. Coordena no total 9 programas que são financiados com recursos tanto da assistência quanto da saúde. Apesar dos programas e projetos estarem vinculados ao CEAS/RJ, por receber verbas de duas Secretarias diferentes e por se inserem na subsecretaria que está vinculada diretamente ao gabinete da governadora, o acompanhamento dos mesmos acaba sendo dificultado.

Ao contrário, a Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão é responsável pelos programas voltados para a família, à criança e ao idoso. Dentre eles, o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), os Programas de Atendimento ao Idoso e os de Qualificação das Ações Sociais, entre outros. Estão sob sua coordenação em média 14 programas e projetos que são financiados com recursos advindos da área da assistência, no entanto, esta subsecretaria não está vinculada ao Conselho Estadual de Assistência Social não tendo suas ações monitoradas e nem avaliadas como previsto na LOAS.

Além dessas subsecretarias, a SEFAS conta com as ações desenvolvidas pela Fundação Leão XIII que supervisiona em torno de 19 programas e projetos em todo o estado do Rio de Janeiro. Com a Fundação para a Infância e Adolescência – FIA que coordena e média 9 programas e projetos. Já a Coordenadoria Estadual para a Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência é responsável por 4 programas e projetos sociais.

Através dos dados obtidos constatamos que o único programa que não aparece vinculado a nenhuma das subsecretarias é o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC), pois funciona também como uma subdivisão da SEFAS. Este programa funciona em 9 unidades no Rio de Janeiro.

Ao iniciar a pesquisa a respeito da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro, no primeiro semestre de 2004, procurou-se analisar criticamente os projetos e programas assistenciais que eram implementados no respectivo estado, na gestão do Anthony Garotinho e da Rosinha Matheus.

Nesse momento, buscamos conhecer os programas sociais implementados pelo governo do estado, através da pesquisa documental (informações obtidas na coordenação dos programas da SEFAS, na internet, em jornais e revistas), na qual resultou um mapeamento dos programas, contendo informações gerais a respeito dos mesmos. Apesar de termos sistematizado algumas informações, é necessário ressaltar as dificuldades encontradas para obter todos os dados necessários para a viabilização do estudo. Mesmo com visitas ao Palácio Guanabara e entrevistas e contatos com informantes qualificados vinculados aos diferentes programas, o banco de dados continuou precário, devido ao fato de que muitos programas não estarem em funcionamento ou mesmo quando estavam não havia material informativo suficiente que permitisse o estudo e avaliação crítica dos mesmos. Percebeu-se que há pouca divulgação pública dos programas e projetos por parte da SEFAS, o que prejudicou o desenvolvimento da pesquisa.

Porém, alguns programas considerados carro-chefe, que ao contrário dos demais, apresentam maior visibilidade pública, atendem um grande número da população, possuem maior área de abrangência e são coordenados diretamente pelo governo estadual (governador(a) e secretários de confiança). Estes apresentam maiores informações, pois são programas priorizados pelo governo e que caracterizam-se como uma das “marcas” do social da gestão anteriormente citada. A pesquisa foi concentrada em um desses programas carro-chefe, a saber, o Restaurante Popular.

3.2) Clientelismo político e o programa Restaurante Popular

Atualmente são nove restaurantes em funcionamento no estado, sendo que sete deles foram inaugurados no governo de Anthony Garotinho e os dois restaurantes após 2003 na gestão sob responsabilidade da Rosinha Matheus. A primeira unidade foi inaugurada em 1999, na Central do Brasil (centro da cidade do Rio de Janeiro), conhecido como Restaurante Herbert de Souza

(Betinho). Posteriormente foram implantadas mais oito unidades: em 2001 foram inaugurados Dom Hélder Câmara (em Duque de Caxias) e Getúlio Vargas (em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro); já em 2002 foram inaugurados Jorge Amado (em Niterói), Madre Tereza de Calcutá (em Nova Iguaçu), Governador Mário Covas (em Itaboraí) e Jornalista Jorge Curi (no Maracanã, na cidade do Rio de Janeiro); em 2004 foi inaugurado Romilton Bárbara (Campos dos Goytacazes); e em 2005 Irmã Ruth (em Barra Mansa).

O Restaurante Popular é um programa vinculado à SEFAS, coordenado pela Subsecretaria de Ação Social e inserido no eixo de Segurança Alimentar e Combate à Desnutrição. Este programa tem por objetivo oferecer refeições a preço de R\$ 1,00 real, com um cardápio de aproximadamente 1400 calorias, seguindo as normas do Programa de Alimentação do Trabalhador do governo federal. O Restaurante Popular tem como público alvo declarado a população de baixa renda, visando promover ações básicas de saúde (aferição de glicose e pressão arterial) e orientação nutricional, de forma continuada ao atendimento das necessidades de alimentação.

Segundo informações obtidas nas entrevistas os locais onde são implementados os restaurantes são escolhidos através do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, logo, os nove restaurantes localizam-se em regiões que apresentam um baixo IDH e com um elevado número de população de baixa renda. É importante ressaltar que, segundo dados obtidos nas entrevistas, algumas das unidades foram inauguradas através de solicitação realizada por políticos da mesma coligação do governo, podendo indicar que existe uma utilização político-partidária do programa, e que reforça a lógica da troca de favores, já que o município que implementa o programa se beneficia com recursos advindos do governo estadual e este amplia sua popularidade junto à população.

O programa Restaurante Popular, segundo os entrevistados é financiado com recursos provenientes do Fundo Estadual da Saúde e da SEFAS. Os recursos advindos da área da saúde são utilizados para o pagamento das faturas referentes ao funcionamento das unidades, já a verba que provem da SEFAS é destinada ao custeio da construção do espaço físico dos

restaurantes. O entrevistado justificou a utilização de recursos da saúde por conta do programa oferecer apenas aferição de glicose e pressão arterial.

Portanto, o programa é financiado com recursos públicos que deveriam ser utilizados para de fato efetivar o acesso da população aos serviços sociais. No entanto, os recursos são utilizados para viabilizar uma ação meramente paliativa que não promove nenhuma melhoria efetiva nas condições de vida dos usuários. Já que apenas oferece uma única alimentação ao dia, que irá suprir somente a necessidade nutricional.

Apesar dos recursos advirem tanto da área da assistência quanto da saúde, o programa não é controlado por nenhum dos Conselhos das respectivas áreas, pois se trata de um programa coordenado pela subsecretaria de Ação Social que está vinculada diretamente ao gabinete da governadora Rosinha Matheus, assim como o era na gestão do Anthony Garotinho; facilitando o uso indiscriminado dos recursos públicos para fins particulares e eleitoreiros.

O perfil do usuário do Restaurante Popular varia de acordo com as características das localidades em que foi implantado. Com base nos dados obtidos nas entrevistas com os técnicos do programa e administradores dos restaurantes, percebe-se que a população em situação de rua e os idosos estão presentes em todas as unidades em que visitamos; porém, há algumas especificidades nas diferentes localidades.

Segundo informação obtida em entrevista a unidade localizada no Maracanã também é freqüentada por alunos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ e do CEFET, assim como por funcionários da Petrobrás e dos Correios, isto porque o restaurante se encontra localizado nas proximidades destas instituições que concentram uma quantidade significativa de funcionários e alunos de baixa renda.

Já a unidade localizada em Bangu os usuários mais freqüentes são os moradores das comunidades Vila Aliança, Vila Kennedy, Coréia e Sapo, como também comerciantes e vendedores ambulantes, já que o restaurante foi implantado num local estratégico que pudesse atender essas comunidades pauperizadas.

O restaurante Herbert de Souza (Betinho), localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro, apresenta um perfil bastante diversificado, além da população em situação de rua e os idosos, freqüentam o estabelecimento os moradores das comunidades vizinhas, principalmente do Morro da Providência, assim como, trabalhadores de baixa renda, visto que o restaurante encontra-se situado nas proximidades da Central do Brasil.

Já a unidade de Itaboraí apresenta um perfil diferente dos demais restaurantes, pois o restaurante em questão se localiza numa zona quase rural e que por isso os seus usuários são famílias de baixa renda, que o entrevistado define como *“pessoas que têm casa, mas vivem com meio salário mínimo”* (entrevistado nº 4). Por sua vez, os usuários do restaurante de Duque de Caxias são principalmente a população em situação de rua e idosos, usuários estes presentes em todas as outras unidades visitadas.

Os nove restaurantes, segundo um dos entrevistados, têm o mesmo horário de funcionamento, de segunda à sexta-feira, das 10:00 às 15:00 horas, sendo que das 10:00 às 11:00 horas o atendimento é prioritário ao idoso. Vale ressaltar, que os restaurantes não funcionam nos finais de semana e nem nos feriados, somente em dias úteis.

Cada restaurante possui um administrador e uma nutricionista que são contratados pelo governo do estado do Rio de Janeiro, na verdade, são cargos de confiança e não são selecionados pela qualificação ou experiência prévia para gerir o programa. Os demais funcionários são terceirizados, contratados pelas empresas que oferecem os serviços necessários⁸ ao funcionamento dos restaurantes. Essas empresas são selecionadas pela coordenação do programa através de licitações públicas. É importante lembrar que, uma única empresa poderá oferecer os serviços para o funcionamento de cada restaurante, porém uma mesma empresa pode prestar serviços a várias unidades do programa Restaurante Popular.

Segundo dados obtidos com os entrevistados, ao todo são cinco empresas que prestam serviços ao programa: Fabril; Cial; Cor e Sabor; Don Pizza; e Prince. A empresa Fabril presta serviços ao restaurante localizado na Central do Brasil. A Cial aos restaurantes implementados em Duque de Caxias,

⁸ Atividades como, servir e preparar a comida, além da limpeza do estabelecimento, serviços de portaria e vigilância.

Bangu, Nova Iguaçu e Itaboraí. Já a empresa Cor e Sabor oferece seus serviços apenas ao restaurante de Niterói. A Don Pizza ao restaurante localizado no Maracanã e a Prince ao instalado em Campos dos Goytacazes. Portanto, a única empresa que fornece serviços a mais de uma unidade do Restaurante Popular é a Cial.

Segundo informações obtidas em entrevista, cada restaurante vende em média 3.000 refeições diárias, com exceção de Campos dos Goytacazes (1.500 refeições) e Itaboraí (1.000 refeições), que o usuário paga R\$ 1,00 real na hora da realização de sua refeição. O governo estadual subsidia a alimentação com verba administrada diretamente no gabinete do governador(a), a secretaria repassa o dinheiro para a empresa prestadora de serviços sem passar pelos administradores de cada unidade. O governo estadual subsidia até 66.000 refeições por mês, em cada estabelecimento, caso a empresa venda um número superior a esta quantidade, não receberá o subsídio do governo para custear as refeições excedentes, apenas receberá o pagamento de R\$ 1,00 real realizado pelo usuário. Logo, as empresas só oferecem 66.000 refeições por mês.

Caso a empresa tenha uma venda superior a 3.000 refeições num único dia, terá que reduzir o número de refeições dos demais dias até o final do mês, para não ultrapassar a cota de 66.000 atendimentos pagos pelo governo. Segundo relato dos administradores, no início do mês todas as unidades ultrapassam o número de 3.000 refeições por dia, pois toda a população que está na fila até às 15:00 horas é atendida. No entanto, para a cota mensal ser mantida os mesmos disseram que utilizam algumas táticas para reduzir o número de refeições servidas até o final do mês. Como os administradores não encerram o atendimento antes das 15:00 horas, pois tal atitude prejudicaria a imagem do programa, mantêm os restaurantes abertos no horário estipulado, mas em compensação reduzem o número de refeições através das seguintes ações: tornam o atendimento mais demorado, permitindo a entrada de apenas 10 usuários de cada vez ao invés de 20 como ocorre no início do mês; e os funcionários servem a comida mais lentamente.

Em consequência dessas duas ações, com o passar dos dias a espera na fila se torna mais demorada, o número de refeições é reduzido e nem toda a

população que se encontra na fila é atendida. Logo, os administradores mantêm a imagem do programa e a cota mensal.

Segundo os administradores entrevistados, por se tratar de um programa que visa atender população de baixa renda, há alguns critérios de seletividade para que realmente quem não tem outra alternativa seja atendido. Dentre esses critérios é possível mencionar:

I) a *fila*: serviria para selecionar os mais necessitados, visto que o acesso do serviço fica condicionado à espera de aproximadamente duas horas. A fila se constitui em um fator de seletividade “natural” dos usuários, pois só permanecerá na fila as pessoas que realmente necessitarem da alimentação ao preço de R\$ 1,00 real. No que diz respeito a este critério de seletividade, um dos entrevistados afirma que *“a população de baixa renda é sempre atendida, pois a fila é um limitador, quem vai para lá é porque realmente necessitada/precisa”* (entrevistado nº 1). O restaurante situado no Maracanã recebe muitos estudantes, mas em sua visão

“não se deixará de atender a população de baixa renda, pois o estudante que tem mais dinheiro não vai esperar aquela fila toda, ele vai acabar indo embora. Já o pessoal de baixa renda (incluindo o estudante) não, esse vai esperar porque não tem outro jeito, porque essa refeição pode ser a única alimentação que ele tem ao dia (...), a população a qual o restaurante se propõe a atender está sendo atendida” (entrevistado nº 1).

II) o *número limite de refeições* (66.000 por mês) é outro critério de acesso ao programa que impede com que toda população seja atendida.

III) o *horário das 10:00 às 15:00 horas* é outro limitador, pois após às 15:00 horas não é permitida a entrada dos usuários no estabelecimento, mesmo que ainda tenha alimentos e segundo os entrevistados, sempre sobra comida. O que demonstra que o programa tem objetivos que vão além do atendimento da população, pois após às 15:00 horas a comida que não for consumida é jogada no lixo, mesmo que ainda tenham pessoas na fila. Fator este que demonstra que o programa poderia atender um número maior de usuários, porém, mesmo o restaurante ainda tendo alimentos e mesmo que ainda haja usuário na fila, após às 15:00 horas ninguém é atendido.

IV) o *valor da refeição* também se constitui como um limitador, já que para aceder ao serviço oferecido o usuário deverá portar o valor de R\$ 1,00 real, caso não tenha o valor estipulado não participará do programa e terá que recorrer a outros serviços para suprir sua necessidade alimentícia.

Esses quatro critérios de acesso contrapõem-se ao objetivo declarado do programa que busca atender a toda a população necessitada, transformando-se em uma prática estigmatizante que selecionam os mais “necessitados” através da comprovação vexatória da necessidade, contrapondo um dos princípios da LOAS, estabelecido no Art. 4º, a saber, *“respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”*.

“vão ser favorecidos os mais desfavorecidos no mercado, em razão de insuficiências pessoais ou individuais, de rendimento, de organização e de estatuto. Em princípio, o Estado deve restabelecer o equilíbrio social e econômico do mercado para que todos possam retirar daí certas vantagens” (Faleiros, 1995; p.43).

Portanto, segundo o mesmo autor, os grupos e pessoas que não têm suas necessidades sociais atendidas via mercado, seja por questões pessoais ou sociais, recorrem à proteção e intervenção do Estado, como fonte de sobrevivência.

Porém, essa intervenção é meramente paliativa e emergencial, já que supre apenas as demandas mais imediatas, reproduzindo a situação de pobreza, sem trazer efetivas melhorias nas condições de vida dos usuários.

Desta forma, a perspectiva assumida pelo Estado e pelos programas sociais divide a sociedade entre os cidadãos e os considerados não-cidadãos, ou seja, consumidor e não-consumidor. Sendo este dependente das ações sociais do Estado que são perpassadas pela lógica do favor e não do direito.

Portanto, o Estado neoliberal privatiza o atendimento das necessidades sociais, ou seja, os grupos que podem pagar recorrem ao mercado e os que não podem dependem dos escassos serviços públicos que estão cada vez mais precários, consequência da minimização das ações estatais. Sob esta ótica, cada vez mais os direitos sociais se tornam mercadorias a serem

compradas via mercado e os serviços sociais públicos retrocedem a antigas práticas filantrópicas, contrariando a noção de direito contida na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

Outra característica do programa que está em desacordo com os princípios da LOAS é a contribuição de R\$ 1,00 real, já que o Art. 1º da LOAS estabelece que *“a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, (...), garantir o atendimento às necessidades básicas”*.

No entanto, historicamente no Brasil a assistência esteve atrelada ao setor privado, seja família, igreja ou mesmo damas de caridade. Porém, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a assistência social passa a ser reconhecida como obrigação do Estado. Mas com a inserção do ideário neoliberal e sua concepção de Estado mínimo, a assistência retorna para o âmbito privado em consonância com a desresponsabilização do setor estatal. Assim, o Estado passa a ter apenas uma ação subsidiária para com a assistência social. Portanto, as manifestações da “questão social” voltam a ser tratadas no âmbito da despolitização, ganhando força as alternativas via organizações filantrópicas.

“Sabemos que a presença do setor privado na provisão de bens e serviços não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras. Mas, inegavelmente, nos anos mais recentes esta presença vem assumindo uma posição de crescente relevância, confirmando o deslocamento de ações públicas estatais no âmbito da proteção social para a esfera privada” (Yazbek, 2000; p.14).

Atualmente esse setor privado atua em parceria com o denominado terceiro setor que engloba uma série de organizações sociais não governamentais e privadas, sendo em alguns casos de cunho caritativo e filantrópico. Essas entidades para atender demandas sociais se utilizam de recursos públicos que recebem do Estado através de subsídios fiscais, ou seja, o Estado repassa responsabilidades e recursos para estas organizações que oferecem os serviços sociais não como direito e sim como favor, seguindo a lógica da solidariedade e da focalização nos mais pobres.

Logo, os recursos públicos que deveriam garantir o acesso universal aos serviços sociais são utilizados por algumas dessas organizações com fins privados.

“Reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e inadaptados à vida social, não reconhece seus direitos sociais. Não por acaso, ‘onde antes o discurso da cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público, é hoje ocupado pelo discurso humanitário da filantropia’” (Telles, 1998 In Yazbek, 2000; p. 17).

Assim, Yazbek (2000) afirma que no contexto neoliberal as organizações não-governamentais realizam uma “*gestão privada de financiamentos públicos*” (idem; p.16). O mesmo pode-se constatar no caso do programa Restaurante Popular, financiado por recursos públicos, porém utilizado para fins privados e eleitoreiros de interesse do seu criador, ou seja, Anthony Garotinho e sua esposa Rosinha Matheus. No caso deste programa, há um agravamento já que o usuário ainda tem que contribuir com R\$1,00 real para ter acesso, contrapondo a noção de assistência social enquanto política não contributiva.

Em uma das entrevistas um dos técnicos fez uma comparação entre o programa Restaurante Popular e o programa Fome Zero do governo federal: “*não tem que ser zero e sim fome um, porque a pessoa ainda tem que pagar R \$ 1,00 real*”(entrevistado nº 3). O que demonstra o apelo político presente no programa, já que o governo estadual (gestão Rosinha Matheus) não é da mesma base aliada do governo federal (gestão Lula). O entrevistado nº 2 nos informou que serão inaugurados cinco novas unidades do programa Restaurante Popular e que serão localizadas no Méier, Madureira, Bonsucesso, Campo Grande e no Irajá (CEASA) e que desses cinco, três serão financiados em parceria com o governo federal. Porém, o mesmo entrevistado relatou que ambos os governos competem por adquirir maior popularidade através do programa. Acrescentou que a relação entre o governo federal e estadual é conturbada, pois ambos querem viabilizar propagandas das suas gestões, a ponto de discutirem o posicionamento das placas de campanha de cada governo nas unidades que serão inauguradas com recursos de ambos.

Desta forma, o Restaurante Popular tem sua ação focalizada numa população específica que se encontra em risco social, ou seja, que apresenta os seus mínimos de sobrevivência. Logo, o programa atua apenas nas necessidades pontuais e biológicas dos indivíduos, através de ações emergenciais que na melhor das hipóteses supre o consumo mínimo calórico (necessidades alimentícias imediatas), sem trazer uma efetiva melhoria na qualidade de vida dos usuários, reproduzindo a situação de pobreza. Assim, o programa assume a forma de uma ação paliativa que mantém as pessoas na mesma situação de pobreza, ao invés de prover os mínimos sociais que garantam o atendimento das necessidades básicas, como previsto no Art. 1º da LOAS, necessidades estas que não são apenas alimentícias. Porém, na própria legislação não se tem uma definição clara do que seriam os mínimos sociais.

Segundo Carvalho (2000), os mínimos sociais não devem estar atrelados aos mínimos vitais de sobrevivência, pois sua definição é muito mais abrangente, estando articulados com a cidadania e com o padrão de qualidade de vida média de uma nação. Defende ainda a idéia de que os mínimos não são imutáveis, são sim pressionados pela própria sociedade e pelas condições sociais, econômicas, políticas e culturais de um dado país. E são essas condições que influenciam o padrão médio de qualidade de vida. Portanto, os mínimos sociais variam de acordo com o desenvolvimento sócio-econômico da sociedade.

No entanto, o que acontece na prática é a articulação dos mínimos sociais aos mínimos vitais de sobrevivência, destinando à assistência ações meramente compensatórias e emergenciais focalizadas nos grupos mais empobrecidos. Conseqüentemente, contrariando uma concepção mais ampla dos mínimos sociais, que estabelecem não apenas a supressão das necessidades alimentícias como vemos no programa social Restaurante Popular, mas sim um conjunto de ações que possam superar as situações de miserabilidade.

Para a mesma autora, esse conjunto de ações seria composto pela oferta de serviços de proteção especial; benefícios monetários e em espécie;

inserção nas demais políticas públicas e no mercado de trabalho, dentre outros.

Já Sposati (1997), defende que os mínimos sociais devem estar atrelados à noção da garantia da cobertura de riscos de todos os cidadãos. Para a mesma autora *“estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social”* (idem; p.13).

Sposati (1997) utilizando-se dos argumentos de Ramesh Mishra, afirma que o padrão médio de vida supõe o pleno emprego e os serviços que possam satisfazer as necessidades básicas da população. E que se pode interpretar os mínimos sociais sob duas perspectivas: uma restrita que se constrói na noção de pobreza absoluta, e a outra, mais ampla e cidadão, que se estabelece no padrão básico de vida. A perspectiva restrita define mínimos sociais apenas como a segurança da sobrevivência biológica, ou seja, a garantia dos mínimos vitais e da supressão das necessidades nutricionais. Já a perspectiva ampla, além de cobrir a sobrevivência biológica, propõe a garantia das condições de poder trabalhar e manter-se no emprego; da qualidade de vida através do fornecimento de serviços e garantias por parte do Estado; do desenvolvimento humano através de serviços educacionais; e do atendimento das necessidades humanas gerais e especiais.

Sposati (idem) assim como Carvalho (2000), afirma que o padrão básico de vida é determinado pelo desenvolvimento sócio-econômico da sociedade e que a definição dos mínimos sociais não deve ter como padrão as piores condições de vida.

Por padrão básico de vida Sposati entende

“as condições objetivas de viver com um nível de dignidade ou de acesso a serviços sociais públicos e privados. O padrão de vida não decorre só da renda, pois inclui a capacidade de custear a atenção às necessidades e/ou a possibilidade de acessar a sua cobertura” (1997; p.22).

Para a mesma autora, o padrão básico de vida pressupõe o atendimento das necessidades da população, tais como, a preservação da vida humana e do desenvolvimento da autonomia. E ao definir os mínimos sociais é

necessário estabelecer padrão mínimo de serviços sociais que atendam essas necessidades.

Porém, no contexto neoliberal que atualmente vivemos os mínimos sociais são atrelados às piores e mais precárias condições de vida, focalizando a assistência nos considerados miseráveis, através de critérios seletivos rigorosos, proporcionando apenas a subsistência biológica e não a garantia do padrão básico de vida. Assim, a assistência vem sendo reduzida a ações compensatórias que visam apenas o atendimento das necessidades mais vitais e não ações contínuas que promovam seguranças básicas, tais como, garantia de rendimento para a satisfação das necessidades sociais, de equidade no atendimento às necessidades especiais decorrentes de fragilidades sócio-econômicas, de acesso a outras políticas sociais, entre outras (Sposati, 1997).

Podemos perceber claramente essa lógica nos programas sociais do governo estadual do Rio de Janeiro, como é o caso do Restaurante Popular, que se resume numa ação pontual de fornecimento de alimento, contrapondo a perspectiva mais ampla dos mínimos sociais que estabelece a provisão das necessidades básicas como previsto na LOAS.

Esta lógica está presente também no relato de um dos entrevistados, que diz o seguinte, *“não somente dar comida, mas de dignificar o ser humano, de mostrar para ele que ele existe”* (entrevistado nº 1). Essa fala demonstra um distanciamento do que está estabelecido na lei de regulamentação da assistência social, o que comprova o despreparo dos técnicos no que diz respeito à condução de um programa social.

Outro dado obtido nas entrevistas, importante de ser ressaltado, é o fato dos técnicos não participarem de nenhum curso de capacitação, o que poderia indicar a não preocupação em contratar funcionários qualificados tecnicamente para o desempenho da função, como também, a utilização política do programa, já que os administradores e nutricionistas ocupam cargos de confiança do governo, independente de serem capacitados ou não para gerirem um programa social. Grande parte dos técnicos entrevistados possuía formação profissional que não oferece elementos para gestão de um programa social: engenheiro, bancário, jornalista, securitário e advogado. Outros relataram não ter nenhuma qualificação ou ser administrador profissional.

Outro pondo que sobressaiu nas entrevistas refere-se ao fato de que grande parte dos técnicos relatou já ter passado por outros cargos de confiança na gestão tanto do Anthony Garotinho quanto da Rosinha Matheus. Logo, há uma transição de um cargo de confiança para outro, migrando de uma Secretaria para outra, ou mesmo de um programa social para outro.

Como se pode comprovar através da fala do entrevistado nº6, ao perguntarmos qual atividade realizava antes de administrar uma das unidades do Restaurante Popular sua resposta foi: *“Eu era coordenador da FIA, da Fundação para Infância e Adolescência, era assistente de coordenação”* (entrevistado nº6). Já outro entrevistado afirmou ter gerenciado uma outra unidade do Restaurante Popular, ou seja, transitou dentro do próprio programa, como também, de ter gerenciado o programa Reconstruindo Cidadania. E o entrevistado nº4 disse: *“Antes trabalhei no governo Garotinho, mas na Secretaria do Estado, junto ao governo. Eu era assessor da Secretaria de Governo”*.

Assim, alguns técnicos do Restaurante Popular já ocuparam outros cargos de confiança no governo e outro fato importante é que os técnicos são trocados de acordo com a gestão governamental. Ou seja, há uma troca de técnicos quando há mudança de gestão, a exceção ocorre quando os governantes são da mesma base aliada. Um exemplo deste fato é que o superintendente geral do Restaurante Popular foi mantido, mesmo após a transição da gestão Rosinha Matheus para a gestão de Sérgio Cabral. Isso ocorreu por conta do atual governador ser da mesma base aliada dos governadores anteriores.

Em relato, o entrevistado nº3 afirma

“Entrei com esse governo (Rosinha Matheus). Antes tinha outro. Esse restaurante foi inaugurado num dia, no outro dia Garotinho saiu do governo porque ele foi concorrer à presidência e entrou o governo do PT, da Benedita. Então a Benedita ficou nove meses, até que a Rosinha assumiu. Veio o pessoal do PT trabalhar aqui”.

Então, com a troca de governo ocorre a substituição dos técnicos, já que são cargos de confiança. Como o caso relatado pelo entrevistado nº3, onde com a saída de Garotinho do governo para concorrer às eleições presidenciais,

em 2002, a Benedita da Silva assumiu o governo. Nessa época houve troca dos técnicos dos restaurantes, após nove meses Rosinha Matheus foi eleita e novamente substituiu os funcionários de confiança do programa. Este fato demonstra como o programa vem sendo utilizado para fins político-partidários, visto que mesmo que haja um técnico altamente qualificado para o cargo só será mantido caso tenha relações políticas com o novo gestor, como aconteceu com o superintendente geral na passagem da gestão da Rosinha Matheus para a do Sérgio Cabral.

Os cargos de confiança do Restaurante Popular funcionam como uma rede de favoritismo político, onde na troca de governos novos técnicos são escolhidos não pela qualificação, mas sim por questões de relação pessoal e política. Os cargos de confiança é uma estratégia para os governadores garantirem que os seus nomes estarão articulados ao programa, tanto que todos os técnicos entrevistados apoiaram veementemente o casal de ex-governadores, passando uma imagem de que o programa é um ato bondoso do casal. Ou seja, ao invés da contratação ser de pessoas qualificadas que pudessem guiar o programa sob a ótica do direito e não do assistencialismo, optam por funcionários que possam garantir a lógica caritativa e assistencialista do programa, mantendo-o como instrumento de arrecadação de votos.

Segundo o entrevistado nº7,

“quando a Rosinha implantou este projeto de Restaurante Popular com comida a R\$1,00 real foi justamente isso, ela criou com a função de assistir as pessoas que estão passando fome, carente, são pobres, mas que pelo menos a R\$1,00 real vão poder ter uma refeição. O governo da Rosinha, a governadora, eu vejo que é uma pessoa muito populista, ela toda voltada para cidadania, para ação social, tanto que a gente tem Restaurante Popular, Hotel a R\$1,00 real, o cinema que vai sair R\$1,00 real. Então eu acho que todo projeto dela é dar felicidade, é dar lazer, cultura para pessoas que não tem condição”

Por essa fala observa-se a exaltação do nome da Rosinha Matheus, lembrando que o programa Restaurante Popular foi criado por Anthony Garotinho em 1999, mas como a associação dele com a ex-governadora é tão grande que o técnico a definiu como criadora do respectivo programa. Desta

forma, muitos programas foram criados na gestão do Anthony Garotinho, porém são também articulados ao nome de quem os deu continuidade.

“Quem fala do governo é exatamente porque a Rosinha governa para o povo, para aquele que sempre foi esquecido...nunca se fez tanto pela classe desprotegida. Todos os dias as pessoas passam aqui e dizem ‘Que Deus abençoe vocês’, ‘Que Deus abençoe esse governo que mata minha fome’, e isso é muito triste de ouvir, mas pelo menos eles sabem que na hora do sufoco eles tem a gente para recorrer” (entrevistado nº6).

Novamente um entrevistado exalta a pessoa da Rosinha Matheus, reafirmando a lógica da ajuda presente nas ações do governo, entendidas pelos próprios técnicos como caridosas, produto da boa vontade do seu mentor-benfeitor. “*Eu tenho que defender esse governo iniciado pelo Garotinho e que a Rosinha está dando continuidade*” (entrevistado nº5).

Os próprios técnicos reconhecem que o governo da Rosinha Matheus foi constituído nos aparatos criados pelo Garotinho, como por exemplo, os programas e projetos sociais, principalmente, o conjunto de programas “carros-chefe”: Restaurante Popular, Cheque Cidadão e Farmácia Popular.

Já o entrevistado nº4 afirma que:

“Mesmo sendo paliativo, o Restaurante Popular foi a melhor maneira possível de amenizar essa injustiça dessa distribuição de renda. As pessoas hoje são hipócritas, ela falam que doam, ao invés de doar frango doam a carcaça, o que resta do frango. O que sobra eles dão para o pobre e fazem uma campanha maravilhosa. Garotinho e Rosinha não fazem isso”

Neste discurso podemos observar que há uma naturalização das desigualdades sociais e dos programas meramente paliativos. Reproduz na sua fala a lógica da caridade e da solidariedade, caracterizando o programa como uma obra bondosa do casal de ex-governadores. Em todas as falas apresentadas percebe-se a concepção assistencialista, pautada na troca de favores, onde o beneficiário se torna um devedor, pagando sua dívida através do voto, reproduzindo a lógica clientelista que direciona o programa sob a ótica do favor e não do direito.

A ação pontual e emergencial citada anteriormente é intensificada por não haver nenhuma articulação do programa com políticas setoriais e com outros programas sociais, tais como, geração de emprego e renda. No que diz respeito a essa informação, um entrevistado afirma que *“a função do Restaurante Popular é apenas tentar minimizar o problema da fome no nosso estado”* (entrevistado nº 4), outro relata que *“o programa propõe a reconstrução da cidadania da pessoa”* (entrevistado nº 2), um terceiro administrador diz que *“é uma maneira de ajudar o povo com um alimento de boa qualidade”* (entrevistado nº 1). No entanto, o programa apenas atende uma necessidade pontual do usuário, reproduz a situação de pobreza e não desenvolve meios e condições para que os próprios indivíduos possam suprir suas necessidades de forma autônoma ao se inserirem no mercado de trabalho, como previsto no Art. 2º da LOAS, a saber, *“a assistência social tem por objetivos: III – a promoção da integração ao mercado de trabalho”* e neste mesmo artigo no Parágrafo Único *“a assistência realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza (...)”*.

Portanto, o programa tem por objetivo apenas suprir as necessidades físicas (reprodução biológica) da população considerada pobre e os técnicos envolvidos no programa relacionam o combate à desnutrição ou à subalimentação com a viabilização da cidadania, ou seja, o programa supostamente tornaria os indivíduos cidadãos apenas pelo fato de suprirem suas necessidades alimentícias. Logo, na perspectiva dos técnicos do Restaurante Popular, cidadão é aquele que tem acesso à alimentação e não aos direitos sociais previstos na LOAS e no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 que define como direitos sociais *“a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”*.

Os direitos sociais só foram reconhecidos como direitos positivos, ou seja, regulamentados em lei, no século XX, apesar de no século XIX ter havido algumas manifestações em prol do seu reconhecimento (Coutinho, 1997). Para este autor os direitos sociais *“permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material criada pela coletividade”* (Idem; p. 155). O autor acrescenta ainda que a maior luta com relação aos direitos sociais não é a regulamentação

em lei, mas sim torná-los efetivos na prática. Apesar do respaldo legal não garantir a materialização desses direitos, o reconhecimento em lei foi um grande passo para efetivá-los.

O contexto neoliberal e a proposta do Estado mínimo vêm acompanhados da transferência de responsabilidades para organizações da sociedade civil. Percebe-se que essa transferência traz conseqüências para os direitos sociais, que deixam de ser caracterizados por direitos positivos e passam a ser mediados pela lógica do favor.

É necessário ressaltar que cidadania não se constitui apenas através dos direitos sociais, mas também dos direitos civis e políticos. Os direitos civis, segundo Marshall, surgiram no século XVIII com fins de garantir o direito à liberdade individual, à liberdade de pensamento, de ir e vir e à liberdade de propriedade. Já os direitos políticos, regulamentados no século XIX, Marshall define como o direito de participação política, ou seja, votar, ser votado, direito de se associar e se organizar (Coutinho, 1997).

Ou seja, estabelece que a cidadania é um processo histórico, em que os direitos que a constituem são fenômenos sociais, direitos construídos historicamente e não inerentes aos indivíduos. Assim, Coutinho (1997) afirma que antes da regulamentação legal (direito positivo) existiu uma reivindicação social para que esse direito fosse reconhecido. Em suas palavras:

“A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração” (Idem; p. 146).

Já os técnicos envolvidos no programa Restaurante Popular defendem que este torna os indivíduos cidadãos apenas por suprir suas necessidades alimentícias mais imediatas. No entanto, mediante discussão apresentada sobre a concepção de Coutinho, que concentra-se na cidadania enquanto um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, pode-se afirmar que o programa Restaurante Popular não se insere no campo da cidadania e nem do direito, já que apenas oferece alimento uma vez ao dia, ainda pelo preço de R\$ 1,00 real, sem trazer melhorias reais nas condições de vida dos usuários, ou seja, o

programa constitui-se apenas numa prática paliativa, não estando de acordo com o que o autor define por cidadania moderna.

Apesar da articulação da ação do programa com o termo cidadania, o usuário tem que se revestir de não-cidadão para ser atendido, pois na lógica do mercado cidadão é aquele capaz de prover suas próprias necessidades. Nesse sentido, o indivíduo que depende da assistência social é considerado não-cidadão, incapaz de satisfazer suas necessidades de forma autônoma. Constituindo-se o que Sônia Fleury (1994) denomina por cidadania invertida; assim, para o indivíduo ter acesso tem que comprovar ser não-cidadão.

Essa concepção de cidadania invertida, segundo a autora, estaria orientando cada vez mais a lógica dos programas de assistência social, reafirmando práticas assistencialistas, na qual a assistência fica reduzida ao favor, à benesse, reproduzindo a pobreza, contrapondo a noção da perspectiva da política pública, provedora dos mínimos sociais e viabilizadora de direitos.

O fato acima ocorre, pois a maior parte dos programas e das análises oficiais no Brasil orientam-se por uma concepção de pobreza absoluta e não relativa, ou seja, “*a desigualdade é vista como um fenômeno natural e indispensável ao desempenho eficaz da economia e das relações sociais*” (Pereira, 1994; p. 92). Assim, nessa perspectiva as ações são de cunho emergencial, voltadas para as carências individuais mais graves; ações direcionadas apenas para suprir as necessidades de subsistência dos indivíduos. Estas ações são entendidas como “*assistência social stricto sensu*” que se contrapõe à “*assistência lato sensu*”, pois esta de forma contrária promove ações planejadas e continuadas, baseando-se na noção de pobreza relativa, ou seja, apoiada na idéia de que a desigualdade social não é natural e sim uma diferença entre setores mais ricos e mais pobres; propondo uma redistribuição de renda como solução do problema (Idem; p. 91 – 92).

Pode-se afirmar que as ações do governo no estado do Rio de Janeiro são guiadas por essa noção de “*assistência social stricto sensu*”, pois são ações focalizadas, pontuais, fragmentadas que mantêm a população usuária na mesma situação de pobreza, constituindo-se num espaço propício às práticas clientelistas. Logo, o programa atende apenas uma parcela específica da população necessitada (apenas aqueles que se encontram em extrema

pobreza) que são mantidos na mesma condição de vulnerabilidade social, já que o programa não desenvolve meios para que os usuários supram suas necessidades de forma autônoma, reforçando a dependência da população, tornando-se clientela do governo, pois não oferece condições de inserção social. Como o programa é perpassado pela lógica do favor, a população usuária se sente devedora de quem criou o programa e em troca do acesso garante o seu voto ao político. Essa lógica é percebida no discurso dos técnicos envolvidos no programa Restaurante Popular, que exaltam ao criador do programa, ou seja, definem o Restaurante Popular como um ato caridoso e bondoso do ex-governador Anthony Garotinho que foi quem o criou e da ex-governadora Rosinha Matheus que o expandiu, reforçando a utilização do voto como moeda de troca.

Assim, o político desenvolve um programa social meramente paliativo para suprir as necessidades imediatas da população, que se torna dependente e que em troca do acesso vota no político que o criou ou que promete manter o programa no plano de governo. A população tem no programa sua única fonte de viabilização de necessidades por isso vota com a perspectiva do mesmo continuar em funcionamento. Isso permite que o programa seja utilizado para fins eleitoreiros.

Essa prática clientelista não é novidade no Brasil e nem no estado do Rio de Janeiro, pois é uma prática que vem se constituindo historicamente. Logo, o clientelismo marcou a história política brasileira, onde se prestava favores em troca da lealdade política e pessoal, formando redes clientelistas que viessem a garantir a vitória eleitoral. Desta forma, os políticos praticavam ações provisórias, eventuais e imediatas que trariam rapidamente o retorno almejado: o voto.

“O clientelismo, conforme Graham, ao mesmo tempo que sustentava a parafernália do Estado, era sua razão de ser, e o ‘círculo de apadrinhamento – eleições – apadrinhamento, (sic) fortalecia os valores do próprio sistema clientelista, baseado na troca de gratidão por favor’ “ (Oliveira, 2003; p. 94).

Essa lógica clientelista vem sendo mantida na atualidade brasileira, ou seja, as relações entre população e político continuam perpassadas pela troca

de favores, onde estes atendem as necessidades mais emergenciais da população sob a ótica do favor, tornando-os devedores que pagam sua dívida através do voto.

“Como conteúdo de relações políticas e vínculos entre Estado e sociedade, o clientelismo se fortalece, principalmente, a partir de necessidades que são sempre excepcionais e urgentes. É o momento da necessidade, portanto, que firma o acordo da prestação do favor” (Oliveira, 2003; p. 102).

Apesar dos avanços trazidos com a Constituição Federal de 1988 e com a aprovação da LOAS, que inserem a assistência no campo dos direitos, caracterizando-a como política pública, concentra-se ainda nesta área a maior manifestação de práticas clientelistas. O que acaba por conferir à área a continuidade de ações emergenciais e pontuais, fortalecendo-se a noção de favor e caridade, destituindo-a do caráter de direito.

Desta forma, a assistência acaba por se resumir em ações fragmentadas e focalizadas que viabilizam ajudas, concessões e favores, tendo o voto como moeda de troca, reproduzindo relações clientelistas e inviabilizando a perspectiva de direito na assistência (Oliveira, 2003).

Segundo a mesma autora, na lógica do clientelismo,

“não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela” (Oliveira, 2003; p. 24).

Um exemplo desta situação na assistência, percebe-se no estado do Rio de Janeiro, especificamente nas gestões do Anthony Garotinho e da Rosinha Matheus, já que ambos se utilizaram dos programas sociais para fins de vantagens políticas e eleitoreiras.

Porém, essa prática do voto como moeda de troca não é um fato presente apenas nos governos do Anthony Garotinho e da Rosinha Matheus, mas marcou também um outro período histórico do estado do Rio de Janeiro, conhecido por Chaguismo. Portanto, essa prática clientelista perpassou também as gestões de Chagas Freitas.

“Nesse sentido, nos parece significativa a declaração da governadora Rosinha Garotinho, publicada no jornal O Globo de 10

de outubro de 2003, na qual ela comenta que na região fluminense, após o Chaguismo e o Brizolismo, 'por que não o Garotismo?'" (Versiani, 2005; p. 7 – 8).

No entanto, é relevante ressaltar as diferenças entre o clientelismo de Chagas Freitas e do casal de ex-governadores (Anthony Garotinho e Rosinha Matheus), como desenvolverei a seguir.

3.3) Clientelismo religioso e o programa Compartilhar/Cheque Cidadão

O princípio republicano prevê a separação entre Estado e Igreja, ou seja, a separação entre as questões religiosas e as questões políticas. No Brasil desde o final do século XIX temos a implementação da República, porém mesmo com sua promulgação a política continuou perpassada por aspectos religiosos, principalmente da Igreja católica. No entanto, a partir de meados da década de 80 os evangélicos passaram a participar mais ativamente do contexto político, especialmente no período da Assembleia Constituinte em 1988, chegando a formar uma bancada religiosa. Segundo Machado (2006), a discussão sobre este fenômeno está organizada em duas dimensões: "*o princípio legal da separação entre Estado e a Igreja e a tese da privatização da moralidade e da religião*" (p.18 e 19). Portanto, apesar do Brasil ser uma República percebe-se ainda hoje a influência de líderes religiosos no campo político.

"Ao longo do tempo, estes 'funcionários religiosos' influenciaram a política a partir de seus templos, Igrejas, centros e terreiros sem enfraquecer a 'comunidade religiosa', sem colocar em risco sua razão de ser" (Novaes, 2006; p. 1).

As Igrejas evangélicas, principalmente as pentecostais, começaram a atuar no Brasil no início do século XX, crescendo vertiginosamente nos anos 50, 60 e 70, utilizando o rádio e a televisão para divulgar suas mensagens (Novaes, 2006).

Logo, a partir de 1988 há um grande número de políticos evangélicos atuando na realidade brasileira. Apesar de este fenômeno ocorrer nas três esferas governamentais focalizarei minha atenção no governo estadual do Rio de Janeiro, nas gestões do Anthony Garotinho e da Rosinha Matheus, ambos integrantes da Igreja pentecostal.

Segundo Machado (2006), a Rosinha Matheus é a terceira governadora do estado do Rio de Janeiro com essa identidade religiosa.

“Sucedeu a Anthony Garotinho, seu esposo, e Benedita da Silva, que tentou se reeleger nas eleições de 2002, mas não conseguiu chegar ao segundo turno” (Machado, 2006; p. 22 – nota de rodapé nº 26).

Portanto, tanto nas eleições de 1998 quanto nas eleições de 2002 foram vitoriosos candidatos de base evangélica. Pode-se dizer que esses candidatos ligados a alguma religião, além do espaço tradicional de campanha política, como a televisão, os jornais e panfletos, ainda possuem um espaço privilegiado, a instituição religiosa. Esses políticos se utilizam da influência que os pastores têm junto à população freqüentadora da Igreja, assim todos os dias podem viabilizar suas campanhas políticas no momento dos cultos ou orações, onde há um aglomerado de pessoas que podem vir a se tornar o principal reduto eleitoral do político.

Desta forma, os políticos evangélicos possuem o espaço da Igreja para divulgar seus nomes entre o número elevado de fiéis. Pois, segundo Censo de 2000, o estado do Rio de Janeiro ocupa a quarta posição dos estados com maior número de população evangélica no Brasil (Machado, 2006). Assim, estes políticos possuem uma campanha privilegiada com relação aos políticos que não professam nenhuma religião.

“As Igrejas evangélicas, com seu alto índice de freqüência, são vistas como celeiros de eleitores congregados. Não há outra instituição social que reúna tantas vezes as mesmas pessoas na mesma semana. Nesta busca de votos, mesmo criticando candidatos evangélicos, todos os candidatos acabam misturando religião e política” (Novaes, 2006; p. 5).

Segundo Novaes (2006), o ato de fazer campanha política nas Igrejas evangélicas e ter apoio do pastor não significa que todos os fiéis irão votar no candidato que o pastor indica, nem que os fiéis irão votar somente em candidatos evangélicos. Pois, a denominação “evangélico” no Brasil nem sempre é um atributo positivo ao candidato, já que aqui, na imagem do evangélico

“há sempre uma mistura de *respeito* – por se tratar de uma religião de conversão em que o fiel se sujeita ao controle social de suas igrejas – com a *desconfiança* alimentada pelas acusações de manipulação, charlatanismo e extorsão financeira através do dízimo” (Idem; p. 6).

Apesar disso, o apoio de uma liderança religiosa e os discursos desenvolvidos no âmbito da Igreja são pontos favoráveis ao candidato religioso, que pode vir a ter nessa estrutura a formação de um reduto eleitoral, conseqüentemente, tendo vantagens em relação a outros candidatos que não dispõem dessa estrutura.

Assim, Machado (2006) afirma que “o ator religioso utiliza o *engajamento em atividades sociais da Igreja como atributo político para conseguir votos e, uma vez eleito, privilegia as questões religiosas e assistenciais*” (p. 43 e 44).

Desses candidatos evangélicos, as que são do sexo feminino, não necessariamente estão atreladas às demandas do movimento de mulheres, apesar dessas candidatas além de resgatar a identidade religiosa, também resgatam a identidade de gênero, ou seja, utilizam em suas campanhas políticas o atributo religioso e a identidade feminina. Trabalharei mais adiante com este aspecto no desenvolvimento das características da gestão da Rosinha Matheus.

Primeiramente é necessário explicitar as características da gestão do ex-governador evangélico Anthony Garotinho⁹, que conduziu o estado do Rio de Janeiro combinando o aspecto religioso com o clientelismo político.

Anthony Garotinho foi vitorioso nas eleições de 1998 para governador do estado do Rio de Janeiro pelo PDT – Partido Democrático Brasileiro. Nas suas campanhas políticas se utilizou massivamente da sua identidade religiosa, tanto que Novaes (2006) afirma que “*é possível que os votos evangélicos tenham sido o ‘diferencial’ que na ocasião garantiu a Garotinho vencer para governador*” (p. 4).

⁹ “Militou no Partido Comunista, na década de 1980 ajudou a fundar o PT da cidade de Campos, partido pelo qual disputou sua primeira eleição. Posteriormente, migrou para o PDT, pelo qual se elegeu prefeito por duas vezes. Foi secretário de Agricultura do estado e, em seguida, governador, graças a uma aliança política com o PT. Finalmente, no exercício do Poder Executivo, trocou o PDT pelo Partido Socialista Brasileiro, agremiação pela qual disputou as últimas eleições” (Machado, 2006; p. 83).

O mesmo ocorreu quando lançou sua candidatura para o cargo de presidente da República em 2002, tendo uma votação elevada em praticamente todo o estado do Rio de Janeiro, ultrapassando o número de votos do candidato rival Luís Inácio Lula da Silva em quase todos os municípios do respectivo estado.

Já Novaes (2006) afirma que Anthony Garotinho teve votação mais expressiva nas regiões onde a rede de televisão Rede Record (do bispo Edir Macedo) oferece transmissão. Afirmou também que os votos se concentraram em lugares onde há um maior número de pentecostais e teve menor votação nos locais onde há maior número de católicos.

Garotinho em seu governo se utilizou de uma rede clientelista e assistencialista, principalmente pela criação de programas sociais paliativos e emergenciais, tendo como secretária de Ação Social sua esposa Rosinha Matheus. Assim, combinou o tradicional clientelismo político, muito característico do programa Restaurante Popular, com clientelismo religioso, mais atuante no programa Cheque Cidadão. Desta forma, aproveitou-se dessas duas dimensões para angariar votos no pleito de 1998 (para o cargo de governador) e no de 2002 (para o cargo de presidente da República). Ainda neste ano de 2002 sua esposa Rosinha Matheus aproveitou-se do aparato clientelístico desenvolvido por Garotinho para eleger-se governadora do estado do Rio de Janeiro no primeiro turno.

As duas gestões – Anthony Garotinho e Rosinha Matheus – foram bem parecidas, principalmente no que concerne aos programas sociais emergenciais e a sua utilização para fins eleitoreiros. Estes, apesar de criados na gestão do Anthony Garotinho, tiveram seqüência e expansão na gestão de sua esposa.

O clientelismo político já foi trabalhado anteriormente junto com a exposição do programa Restaurante Popular. Nesta etapa focalizarei minha atenção no clientelismo religioso e trarei como exemplo dessa prática o programa Cheque Cidadão, apesar do meu trabalho não ter como foco este programa social.

O programa Cheque Cidadão foi criado em 5 de novembro de 1999, pelo então governador Anthony Garotinho, através do Decreto 25.681, que em

agosto de 2000 sofreu alterações pelo Decreto 26.993. Nas duas gestões dos ex-governadores o programa atingiu 89 municípios, somente Itatiaia, Nova Friburgo e Rio Bonito não foram beneficiados.

Cada família inscrita recebe um cheque nominal no valor de cem reais para ser usado na compra de gêneros alimentícios e de higiene pessoal nos supermercados conveniados à Associação de Supermercados do Rio de Janeiro. É necessário a apresentação do documento de identidade, sendo proibida a compra de bens de consumo duráveis, cigarro e bebida alcoólica. As famílias têm que comprovar como o benefício foi utilizado através da apresentação de notas fiscais aos voluntários. Os usuários que não apresentarem a nota fiscal na data estabelecida pelo voluntário poderão ser excluídos do programa.

Os critérios de elegibilidade do programa são rígidos, focalistas e clientelistas: para participar as famílias devem ter renda per capita de até 1/3 do salário mínimo, crianças menores de 14 anos matriculadas na escola e com carteira de vacinação em dia, além da obrigatoriedade do CPF na hora do cadastramento ou recadastramento. Ainda, as famílias devem morar próximo à entidade religiosa que é responsável pelo cadastro e distribuição do cheque por meio de voluntários (membros da instituição).

As instituições religiosas além de serem responsáveis pela distribuição mensal dos cheques, são também responsáveis pela visita aos lares mais necessitados e realizam o cadastramento gratuito no programa. Apesar das instituições poderem ser de qualquer credo, há predominância das Igrejas evangélicas. Tanto que Machado afirma que

“o programa Cheque Cidadão atingia 44 mil famílias carentes, através de uma rede constituída por 807 instituições religiosas. Desse conjunto de instituições, 82% eram evangélicas, 11% católicas e apenas 2,4% espíritas. A superioridade numérica das pentecostais era surpreendente, e só a Assembléia de Deus, situada no primeiro lugar do ranking das entidades, contava com 307 templos” (2006; p. 61).

O ex-governador Anthony Garotinho afirmava não haver problemas em direcionar verba pública para fortalecer o seu credo, pois para ele não havia

problema em um pastor distribuir cheques convidando os beneficiários para o culto¹⁰.

Essa fala demonstra como o programa foi viabilizado pelas instituições evangélicas, privilegiadas pelo ex-governador que professa o mesmo credo, com o objetivo político de angariar o maior número de votos entre os fiéis dessa religião. Ou seja, articulou o objetivo assistencialista do Cheque Cidadão com aspecto religioso, privilegiando os usuários evangélicos que viriam a se tornar seu reduto eleitoral. Portanto, utilizou-se do benefício assistencial ligado à religião para viabilizar sua campanha política.

O programa, tanto na gestão Anthony Garotinho quanto na Rosinha Matheus, foi alvo de uma série de denúncias que comprovam como o Cheque Cidadão vem sendo perpassado por questões de favoritismo político e religioso, que são elementos usados para transformar o respectivo programa em uma máquina de arrecadação de votos. *“O próprio governo do estado já recebeu 117 denúncias sobre o mau uso do Cheque Cidadão”*¹¹.

Lembrando que as denúncias ligadas a este programa são de diversas ordens: principalmente de cunho religioso, como por exemplo, a exclusão de usuários por não professarem a mesma religião das entidades que distribuem os cheques, ou seja, a participação nos cultos acabou virando um critério de elegibilidade, em que apenas os que se dispõem a assistir são incluídos no programa.

“Sua distribuição por meio de igrejas de algumas denominações, tem dado margem a discriminações, já que para muitos o mesmo direito tem sido negado, ainda que tenham condições sócio-econômicas semelhantes aos de beneficiários”¹².

Outro exemplo refere-se ao privilégio das Igrejas evangélicas na distribuição dos cheques, como também, alguns pastores que atuam como cabo eleitoral, utilizando o programa para viabilizar campanhas políticas para determinados candidatos.

“O programa apelidado de Cheque Cidadão revelou-se um instrumento demagógico que privilegia as igrejas evangélicas –

¹⁰ Estas informações foram obtidas em algumas reportagens encontradas nos seguintes sites: www.zaz.com.br/istoe e www.geocities.com/reandadebr.

¹¹ Citação retirada da página da internet: www.geocities.com/reandadebr

¹² Citação retirada da página da internet: www.senado.gov.br.

reduto eleitoral de Garotinho. Às denúncias feitas pelos beneficiários se junta agora a revelação de José Carlos Azevedo, que atuou por sete meses como fiscal do programa. 'Tem muita safadeza no Cheque Cidadão', afirma Azevedo, que era encarregado de descredenciar as igrejas que manipulassem o benefício. 'Pastores usam o programa para aumentar o número de fiéis, fazer campanha política e pedir dinheiro'¹³.

Portanto, as denúncias apontam para o fato de que os pastores teriam manipulado o programa de forma a viabilizar campanha política e expandir suas Igrejas, utilizando critérios religiosos e político-partidários na seleção dos beneficiários, já que são eles que escolhem os usuários.

"O volume de reclamações levou os deputados a destinar uma linha telefônica só para receber as denúncias. Muitas delas revelam que pastores só fazem cadastros com a apresentação do título de eleitor. Outras contam que os religiosos obrigam os cadastrados a assistir aos cultos"¹⁴.

Logo, o programa constitui-se num dos elementos do clientelismo religioso desencadeado pelo casal de ex-governadores, Anthony Garotinho e Rosinha Matheus, ambos em suas gestões privilegiaram as Igrejas evangélicas na condução e distribuição dos cheques, já que as igrejas desse credo é o principal reduto eleitoral do casal.

"O governador admite e justifica o uso de dinheiro público para fortalecer igrejas de seu credo. Para Garotinho, não há problema em um pastor distribuir cheques convidando cidadãos para o culto"¹⁵.

Assim, o Cheque Cidadão além de ser um programa emergencial, paliativo e pontual, é um instrumento para reprodução da imagem do casal de ex-governadores, Anthony Garotinho e Rosinha Matheus, assim como, para angariar votos.

O diferencial entre o Cheque Cidadão e o Restaurante Popular é que este é perpassado apenas pelo clientelismo político tradicional, já aquele é também influenciado por questões religiosas, constituindo-se o que se

¹³ Citação retirada da página da internet: www.geocities.com/reandadebr - esta matéria estava intitulada Cheque Confusão.

¹⁴ Citação retirada da página da internet: www.zaz.com.br/istoe.

¹⁵ Citação retirada da página da internet: www.zaz.com.br/istoe.

denomina de clientelismo religioso. Ambos os programas permitem que os usuários apenas satisfaçam suas necessidades biológicas, ou seja, são ações pontuais e de pronto atendimento que garantam apenas os mínimos vitais.

Os programas sociais desenvolvidos por Anthony Garotinho e seu apelo político teria garantido a vitória da Rosinha Matheus nas eleições de 2002 para o cargo de governadora do estado do Rio de Janeiro no primeiro turno e ainda permitiu com que Anthony Garotinho obtivesse um elevado número de votos quando se candidatou à presidente da República no mesmo ano. Como veremos mais adiante com a análise dos dados obtidos no Tribunal Regional Eleitoral – TRE.

Nesse sentido, Machado (2006) afirma que o sucesso do casal no estado do Rio de Janeiro ocorre por conta da implementação de programas assistencialistas, dentre eles, o Restaurante Popular e Cheque Cidadão, além do apoio advindo de líderes religiosos, principalmente da Assembléia de Deus. Acrescentando *“várias dessas Igrejas funcionaram como verdadeiros comitês eleitorais, e muitos pastores assumiram o papel do tradicional cabo eleitoral”* (Idem; p. 84).

A mesma autora afirma ainda que

“junto com outras iniciativas de caráter populista, o programa Cheque Cidadão constituiu uma variável importante para a eleição, no primeiro turno, de uma mulher que nunca havia disputado um cargo eletivo” [refere-se à Rosinha Matheus] (Machado, 2006; p. 95).

Logo, Anthony Garotinho e Rosinha Matheus viabilizaram programas assistencialistas, paliativos, focalistas que tornaram o indivíduo dependente da intervenção dos programas, visto que estes não trazem melhorias efetivas na qualidade de vida dos usuários. Os benefícios ou serviços são repassados aos indivíduos como favor e não como direito, assim os beneficiários se sentem devedor de quem os prestou o favor, no caso o casal de ex-governadores, pagando suas dívidas através do voto.

Pressuponho que os programas tornam os usuários dependentes da intervenção, visto que um cheque mensal de cem reais ou uma alimentação a um real não mudará a situação de miserabilidade dos usuários, apenas minimizará as consequências da desigualdade social, tendo ainda o agravante

do apelo caritativo e político dos mesmos. Portanto, Anthony Garotinho voltou-se para a reprodução de programas assistencialistas e emergenciais que lhe dessem o retorno imediato tão esperado, o voto dos usuários, como vimos nas eleições de 2002. Já a Rosinha Matheus tratou de ampliar esse instrumento de angariar votos para garantir o reconhecimento do seu nome no estado do Rio de Janeiro e ter formado o seu reduto eleitoral.

Apesar dos programas assistencialistas serem utilizados com fins eleitoreiros por parte dos seus criadores, é necessário ressaltar que esses programas muitas vezes são a única fonte de sobrevivência dos usuários, o único mecanismo de manter pelo menos suas necessidades mais imediatas atendidas, como a necessidade alimentícia. Logo, os programas têm uma dupla função: máquina política (para seus criadores) e mecanismo de sobrevivência (para seus usuários).

Assim, as gestões de Anthony Garotinho e Rosinha Matheus foram perpassadas por clientelismo e por uma rede de apoio composta por líderes religiosos. Apropriaram-se em suas campanhas políticas da imagem do candidato religioso e caritativo, ou seja, aquele político que apresenta seus programas assistencialistas como grandes obras eleitoreiras que os diferenciam dos demais concorrentes.

Machado (2006) afirma que os políticos brasileiros se utilizam da rede clientelista (serviços sociais em troca de votos) não apenas na campanha eleitoral, mas também no decorrer do mandato, como vimos no governo da Rosinha Matheus, que inaugurou novas unidades do programa Restaurante Popular e desenvolveu outros programas sociais.

“Não se pode ignorar que a intermediação dos cheques concedidos pelo governo estadual cria uma empatia do beneficiado com o mediador na comunidade, favorecendo-o no momento da disputa eleitoral” (Machado, 2006; p. 119).

Apesar do governo do Anthony Garotinho e da Rosinha Matheus terem aspectos semelhantes é importante explicitar as características específicas da gestão da Rosinha Matheus.

Ela ganhou o processo eleitoral de 2002 para o cargo de governadora no primeiro turno; apropriou-se na sua campanha política da identidade

religiosa (evangélica da Igreja Presbiteriana), do aparato clientelístico construído pelo seu marido e da identidade feminina atrelada principalmente à maternidade. Ao contrário, Bendita da Silva, principal adversária da Rosinha Matheus, apesar de também ser evangélica, construiu sua campanha política na identidade étnica, não fazendo qualquer menção de articulação da mulher com a família e com a maternidade.

Portanto, Rosinha Matheus¹⁶ aproveitou-se de todo aparato construído por seu marido, especialmente dos programas assistencialistas, como Cheque Cidadão e Restaurante Popular. Segundo Machado (2006), a Rosângela Matheus acrescentou o apelido do seu marido em seu nome, passando a se chamar Rosinha Matheus Garotinho, pois assim a vinculação entre eles ficaria mais explícita, como também desenvolveu nas suas campanhas políticas o discurso de que *“era necessário retomar as políticas sociais implementadas no governo Garotinho e que teriam sido interrompidas na breve gestão de Benedita da Silva”* (p. 125).

Ainda na sua campanha política, Rosinha Matheus desenvolveu o discurso atrelado à maternidade e ao fato de ser dona-de-casa, ou seja, na sua campanha trouxe a idéia de que estaria apta para governar o estado apenas por administrar “bem” sua casa e seus nove filhos.

“A reportagem ‘O fenômeno Rosinha’, publicada na revista Época, de 2 de setembro de 2002, descrevia a candidata da seguinte forma: ‘A história ilustra a personalidade própria que Rosinha tem demonstrado na campanha ao governo do Rio de Janeiro, onde desembarcou no rastro da carreira do marido, o candidato à presidência Anthony Garotinho. Na TV, ela fala com a desenvoltura de quem, como Garotinho, já teve programa de rádio. Para as ruas, leva o jeitão de boa dona-de-casa sem culpa, do tipo que seria execrado pelas feministas décadas atrás’” (Machado, 2006; p. 125 – nota de rodapé nº 201).

¹⁶ “Durante a gestão de seu esposo, Rosângela Matheus atuou como presidente da ONG criada pelo casal, Vida Obra Social, e a partir de 1999 assumiu a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania, numa estratégia que já sinalizava a intenção do casal de ampliar o poder político da família. Em 2000, acompanhou o marido na troca de agremiação partidária, saindo do PDT e se filiando ao PSB, legenda pela qual disputaria e venceria sua primeira eleição, ajudando a projetar politicamente Anthony Garotinho no plano nacional” (Machado, 2006; p. 124).

No que diz respeito às eleições de 2002, as duas principais candidatas, Rosinha Matheus e Benedita da Silva se utilizaram da identidade feminina e religiosa em suas campanhas, porém de forma distinta. Benedita da Silva priorizou sua participação na esfera pública e a Rosinha Matheus focalizou a construção da sua imagem na esfera privada, especialmente no casamento com Anthony Garotinho, construindo uma imagem tradicional e conservadora da mulher na sociedade (Machado, 2006).

“Uma pesquisa do IBOPE divulgada durante o período eleitoral mostrou que a candidatura da Rosinha ‘tinha mais força entre mulheres, jovens, pobres e a população com menos tempo de estudo’. Ou seja, justamente naqueles segmentos sociais que buscavam nos programas assistenciais do governo do estado uma alternativa para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social” (Machado, 2006; p. 126).

Através deste discurso podemos perceber como a Rosinha Matheus teve vantagens em relação à Benedita da Silva no pleito de 2002, em decorrência da utilização do aparato clientelístico desenvolvido no período da gestão do Anthony Garotinho¹⁷.

Portanto, Rosinha Matheus mesmo tendo sua primeira candidatura venceu no primeiro turno e logo que assumiu o governo nomeou Anthony Garotinho para o cargo de secretário de Segurança do Estado, afirmando que estava “colocando como secretário o que tenho de mais importante na minha vida, meu marido” (Machado, 2006; p. 127). Posteriormente, Garotinho largou esta função e foi nomeado para outro cargo de secretário, agora na Secretaria de Governo e de Coordenação do Estado do Rio de Janeiro.

Anthony Garotinho apesar de não ter sido vitorioso no pleito para a presidência da República em 2002 permaneceu no meio político através da gestão da Rosinha Matheus, dando continuidade a sua imagem pública.

Portanto, o casal de políticos se utilizou do clientelismo político tradicional e de um novo clientelismo, o de cunho religioso.

¹⁷ Rosinha Matheus recebeu um total de “4.101.423 votos, o que representa mais da metade (51,3%) do conjunto de votos válidos apurados. Já Benedita da Silva recebeu um total de 1.954.379 votos, ou 24,5% dos votos válidos no estado” (Machado, 2006; p. 126).

“Assim, a comunidade de fiéis torna-se também uma base eleitoral importante, e a rede de relações religiosas desdobra-se em uma poderosa rede de relações políticas” (Machado, 2006; p. 139).

Desta forma, Anthony Garotinho e Rosinha Matheus construíram no estado do Rio de Janeiro uma rede clientelista, através dos programas assistencialistas, e corporativa, através da rede das instituições evangélicas, principalmente na implementação do programa Cheque Cidadão.

3.4) Restaurante Popular: uma análise a partir das eleições de 2002¹⁸

O Restaurante Popular apesar de ser financiado com recurso público, é utilizado em benefício próprio dos governantes, recriando as práticas clientelistas, cuja meta principal é a obtenção de votos nos pleitos eleitorais. Essa afirmação é reforçada com as informações obtidas no Tribunal Regional Eleitoral do estado do Rio de Janeiro¹⁹.

O primeiro questionamento refere-se ao fato da maior parte dos municípios que possuem Restaurante Popular ser gerido por prefeitos do mesmo partido ou da base aliada, na época, de Anthony Garotinho e da Rosinha Matheus. O programa só foi implementado em municípios cujos prefeitos integrassem a mesma coligação política dos ex-governadores anteriormente citados, deixando localidades que demandavam²⁰ a implantação do programa sem qualquer ação. Os municípios que possuem o programa Restaurante Popular apresentam um colégio eleitoral elevado, ou no caso específico de Campos dos Goytacazes, que independente de ser base aliada ou não, é uma localidade paradigmática para o casal Garotinho, por se tratar da cidade natal do casal, onde iniciaram a vida política, sendo um local até os dias atuais identificado com os políticos em questão. Compreendemos esse fato como um elemento importante que explica o alto percentual de votos de ambos políticos, nessas localidades, nos pleitos analisados, como pode-se observar na tabela 1.

¹⁸Este tópico é um dos resultados do subprojeto de pesquisa intitulado: “Mapeamento e Análise das Políticas e Programas de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: uma trajetória legal, bibliográfica e institucional”, desenvolvido conjuntamente com a aluna Vanessa Etelvino Faria e que será publicado na III Jornada Internacional de Políticas Públicas.

¹⁹ Site do TRE: www.tre-rj.gov.br.

²⁰Considera-se municípios demandantes aqueles com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Tabela 1: Municípios que apresentam os programas Restaurante Popular e Farmácia Popular

Municípios	Eleitorado 2002	Programas	Supostos motivos da implementação dos programas nos municípios
1. Campos	283.864	RP e FP	Cidade natal do casal Garotinho
2. Duque de Caxias	506.886	RP e FP	Base aliada (99 e 2002)
3. Niterói	382.994	RP e FP	Base aliada (99)
4. Nova Iguaçu	453.494	RP e FP	Base aliada (99 e 2002)
5. Rio de Janeiro	4.327.481	RP e FP	Eleitorado elevado
6. Barra Mansa	116.488	RP	Base aliada (2002)
7. Itaboraí	110.843	RP	Base aliada (2002)
8. Araruama	60.088	FP	-
9. Itaperuna	65.522	FP	Base aliada (2002)
10. Nova Friburgo	124.572	FP	-
11. Petrópolis	207.877	FP	Eleitorado elevado
12. Resende	71.264	FP	Base aliada (2002)
13. São Gonçalo	561.405	FP	Eleitorado elevado
14. São João de Meriti	320.350	FP	Base aliada (2002)
15. Volta Redonda	187.626	FP	Base aliada (2002)

R.P: Restaurante Popular

F.P: Farmácia Popular

Apesar do critério de escolha dos locais para a implantação do programa Restaurante Popular ser, conforme relatam os técnicos envolvidos no programa, o Índice de Desenvolvimento Humano, podemos visualizar nas tabelas 2 e 3 que este critério não foi levado em consideração, visto que os municípios com os 10 piores IDH's não foram contemplados com o respectivo programa.

Tabela 2: Colégio Eleitoral dos municípios com os piores IDH's

Municípios com os piores IDH's do estado do Rio de Janeiro em 2000.	Eleitorado
1. Varre e Sai	6.572
2. São Francisco de Itabapoana	31.252
3. Cardoso Moreira	10.817
4. Laje do Muriaé	6.291
5. Sumidouro	11.302
6. Duas Barras	8.204
7. São José de Ubá	5.540
8. Paty dos Alferes	18.019
9. São José do Vale do Rio Preto	11.809
10. Tanguá	17.550

Em 1999, quando houve a inauguração do 1º Restaurante Popular os municípios que apresentavam os piores IDH's não foram beneficiados²¹. Em 2004 com a nova gestão, Rosinha Matheus, as localidades com pior IDH continuaram excluídos do programa, já que em 2000 Varre e Sai, o município com IDH mais baixo do estado, não foi beneficiado com tal programa e Barra Mansa com o 6º melhor IDH foi contemplado. Logo, a implementação do Restaurante Popular, tanto na gestão Garotinho quanto na Rosinha Matheus,

²¹ Ao contrário, Niterói, o melhor IDH do estado do Rio de Janeiro, ocupando a 1º posição, possui o Restaurante Popular. Este fato ocorre, em hipótese, por questões políticas, já que o prefeito, no período de implementação do programa, era Roberto Silveira – PDT, base aliada do Anthony Garotinho, como também pelo fato de ter um colégio eleitoral significativamente elevado.

não foi guiada pelo Índice de Desenvolvimento Humano, mas sim por outras questões políticas e eleitorais.

Tabela 3: Municípios que apresentam os maiores colégios eleitorais em 2002, alguns de seus programas sociais e as posições que ocupam no IDH

Municípios com maior número de eleitorado	Eleitorado 2002	Programas	Posição no IDH 2000
1. Rio de Janeiro	4.327.481	RP e FP	2º
2. São Gonçalo	561.405	FP	22º
3. Duque de Caxias	506.886	RP e FP	52º
4. Nova Iguaçu	453.494	RP e FP	45º
5. Niterói	382.994	RP e FP	1º
6. São João de Meriti	320.350	FP	35º
7. Campos dos Goytacazes	283.864	RP e FP	55º
8. Belford Roxo	248.385	Café da Manhã nas estações	59º
9. Petrópolis	207.877	FP	3º
10. Volta Redonda	187.626	FP	4º

Outro ponto a ser ressaltado é que os 10 municípios com pior IDH possuem um colégio eleitoral relativamente pequeno se comparado com os que receberam o programa Restaurante Popular. Pode-se questionar que esses municípios mais pobres não foram beneficiados com o programa devido ao baixo eleitorado, o que não acarretaria vantagem política para os ex-governadores Anthony Garotinho e Rosinha Matheus. No entanto, os locais com um elevado número de eleitores, mesmo com melhores IDH's, foram beneficiados com o programa, já que o retorno eleitoral seria mais rápido.

Ao analisarmos a tabela 4 constata-se que dos cinco municípios onde os Restaurantes Populares foram implantados antes das eleições de 2002, três deles tiveram um aumento significativo nos votos recebidos pela Rosinha Matheus em relação ao Anthony Garotinho, com exceção dos municípios do Rio de Janeiro, que manteve a votação, e de Niterói, que teve uma diminuição.

Municípios com RP implantado antes das eleições de 2002	Votos em 1998	Votos em 2002
1. Duque de Caxias	145.936	249.899 (+)
2. Itaboraí	30.763	61.294 (+)
3. Niterói	129.769	107.905 (-)
4. Nova Iguaçu	165.201	259.678 (+)
5. Rio de Janeiro	1.123.432	1.307.652 (+)

Tabela 4: Municípios que receberam o programa Restaurante Popular antes de 2002 e o número de votos obtidos por Anthony Garotinho nas eleições de 1998 e por Rosinha Matheus em 2002

Niterói, em 1998, obteve 49,85% dos votos para o candidato Garotinho, é importante lembrar que o prefeito da região, Roberto Silveira, era pertencente à base aliada do referido candidato. Já em 2002, os votos recebidos pela Rosinha Matheus em relação à Garotinho diminuíram (34,69%), possivelmente, devido à candidatura de Roberto Silveira ao cargo de governador, disputando assim com Rosinha Matheus, desta forma, os votos desta região foram para este candidato. Além deste aspecto, Niterói tem em sua história política a atuação do PT²², que proporcionou ao município diversas experiências democráticas, entre as quais, o orçamento participativo, que ofereceu a população uma cultura política diferente da maioria dos municípios do estado do Rio de Janeiro.

A partir dos dados eleitorais pode-se constatar que no estado do Rio de Janeiro a votação da Rosinha Matheus foi elevada em praticamente todos os

²² Vale ressaltar que quando Anthony Garotinho se candidatou a governador do estado ele estava aliado com o PT.

municípios, mesmo nos que não tinham nenhum programa carro-chefe, também devemos levar em consideração as características pessoais da Rosinha Matheus e a liderança carismática que faz aumentar a aceitação por parte da população. Carisma este fortemente utilizado na campanha eleitoral e assim como o “corpo-a-corpo” com o eleitorado.

Tabela 5: Porcentagem de votos recebidos por Rosinha Matheus nos municípios com os piores IDH's em 2000

Municípios com os piores IDH's do estado do Rio de Janeiro em 2000.	Votos da Rosinha
1. Varre e Sai	78,72%
2. São Francisco de Itabapoana	83,26%
3. Cardoso Moreira	83,14%
4. Laje do Muriaé	69,46%
5. Sumidouro	73,06%
6. Duas Barras	66,77%
7. São José de Ubá	88,98%
8. Paty dos Alferes	79,61%
9. São José do Vale do Rio Preto	70,33%
10. Tanguá	75,6%

É importante ressaltar a possibilidade de que nessas localidades em que praticamente não há presença de programa social carro-chefe, ou apenas um deles, os ex-governadores (Rosinha Matheus e Anthony Garotinho) podem ter se utilizado de serviços e obras de infra-estrutura, tais como, pavimentação de ruas, construção de praças, melhorias no sistema de saneamento básico, entre

outras, como instrumentos de campanha política. Estas são obrigações do Estado que, no entanto, são materializadas com fins de obtenção de votos, visto que os políticos atrelam os seus nomes a essas obras que são perpassadas pela lógica do favor. Em municípios de pequeno porte, que muitas vezes apresentam-se pauperizados do ponto de vista das condições e qualidade de vida da população, esse tipo de obra toma uma enorme proporção, assim como, o nome de quem as viabilizou, o que facilita o uso eleitoreiro das mesmas. Outra possibilidade seria a presença de Igrejas Evangélicas nessas localidades, pois, como já foi discutido no tópico 3, estas instituições seriam espaços de campanha política dos ex-governadores.

Ainda referente aos dados eleitorais se observou que os municípios em que a candidata Rosinha Matheus teve um aumento significativo de votos em relação a Anthony Garotinho concentram-se na região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, que possui um eleitorado de 7.530.635 representando 73,70% do número de eleitores do estado do Rio de Janeiro, em especial àqueles localizados na Baixada Fluminense, onde a candidata intensificou sua propaganda política, possivelmente por conta do elevado colégio eleitoral dessa região e do perfil da população que se caracteriza em sua maioria como de baixa renda, sendo este, o público alvo das práticas assistencialistas dos programas do governo estadual. Em 2002, a candidata Rosinha Matheus recebeu na região Metropolitana 2.885.909 votos, ou seja, equivalendo a 70,4% da sua votação no estado do Rio de Janeiro (ver anexo 3).

Vale ressaltar que Rosinha Matheus desenvolveu sua propaganda em regiões que dariam maior visibilidade política a sua candidatura, enquanto localidades que possuem municípios menores e tão logo, um colégio eleitoral reduzido, a referida candidata não realizou uma campanha tão massiva tal como fez em regiões com um eleitorado superior.

Outro fato observado quanto ao aumento de votos refere-se a alguns municípios localizados na região Noroeste Fluminense²³, que teve um acréscimo de votos superior a 40% do recebido pelo ex-governador Garotinho

²³ Municípios que compõem essa região: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Itaperuna, Italva, Itaocara, Natividade, Laje do Muriae, Miracema, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, Varre e Sai.

na eleição de 1998, com destaque maior para os municípios de São José de Ubá, Varre e Sai e Aperibé.

Tabela 6: Votação de Anthony Garotinho e de Rosinha Matheus na Região Noroeste do estado do Rio de Janeiro

Municípios - Região Noroeste	Votos em 1998(Garotinho)		Votos em 2002(Rosinha)		Variação de votos	Variação em porcentagem
	Votos	%	Votos	%		
1. Aperibé	1472	40,5	4415	83,1	2943 (+)	42,66 (+)
2. Bom Jesus do Itabapoana	10234	65,1	15388	76,4	5154(+)	11,29 (+)
3. Cambuci	5455	70,5	7011	85,8	1556 (+)	15,28 (+)
4. Italva	4488	73,9	6147	79,9	1659(+)	6,06 (+)
5. Itaocara	5720	54,7	11036	83,2	5316(+)	28,49 (+)
6. Itaperuna	28156	71,6	33955	69,2	5799 (+)	2,38 (-)
7. Laje do Muriaé	2559	73	3077	69,5	518(+)	3,55 (-)
8. Natividade	3568	60	6229	74,8	2661(+)	14,71 (+)
9. Miracema	8148	74,1	9238	65,9	1090 (+)	8,24 (-)
10. Porciúncula	3996	61,8	6207	75	2211(+)	13,15 (+)
11. Santo Antonio de Pádua	10646	66,8	16148	77,5	5502(+)	10,63 (+)
12. São José de Ubá	1332	42,7	3648	89	2316(+)	46,29 (+)
13. Varre e Sai	1199	34,80	3717	78,7	2518(+)	43,92 (+)

Apesar deste aumento a representatividade dos votos da região em relação ao estado do Rio de Janeiro é pequena, pois nas eleições de 1998, Anthony Garotinho obteve 86.973 votos no Noroeste Fluminense, o que corresponde a 65,7% dos votos válidos desta região Noroeste, representando apenas 2,8% do total de votos recebidos por este candidato no respectivo estado. Já nas eleições de 2002, a candidata Rosinha Matheus recebeu 126.216 votos nessa mesma localidade, correspondendo a 75% dos votos válidos da região Noroeste Fluminense e 3,1% do total de votos recebidos por ela em todo o estado do Rio de Janeiro. E o número de eleitorado do Noroeste Fluminense em 1998 era de 224.162, o que equivale a 2,25% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro. Já o número de eleitorado em 2002 era de 231.637, representando apenas 2,3% do eleitorado do mesmo estado. Logo, ao contrário da região Metropolitana, o Noroeste Fluminense não possui um colégio eleitoral representativo no estado do Rio de Janeiro.

No entanto, a partir da análise do PPA, percebe-se que os programas existentes no Noroeste Fluminense são ações pontuais que não possuem continuidade, tanto que ao buscarmos informações nas respectivas coordenações muitos desses programas não haviam sido implementados, e os que foram tiveram pequena durabilidade e abrangência. Fato este não ocorre com os programas considerados carro-chefe, que dão visibilidade ao governo, como é o caso do Restaurante Popular, Farmácia Popular, Café da Manhã nas Estações de Trem e do Cheque Cidadão. Este último programa até o final da gestão do Anthony Garotinho²⁴ não estava implantado em grande parte dos municípios, porém no período do governo da Benedita da Silva (abril a dezembro de 2002) e da Rosinha Matheus (2003 – 2006) o programa foi implementado em 89 municípios, dentre eles os da região noroeste fluminense. Ao contrário, o Restaurante Popular não foi estendido, apesar dos técnicos do programa afirmar nas entrevistas que estão previsto novas inaugurações em Bonsucesso, Madureira, Méier, Irajá e Campo Grande, mas que até o final de 2006 nada foi inaugurado.

Através do mapa (ver anexo 4) podemos constatar que o programa Restaurante Popular concentra-se na região Metropolitana que, como já foi citado anteriormente, possui o maior colégio eleitoral do estado do Rio de Janeiro. As únicas exceções são as unidades localizadas em Campos dos Goytacazes (Norte Fluminense), acredita-se que este município foi beneficiado por ser a cidade onde Anthony Garotinho iniciou sua carreira política; e Barra Mansa (Médio Paraíba), em hipótese, foi implantado neste local por questões de coligação política, visto que em 2004, data da inauguração desta unidade, o prefeito era da mesma base aliada da Rosinha Matheus. Portanto, constata-se que o programa está centralizado na região que apresenta maior número de eleitorado do estado.

O programa Restaurante Popular, assim como o Cheque Cidadão, a Farmácia Popular e o Café da Manhã nas Estações de Trem constituem-se em elementos centrais da campanha política da Rosinha Matheus e do Anthony Garotinho, situação esta que teria possibilitado a reeleição dos ex-

²⁴ Lembrando que o mesmo renunciou ao seu mandato de governador do estado do Rio de Janeiro em março de 2002 para candidatar-se ao pleito eleitoral para presidente da República, assumindo sua vice-governadora, Benedita da Silva.

governadores, que utilizaram o que seria direito do cidadão como uma dádiva dos governantes, garantindo a prática da troca de favores. Isso porque o atendimento das necessidades mais emergenciais da população dá grande visibilidade à ação dos políticos, que se aproveitam da receita pública e das instituições públicas para fins privados. E por serem os representantes políticos aqueles que fazem a mediação entre a população e o poder público, a sua imagem é reverenciada pelos usuários que se tornam reduto eleitoral do político, já que em troca “do favor” lhe concedem o voto.

Observa-se que o atual governador Sérgio Cabral, candidato apoiado por Anthony Garotinho e Rosinha Matheus, também fez uso, em sua campanha política, dos programas e projetos sociais criados pelos governadores que o antecederam; declarando em sua campanha que manteria os programas: Restaurante Popular e Farmácia Popular, caso fosse eleito, comprovando como os programas e projetos sociais “carro-chefe” se constituem em elementos primordiais das propagandas políticas nos pleitos eleitorais. Também, o atual governador, se utilizou durante toda campanha do apoio do casal de ex-governadores.

“Sérgio Cabral aparece em melhor lugar em relação aos outros candidatos na disputa para governador: almoça no Restaurante Popular, aparece em meio a obras em favelas no Rio e declara o compromisso de ampliar o número de medicamentos oferecidos nas Farmácias Populares. Somado a isso, Sérgio Cabral é o candidato de Rosinha e Garotinho, candidatos que se apresentam na cena pública como ‘benfeitores do povo’. A transferência de votos não é necessária e irrestrita na arena política como afirmam inúmeros cientistas políticos” (Cunha, p. 4)²⁵.

Outro dado que contribui para a utilização política do Restaurante Popular é o fato de que não há nenhuma avaliação ou sistematização por parte da coordenação do programa, apenas “pesquisas de satisfação” do serviço que são realizadas nas próprias unidades dos restaurantes e feitas pelas empresas particulares que os administram.

Segundo a percepção dos gerentes:

²⁵ Essa citação foi retirada de um texto publicado na seguinte página da internet: www.iser.org.br/publique/media/religiao_espaco_publico.pdf - acessado em maio de 2007.

“não faz sentido fazer pesquisa de satisfação porque a maioria é satisfeita. As reclamações que se recebe são bobas, ninguém reclama da qualidade do alimento. Uma dessas reclamações era que o funcionário estava colocando comida demais. As próprias empresas costumam fazer esse tipo de pesquisa e o índice de satisfação é absoluto. Portanto, não há uma pesquisa formal” (entrevistado nº 1).

Direciona-se a atenção apenas para pesquisas de satisfação que comprovem a qualidade do serviço prestado e não uma verdadeira avaliação do programa como um todo. Situação esta que decorre da utilização política deste programa, na qual há a necessidade de demonstrar sua eficiência a fim de dar mérito àqueles que o criaram.

A utilização política do programa anteriormente citado é intensificada pela falta de acompanhamento do programa por parte dos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social. O Restaurante Popular não é avaliado, monitorado e controlado pelo Conselho Estadual de Assistência Social, espaço de inserção tanto do Estado quanto da sociedade civil. Desta forma, por não passar pelo Conselho, o programa é moldado numa prática assistencialista e clientelista, não estando em acordo com os princípios da LOAS.

Ao perguntarmos aos administradores a respeito da relação entre o programa e o Conselho, somente um deu uma resposta, a saber, *“não tem vínculo com o Conselho, é ligado direto com a Secretaria de Ação Social”* (entrevistado nº 4), os demais não souberam informar sobre o assunto.

Logo, o programa não é acompanhado pelo Conselho, fato este que contrapõe o Art. 24º (§ 1º) que define que *“os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (...)”*.

Assim, o Restaurante Popular é um programa focalizado, residual, emergencial e se orienta pela lógica do favor e do clientelismo, não tendo uma perspectiva de política pública e garantidora de direitos sociais, já que atende apenas as necessidades pontuais e imediatas de uma população específica. Reproduz a situação de pobreza e no atendimento não repassa para seus usuários o caráter de direito de tal ação, mas sim como bondade do governo.

Logo, o programa diverge com o que está regulamentado na LOAS e proposto no PPA, seguindo a proposta neoliberal dos programas sociais paliativos.

O programa inserido no contexto neoliberal reafirma o caráter assistencialista, que reduz as ações assistenciais ao âmbito do favor. Desta forma, o programa reproduz práticas estigmatizantes e aumenta a dependência da população aos serviços prestados, pois não oferece meios de inserção social e melhoria na qualidade de vida da população.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry: Balanço do Neoliberalismo. In: Sader, E. e Gentile, P. (orgs.); **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1999. pp. 9 – 23.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, Seguridade Social e o Lugar da Filantropia. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Nº73. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social: conceber a política para realizar o direito. In: **Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos – Caderno de Textos IV**. Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília: 2003.

_____. A Reforma da Previdência e a Seguridade Social Brasileira. In: BOSCHETTI, Ivanete. **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: UNB, 2003.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (SEFAS). **Plano Plurianual de Assistência Social 2004 – 2007**. Rio de Janeiro: 2003.

- CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A Política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Nº 62. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982. Coleção Retratos do Brasil; V. 162.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade. In: **Revista Praia Vermelha**, nº1, Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 1, 1997. pp. 145 – 165.
- CRESS, 2005. **Lei Orgânica da Assistência Social**. In: Assistente Social, Ética e Direito. Coletânea de Leis e Resoluções. Rio de Janeiro: CRESS, pp.: 201-222.
- CUNHA, Christina Vital da. **Religião e Espaço Público: eleições 2006 no estado do Rio de Janeiro**. Retirado do site: <www.iser.org.br> em maio de 2007.
- DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política**. Coleção Estudos Brasileiros, v. 59. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1982.
- DRAIBE, Sônia; HENRIQUES, W. Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Nº 6 e Vol. 3. São Paulo: RBCS, 1988. pp. 53 – 78.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Ideologia Liberal e Políticas Sociais no Capitalismo Avançado. In: **A Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo: Ed. Cortez, 1995. pp. 41 – 53.
- FARIA, Vanessa Etelvino; Tayt-Sohn, Carolina de Oliveira. **Assistência X Clientelismo: uma concepção de política no estado do Rio de Janeiro**. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: 2007.
- FLEURY, Sônia T. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: Sposati, Aldaíza; Falcão, Maria do Carmo. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.
- MACHADO, Maria das Dores Campos. **Política e Religião: a participação dos evangélicos nas eleições**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- MARCOS, Rita de Cássia Cristino. **O Exercício do Controle Social da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação da ESS/UFRJ.
- MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

NOVAES, Regina. **Milagres da Multiplicação de Votos**. Retirado do site: <www.diplo.uol.com.br> em maio de 2007.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. In: **Revista Ser Social**, Nº 12. Brasília: UNB, 2003. pp. 9 – 36.

_____. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara. A Assistência Social no Brasil Contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. In: **Revista do Núcleo de Seguridade e Assistência Social**, São Paulo: PUC, 1994. pp. 91-98.

_____. A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, Nº 56. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.

QUIROGA, Ana Maria. Caridade, Filantropia, Justiça e os Modelos de Ação Social. In: **Revista Praia Vermelha**, Nº 5, Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 1, 2001. pp. 41 – 59.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. In Questões de Nossa Época N.78. 2. ed. - São Paulo, Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza et all. **Assistência na Trajetória de Políticas Sociais Brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, Nº 55. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do Seguro à Seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990. pp. 22 – 32.

VERSIONI, M. H. **A Política Carioca nos Anos 1960: cassações e clientelismo**. In: XXIII Simpósio Nacional de História: Guerra e Paz. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2005.

VIANNA, M. L. T. Werneck. As Armas Secretas que Abateram a Seguridade Social. In: Lesbaupin, I. (org.). **O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos Anos 90: a refilantropização da questão social. In: **Cadernos ABONG** (AS ONG's e a realidade brasileira). São Paulo: ABONG, 1995.

_____. Terceiro Setor e Despolitização. In: **Revista Inscrita**, Nº 6. Brasília: CFESS, 2000.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

Referências Hemerográficas:

[www. zaz.com.br/istoé](http://www.zaz.com.br/istoé)

[www. geocities.com/reandadebr](http://www.geocities.com/reandadebr)

www.senado.gov.br

Secretaria de Ação Social – www.acaosocial.rj.gov.br

Tribunal Regional Eleitoral - www.tre-rj.gov.br

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – [www. pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)

Tribunal Superior Eleitoral – www.tse.gov.br

Anexos

Anexo 1: programas sociais

1. ATENÇÃO A CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS:

1.1. Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano: o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é uma ação federal de proteção social básica, compreendida como a conjugação da Bolsa Agente Jovem e da ação socioeducativa. Operacionalizado pelos municípios, conta com coordenação estadual para o desenvolvimento de atividades continuadas que proporcionem ao jovem, entre 15 e 18 anos, experiências práticas e o desenvolvimento do protagonismo juvenil, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e possibilitando a compreensão sobre o mundo contemporâneo, com especial ênfase sobre os aspectos da educação, do trabalho e da preservação do meio ambiente. Abrangência: 57 municípios. Nº de jovens atendidos: 10.030. Mais informações: 21 – 2299-5497

1.2. Fundação para Infância e Adolescência:

- Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco na Rua: programa de proteção social especial que objetiva promover, através de ação integrada intermunicipal, alternativas permanentes e efetivas de saída da rua de crianças, adolescentes e famílias, reintegrando-os à escola e à comunidade em seus municípios de origem. Os que não possuem qualquer tipo de vínculo familiar ou social são levados para abrigos onde são assistidos, até ser possível reintegrá-los à sociedade. Área de abrangência: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São Gonçalo, Niterói, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Queimados e Nova Iguaçu. Número de atendimentos em abrigo (março de 2006): 833. Número de atendimentos na rua (março de 2006): 330.

1.3. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI: programa de transferência direta de renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce, com acompanhamento por meio de ações socioeducativas desenvolvidas pelos municípios. No âmbito da proteção social especial de média complexidade, o PETI tem como objetivo erradicar as chamadas piores formas de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Para isso, o PETI concede uma bolsa às famílias (R\$ 40 - Bolsa Urbana, e R\$ 25 - Bolsa Rural), que, em contrapartida, devem matricular seus filhos na escola e garantir sua frequência à jornada ampliada. O Governo do Estado co-financia o PETI transferindo aos municípios uma complementação de R\$ 40 por criança ou adolescente atendido para potencialização da jornada ampliada. Abrangência: 59 municípios. Crianças e adolescentes atendidos (maio/2006): 23.885. Mais informações: 21 – 2299-5497.

1.4. Programa Jovem Trabalhador Social: programa estadual de proteção social básica que desenvolve ações voltadas para o fortalecimento da cidadania dos jovens de comunidades de baixa renda, promovendo a solidariedade, o respeito interpessoal e o respeito à vida, executado pela Coordenadoria Estadual da Juventude. Abrangência: Estadual. Número de beneficiários em 2006: 266 jovens. Mais informações: 21 -2299-5089.

1.5. Programa Jovens pela Paz: programa estadual de proteção social básica promove atividades culturais, educacionais, esportivas e artísticas entre jovens de comunidades de baixa renda, capacitando-os para o trabalho e para o exercício da cidadania, visando a reduzir os indicadores de violência e contribuindo para a geração de emprego e renda. Abrangência: Estadual. Número de beneficiários em 2006: 8.048 jovens. Mais informações: 21 – 2299-5089.

1.6. Programa Um Lar Para Mim: programa estadual de proteção social de alta complexidade, que visa a incentivar, através de um auxílio financeiro (entre 3 e 5 salários mínimos mensais), a adoção de crianças e adolescentes em situação de abrigo, com idade entre 5 e 18 anos, por funcionários públicos estaduais (civil, militar ou aposentado). Abrangência: Estadual. Número total de beneficiários (junho/2006): 131 servidores estaduais e 162 crianças adotadas. Mais informações: 21- 2299-1765.

2. ATENÇÃO A DEPENDÊNCIA QUÍMICA:

2.1. Clínicas Populares: Serviço estadual de proteção social especial de alta complexidade destinado à internação e tratamento ambulatorial de usuários de álcool ou de outras drogas, que estejam em quadro de risco clínico e social.

O programa Clínicas Populares é a primeira iniciativa no país de se criar unidades públicas de recuperação, por meio de internação, para dependentes químicos. São três clínicas no estado do Rio, cada uma com 90 vagas. A primeira delas, a Michelle Silveira de Moraes, em Santa Cruz, Zona Oeste do Rio, foi inaugurada em dezembro de 1999 e oferece tratamento especializado e gratuito para mulheres e homens e familiares acima de 18 anos dependentes de drogas e/ou álcool por, no máximo, 60 dias.

A Clínica Popular Michelle Silveira de Moraes fica numa ampla área de 99.211 metros quadrados. A procura pelo tratamento deve ser voluntária e a pessoa não pode sair da clínica durante o período de internação, cujo prazo mínimo é de 60 e máximo de 90 dias. No entanto, aqueles que desejarem desistir do tratamento podem fazê-lo.

A clínica é aberta a todas as pessoas, independente de nível sócio-econômico. A Michelle Silveira de Moraes oferece terapia de grupo, aconselhamento em dependência química, atividades ocupacionais (horta, apoio na cozinha, limpeza), palestras, oficinas de arte, educação física, atendimento psicológico, médico, além de atividades culturais e sociais, entre outros. Os pacientes recebem seis refeições por dia e aqueles que precisam de dietas específicas são orientados por nutricionistas. Como a secretaria estadual da Família e da assistência Social tem como foco a família, esta também recebe atenção do programa. Os familiares participam uma vez por semana de atividades terapêuticas que possam ajudar na recuperação do paciente e na manutenção das relações afetivas.

O tratamento não acaba com o fim do período de internação. Os pacientes continuam a visitar a clínica duas vezes por semana para participar de grupos de apoio e garantir o sucesso da reabilitação. Depois de terem alta, também podem ser encaminhados para a Secretaria de Trabalho e cadastrados para possíveis oportunidades de emprego.

Inaugurada em dezembro de 2001, a segunda clínica, chamada Ricardo Iberê Gilson, fica em Valença, no Médio Paraíba, e funciona em um casarão datado de 1866, na Fazenda Scylene (no distrito de Barão de Juparanã). Com uma área de dois milhões de metros quadrados, o local já serviu como patronato para 200 crianças. A extensa área verde com nascentes, terras não cultivadas e parque florestal, é aproveitada para enriquecer o tratamento com atividades de ecoterapia, cultivo de horta e pomar e cuidado de animais.

A Ricardo Gilson reserva 30 de suas vagas para tratar pacientes com duplo diagnóstico (dependentes de drogas com comprometimento psiquiátrico), outra inovação em clínicas públicas.

A terceira clínica, em Barra Mansa, na Região do Médio Paraíba, ganhou o nome de Nise da Silveira, a psiquiatra idealizadora da Casa das Palmeiras e do Museu do Inconsciente, espaços de arte, estudos e exposições na área de saúde mental. Seguidora do renomado psicanalista suíço Carl Jung, com quem trabalhou, Nise se recusou a aceitar as formas agressivas de tratamento para doentes mentais na época, tais como eletrochoque, e criou métodos inovadores para ajudar aqueles que atravessavam o tormento dos transtornos psiquiátricos.

A clínica atende também pessoas com duplo diagnóstico, dependentes químicos com comprometimento psiquiátrico. A unidade tem piscina, quadra para esportes, casas com hidromassagem e centros de convenção e estudo. A principal inovação da unidade é o oferecimento de cursos profissionalizantes com o objetivo de preparar o paciente para o mercado de trabalho. A Nise da Silveira é como se fosse uma pequena vila onde os pacientes ficam hospedados em casas, cada uma com capacidade para 18 pessoas, com apenas três pacientes por quarto. Esse é um aspecto muito interessante do tratamento por retirar o fantasma da hospitalização e deixa os pacientes mais à vontade, como se estivessem vivendo em uma comunidade. Os pacientes podem preparar o lanche noturno em suas próprias casas, as outras refeições serão feitas no refeitório. Assim, os pacientes se sentem mais responsáveis e ajuda para que ganhem mais autonomia e aprendam a gerir suas próprias vidas.

O serviço é integralmente financiado pelo Estado e operacionalizado através de convênios com as ONGs: Comunidade S8 (Rio de Janeiro), Semente do Amanhã (Barra Mansa) e Nova Aliança (Valença).

Abrangência: Estadual. Número de usuários : cada clínica tem capacidade para 70 pessoas. O encaminhamento para todas as clínicas é feito por:

- Conselho Estadual Antidrogas (Cead), na Rua Fonseca Teles, 121, 3º andar, São Cristóvão – Tel.: (21) 2589-8709.
 - Centro Estadual de Tratamento e Reabilitação de Adictos, na Rua Dona Mariana 151, Botafogo – Tel.: (21) 2527-3802.
 - Ambulatório Popular , instalado na Central do Brasil, Praça Cristiano Ottoni s/n, edifício Pedro II, 3º andar – Tel.: (21) 2291-9436.
- Mais informações: 21- 2299-5715 e 2299-5716

3. ATENÇÃO AO IDOSO:

3.1. Programa de atendimento ao idoso – pai: o PAI é um conjunto de ações estaduais voltadas para a garantia dos direitos do idoso e para a promoção do

envelhecimento saudável. No âmbito do PAI são desenvolvidos os seguintes serviços:

- **Projeto VIDA SAUDÁVEL**

- Projeto CENTRO DIA
- Projeto CENTRO DE CONVIVÊNCIA
- Projeto CIDADE DA MELHOR IDADE
- Projeto LIGUE IDOSO OUVIDORIA
- SIGAI – SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DE ATENDIMENTO AO IDOSO
- Projeto VILA RESIDENCIAL

Mais Informações: (21) 2299-5477 e 2299-5535.

- PROJETO VIDA SAUDÁVEL: ação de proteção social básica, o serviço tem como objetivo promover o envelhecimento saudável para idosos a partir de 60 anos, através de atividades sócio-culturais, esportivas e de lazer, desenvolvidas com acompanhamento de equipe multidisciplinar constituída por assistentes sociais, professores de educação física, médicos e enfermeiros. O Vida Saudável é desenvolvido por meio de convênio de cooperação técnica e financeira firmado pela SEFAS com a Federação dos Clubes e Associações do Estado do Rio de Janeiro (FECAERJ). Abrangência: Municípios do Rio de Janeiro, São Gonçalo e Duque de Caxias. Nº de Usuários (maio/2006): 3.000 idosos.

Veja a relação dos clubes que fazem parte do programa: Sírio e Libanês (Botafogo), Riviera Country Clube (Barra), Luso-Brasileiro (Santa Cruz), Guadalupe Country Clube (Guadalupe), Aliados (Campo Grande), Country Clube Jacarepaguá (Praça Seca), Jacarepaguá Tênis Clube (Praça Seca), Vale do Paraíso Campestre (Tanque), Melo Tênis Clube (Vila da Penha), América Football Clube (Tijuca), Grajaú Tênis Clube (Grajaú), Social Ramos Clube (Ramos), São Cristóvão Imperial (São Cristóvão), Riachuelo Tênis Clube (Riachuelo), Tamoio Futebol Clube (São Gonçalo), Tamoio Futebol Clube Recreativo dos Guerreiros (Xerém) e Grêmio Recreativo Estudantil de Realengo (Realengo). Mais Informações: 21 - 2299-5477 / 2299-5535.

- PROJETO CENTRO DIA: serviço municipal de proteção social especial de média complexidade, construído, implantado, co-financiado, coordenado e supervisionado pela SEFAS, presta atendimento a idosos com limitações para atividades individuais da vida diária – AIDV, cujos vínculos familiares estão mantidos mas não dispõem de atendimento integral no domicílio. Abrangência: Araruama, Campos dos Goytacazes, Três Rios e Volta Redonda. Capacidade de atendimento: 20 idosos permanentes e 40 flutuantes. Mais informações: 21 - 2299-5535 / 2299-5477.

- PROJETO CENTRO DE CONVIVÊNCIA: serviço municipal de proteção social básica, construído, implantado, co-financiado, coordenado e supervisionado pela SEFAS, oferece atividades associativas, produtivas, promocionais e de educação para idosos independentes e semi-independentes, visando à integração entre usuários, famílias e a comunidade local para melhoria da qualidade de vida, convivência intergeracional e exercício da cidadania.

Abrangência: Duas Barras, Mendes, Miguel Pereira, Miracema, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, Saquarema e Rio Claro. Capacidade de atendimento: 100 idosos, além do público flutuante. Mais informações: 21 - 2299-5535 / 2299-5477.

- PROJETO CIDADE DA MELHOR IDADE: serviço estadual de proteção social básica, em fase de implantação, tem como objetivo oferecer aos idosos acesso aos bens culturais e ao lazer, contribuindo para sua autonomia, valorização e integração social, agregando qualidade de vida ao seu cotidiano. Localizado em Sacra Família do Tinguá, no município de Paulo de Frontin, funcionará nos moldes de um hotel adaptado a faixa etária a que se destina, com capacidade para 84 hóspedes cujo tempo médio de permanência será de 3 dias. Operado em parceria com a FAETEC o serviço oferecerá, também, cursos profissionalizantes na área da hotelaria e desenvolverá ações de incentivo agropecuária e proteção ao meio ambiente. Mais informações: 21 - 2299-5535 / 2299-5477.

- LIGUE IDOSO OUVIDORIA – (21) 2299-5700: serviço especializado, no âmbito da defesa de direitos, que conta com equipe multidisciplinar constituída de assistente social, psicólogo e advogado e presta o seguinte atendimento: orienta e informa os idosos sobre os seus direitos; recebe, orienta e dá encaminhamento a denúncias de maus-tratos e desrespeito aos direitos do idoso. Abrangência: Estadual. Atendimentos realizados entre julho/1999 e maio/2006: 11.038. Mais informações: 21 – 2299-5535 / 2299-5477.

- SIGAI – SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DE ATENDIMENTO AO IDOSO: banco de dados informatizado sobre as ações de atenção ao idoso no Estado do Rio de Janeiro, desenvolvido em parceria com o PRODERJ, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacia do Idoso, Vigilância Sanitária, Secretarias e Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Abrangência: Estadual. Mais informações: 21 – 2299-5535 / 2299-5477.

- PROJETO VILA RESIDENCIAL: as Vilas Residenciais, coordenadas pela Fundação Leão XIII, são espaços dedicados a abrigar idosos que estavam em asilos irregulares denunciados. Nesses locais, eles recebem toda a assistência diária necessária para o resgate da auto-estima, dignidade e cidadania. A Vila de Sepetiba abriga em torno de até 70 idosos, distribuídos em 34 casas. Possui dois Centros de Convivência e dois refeitórios. A de Itaboraí tem oito casas, onde 16 idosos moram em regime de comunidade, dividindo as responsabilidades da vida doméstica. O local disponibiliza atividades sócio-educativas e de lazer em um centro de convivência. Mais Informações: 21 - 2262-7778 / 2215-6403.

3.2. PROGRAMA CASA 7345: a Casa 7345, administrada pela Fundação Leão XIII, é uma espécie de república, na Zona Oeste do Rio, onde oito idosos, oriundos de asilos fechados por irregularidade, moram por seis meses até que estejam preparados para serem reinseridos na sociedade ou na família e possam cuidar de suas vidas de maneira independente. Os idosos são responsáveis por tudo que acontece no interior da casa, desde quem entra a quem cuida das chaves. Uma assistente social visita o local periodicamente

para avaliar como os residentes estão se adaptando a experiência. Os idosos cuidam de sua própria comida, da lavagem e do cuidado com as roupas e da arrumação e higiene no interior da república. A Casa tem três quartos, uma sala, cozinha, banheiro, varanda e jardim. Os idosos também freqüentam cursos de preparação para ganhar independência. Mais Informações: (21) 2263-7643.

3.3. PROGRAMA CHEQUE CIDADÃO TERCEIRA IDADE: programa estadual de transferência de renda no contexto da segurança alimentar que fornece cupom de R\$ 50,00 a idosos com mais de 60 anos em famílias com renda “per capita” igual ou inferior a um terço do salário mínimo regional e que tenham crianças em idade escolar. Abrangência: 89 municípios do Estado (exceções: Itatiaia, Nova Friburgo e Rio Bonito). Número de beneficiários da Terceira Idade: 4.229 famílias. Mais informações: 21 - 2299-5675.

4. ATENÇÃO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA:

4.1. Coordenadoria Estadual para a Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência: a Coordenadoria Estadual para a Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência foi criada para contribuir no planejamento e na coordenação das várias ações empreendidas pelo Estado em benefício das pessoas portadoras de deficiência, otimizando assim os recursos disponíveis.

Coordena os seguintes programas:

- Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência
- Jovens Pela Paz-PPD
- Cheque-cidadão PPD

4.2. Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência: programa estadual de proteção social especial de média e de alta complexidade, co-financiado e supervisionado pelo Estado e desenvolvido por entidades conveniadas para atendimento, em regime de abrigamento e em centros-dia, a pessoas portadoras de deficiência mental maiores de 18 anos. Área de abrangência: Rio de Janeiro, Petrópolis e Rio Bonito. Número de usuários em 2006: 153. Mais Informações: (21) 2299-5298/ 2299-5402/ 2299-5403 / 2551-6732.

4.3. Jovens Pela Paz – PPD: coordenado em parceria pelas coordenadorias estaduais da Juventude e de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, o programa estadual de proteção social básica promove atividades culturais, educacionais, esportivas e artísticas entre jovens de comunidades de baixa renda, capacitando-os para o trabalho e para o exercício da cidadania, visando inclusão social e no mercado de trabalho, por meio de estágios remunerados em empresas públicas e da iniciativa privada. Abrangência: Estadual. Número de beneficiários: 240. Mais informações: 21 – 2299-5089.

4.4. Programa Cheque Cidadão para Pessoa Portadora de Deficiência: programa estadual de transferência de renda no contexto da segurança alimentar que fornece cupom de R\$ 100 a pessoas portadoras de deficiência (PPD) em famílias com renda “per capita” igual ou inferior a um terço do salário

mínimo regional e que a família tenha crianças em idade escolar. Abrangência: 89 municípios do Estado (exceções: Itatiaia, Nova Friburgo e Rio Bonito). Número de beneficiários em junho de 2006: 1.223 famílias. Número de beneficiários PPD: 1.600 famílias. Mais informações: 21 - 2299-5351. Área de abrangência: Rio de Janeiro, Petrópolis e Rio Bonito. Número de usuários em 2006: 153. Mais Informações: (21) 2299-5298 / 2299-5402 / 2299-5403 / 2551-6732.

5. ATENÇÃO À POPULAÇÃO DE RISCO NAS RUAS:

5.1. Atenção à População em Risco nas Ruas - Fundação Leão XIII: a Fundação Leão XIII é responsável pelos programas e projetos sociais envolvendo população de rua e adultos em situação de vulnerabilidade social. Por meio do Programa de Atendimento à População de Rua, a instituição mantém abrigos para adultos e vilas residenciais para adultos e idosos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Por meio do Programa de Promoção e Proteção à Família, a Leão XIII mantém, ainda, 47 Centros Sociais (CS) na Região Metropolitana e 76 Núcleos de Atendimento ao Cidadão nos demais municípios do interior. Os Centros oferecem cursos de capacitação, serviços e atividades recreativas e educacionais, além de retirada gratuita de documentação civil.

Mais informações no site da Fundação Leão XIII: www.leaoxiii.rj.gov.br ou nos telefones: (21) 2262-3499 / 2263-6541. Centros do Interior : (21) 2263-6791. Centros da Região Metropolitana : (21) 2517-3304.

5.2. Programa Hotel Popular: o programa foi criado para combater a desnutrição em todos os municípios do estado do Rio de Janeiro por meio da distribuição de dois quilos de leite em pó enriquecido com vitaminas e sais minerais por mês para cada criança com carência alimentar entre 2 e 12 anos. São atendidas 100 mil crianças por mês, num total de 200 mil quilos mensais de leite. O programa é executado pela Fundação Leão XIII. Mais Informações: (21) 2215-6403 e 2262-7778.

6. ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA:

6.1. Programa de Atendimento Integral à Família-PAIF: o PAIF, criado em 2000, é um programa estadual de atendimento integral às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco. Coordenado e financiado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, é executado através de convênios de cooperação técnica e financeira com os municípios do Estado. O PAIF oferece acompanhamento interdisciplinar às famílias através dos NAFs - Núcleos de Atendimento à Família e financia ações municipais de proteção social básica e especial, fundamentado nos princípios de matricialidade sócio-familiar, territorialização, articulação intersetorial e descentralização político-administrativa preconizados no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Abrangência: estadual (atualmente com 89 convênios em vigor) Nº de Famílias beneficiárias (abril/2006): 27.230. Mais informações: 21 – 2299-5404. Para endereços dos NAFs e dos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

7. COMBATE À DESNUTRIÇÃO/ SEGURANÇA ALIMENTAR:

7.1. Café da Manhã nas Estações de Trem: o Café da Manhã tem por objetivo combater a desnutrição, oferecendo a primeira refeição, considerada a mais importante do dia, aos trabalhadores. O programa funciona em seis estações de trem: Saracuruna, em Duque de Caxias, Belford Roxo, Japeri, na Baixada Fluminense, e em Santa Cruz, Bangu e Campo Grande, na Zona Oeste do Rio. As estações foram escolhidas em função do baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), e do alto fluxo de passageiros. O desjejum custa R\$ 0,35 e é servido de segunda a sexta-feira, a partir das 4h até acabar o estoque de cada estação. A refeição, que tem em torno de 600 calorias, inclui sempre café com leite, pão (massa fina / doce / broa de milho ou coco / com recheio ou margarina) e fruta da estação. O programa beneficia 11 mil usuários/dia. Mais informações: (21) 2299-5721 / 2299-5315.

7.2. Programa Cheque Cidadão: o Cheque Cidadão é o maior programa estadual de renda mínima do Brasil. O programa beneficia famílias do Estado do Rio de Janeiro cuja renda máxima por pessoa seja de um terço (1/3) do salário mínimo. Criado no ano de 1999, pelo então governador Anthony Garotinho, a partir de setembro de 2004 o programa passou a atender a 100 mil famílias em todo o estado.

Para participar do programa as famílias devem atender a uma série de requisitos estabelecidos em decreto governamental, entre eles ter filhos menores de 14 anos matriculados em escolas e a carteira de vacinação das crianças em dia. Cada família inscrita recebe um cheque nominal no valor de R\$ 100,00 para ser usado na compra de gêneros alimentícios e de higiene pessoal nos supermercados conveniados. É proibida a compra de cigarro e bebida alcoólica. O cheque nominal só pode ser utilizado com a apresentação de documento de identidade nos supermercados credenciados. A comprovação de como o benefício foi utilizado é feita por meio da apresentação de notas fiscais.

As instituições religiosas, que podem ser de qualquer credo (católicas, evangélicas, espíritas etc.), em todo o estado, são responsáveis pela distribuição mensal dos cheques, por meio de voluntários. São eles que visitam os lares das pessoas mais carentes da sua região e as cadastram gratuitamente. O êxito do programa deu origem a outros similares: da Terceira Idade e Portador de Deficiência - administrados pela secretaria da Família e da Assistência Social - e os Cheques Saúde, Educação, Trabalhador Rural e Pescador Artesanal, administrados, respectivamente, pelas secretarias de Saúde, de Educação e de Agricultura.

Abrangência: 89 municípios do Estado (exceções: Itatiaia, Nova Friburgo e Rio Bonito). Número de beneficiários em junho de 2006: 101 mil famílias. Número de beneficiários da Terceira Idade: 4.229 famílias. Número de beneficiários PPD: 1.600 famílias. Mais informações: 21 - 2299-5351.

7.3. Programa Leite Saúde: o programa foi criado para combater a desnutrição em todos os municípios do estado do Rio de Janeiro por meio da distribuição de dois quilos de leite em pó enriquecido com vitaminas e sais minerais por mês para cada criança com carência alimentar entre 2 e 12 anos. São atendidas 100 mil crianças por mês, num total de 200 mil quilos mensais

de leite. O programa é executado pela Fundação Leão XIII. Mais Informações: (21) 2215-6403 e 2262-7778.

7.4. Programa Restaurante Popular: os Restaurantes Populares colocam à disposição dos trabalhadores e da população carente uma alimentação de ótima qualidade por apenas R\$ 1 e promover ações básicas de saúde (aferição de glicose e pressão arterial) e orientação nutricional. O programa Restaurante Popular faz parte da política de segurança alimentar desenvolvida pelo governo do Estado com o objetivo de combater a fome e a desnutrição da população fluminense.

O primeiro restaurante, o Herbert de Souza, foi inaugurado em dezembro de 1999 na Central do Brasil, onde diariamente são servidas 3.300 refeições. Desde a primeira unidade, outras oito foram implantadas e juntas, em outubro de 2005, serviram mais de 20 milhões de refeições.

O cardápio, com cerca de 1.500 calorias, inclui sempre salada, arroz, feijão, carne (e opção), sopa, guarnição, sobremesa, suco, pãozinho, cafezinho ou chá. Ele foi preparado pela Faculdade de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) seguindo as normas do Programa de Alimentação do Trabalhador, do governo federal.

Os restaurantes funcionam de segunda a sexta-feira, das 10h às 15h, atendendo 22.300 pessoas por dia.

São ao todo oito Restaurantes Populares:

- **Herbert de Souza (Betinho) – Central do Brasil**
Rua Senador Pompeu s/nº - Prédio anexo à Central do Brasil
- **Dom Hélder Câmara – Duque de Caxias**
Rua Frei Fidélis, s/nº
- **Getúlio Vargas – Bangu**
Rua Francisco Leal, 138
- **Jorge Amado – Niterói**
Av. Marechal Deodoro, 30
- **Madre Tereza de Calcutá – Nova Iguaçu**
Av. Governador Amaral Peixoto, 900 (próximo ao terminal da Coderte no Centro)
- **Governador Mário Covas – Itaboraí**
Antigo Mercado Municipal
- **Jornalista Jorge Curi – Maracanã**
Estádio Mário Filho
- **Romilton Bárbara – Campos dos Goytacazes**
R: Lacerda Sobrinho, 72 – Centro
- **Irmã Ruth – Barra Mansa**
Avenida Domingos Mariano, 452 - Centro

Mais Informações: (21) 2299-5721 e 2299-5722.

7.5. Programa sopa da cidadania: implantado em 2001, por meio da Secretaria de Ação Social, o programa foi mais uma inovação do governo do estado na Política de Segurança Alimentar e de combate à fome. Ele proporciona reforço alimentar a população carente que vive em 340 instituições

de amparo a idosos, a crianças e a portadores de deficiência de todos os municípios do estado do Rio de Janeiro, beneficiando mais de 30 mil pessoas.

São produzidas 11 mil latas de extrato de sopa por mês. A embalagem comporta três (3) quilos da pasta, com validade de um ano, que dissolvida proporciona 25 refeições de 200 ml cada, com cerca de 400 calorias. A sopa é servida como reforço nutricional duas vezes por semana nas instituições.

A sopa é preparada com excedentes de hortaliças e tubérculos rejeitados pelos lojistas, seja por estarem fora do tamanho padrão ou por não terem um bom aspecto estético, sendo então aproveitados para o preparo da sopa enriquecida com vitaminas e nutrientes, que será distribuída em forma de pasta concentrada e enlatada. O pré-requisito para a instituição participar do programa é que ela não receba nenhum tipo de benefício municipal, estadual ou federal. A Sopa da Cidadania também pode ser usada em situações de emergência e calamidade pública. Meta: 18 mil latas por mês. **Mais informações pelo telefone 2299-5347.**

8. PROMOÇÃO SOCIAL E CIDADANIA:

8.1. Centro Comunitário de Defesa da Cidadania – CCDC: programa estadual de promoção da cidadania que oferece à população em situação de pobreza e extrema pobreza serviços gratuitos nas seguintes áreas: profissionalização, intermediação de mão-de-obra e encaminhamento para seguro-desemprego; identificação civil, carteira profissional e regularização eleitoral; atendimento odontológico; sepultamento; distribuição de leite a crianças até 12 anos e passe livre. Área de abrangência: Campos dos Gaytacazes, Duque de Caxias, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Nilópolis e Rio de Janeiro.

- CCDC Coordenação Geral - Rua Buenos Aires, 68 / 4º andar – Centro
Tel: (21) 2221-4427 / 2507-6062 / 2221-4646 e 2221-6487.

São 15 unidades ao todo:

- CCDC Maré – Rua Principal, s/nº - Nova Holanda (Maré) Tel: (21) 2280-8787 / 2280-9898 / 2290-3212.

- CCDC Varginha – Rua Leopoldo Bulhões, 952 - Manguinhos Tel: (21) 2573-0275 / 2573-7082 / 3868-6134.

- CCDC Parada de Lucas – Av. Brasil, 13.720 - Vigário Geral Tel: (21) 3455-7222.

- CCDC Mineira – Rua Van Erven, 126 - Catumbi Tel: (21) 2293-8547 / 2293-8286.

- CCDC Nova Aliança – Rua Severina Novaes, 270 - Bangu Tel: (21) 3338-8299 / 3338-8800 / 3338-8750.

- CCDC Nova Iguaçu – Rua do Gelo, 59 - Conjunto Dom Bosco Tel: (21) 2686-1862 / 2686-1674 / 2686-1876.

- CCDC Duque de Caxias – Av: Presidente Kennedy, s/nº - São Bento Tel: (21) 2699-8701 / 2699-8597.

- CCDC Acari – Rua Guaiuba, 150 - Acari Tel: (21) 3372-5593 / 2472-0224 / 2471-3948.

- CCDC Nilópolis – Rua Nicolau Cobelas, lote 01 - Praça Principal de Nilópolis (Paulo de Frontin) Tel: (21) 2791-8840 / 2791-8841 / 2791-8842.

- CCDC Jacarezinho – Av. Dom Hélder Câmara, 1595 - Jacarezinho Tel: (21) 2281-3727 / 2501-0356 / 2281-9315.
 - CCDC Pavão/Pavãozinho – Rua Alberto de Campos, 12 - Ipanema Tel: (21) 2247-7357 / 2247-7115.
 - CCDC São Gonçalo – Rua Coronel Andrade Vilela, s/nº - Itaúna Tel: (21) 2601-1133 / 2601-4583.
 - CCDC Campos – Travessa Santo Elias, s/nº - Guarus Tel: (24) 2722-4127 / 2722-4424.
 - CCDC Cesarão – Av. Cesário de Mello, 12.375 - Santa Cruz Tel: (21) 3305-3434 / 3305-3479 / 3305-3420.
 - CCDC Cidade de Deus – Av. José de Arimatéia, Lote 2 - Cidade de Deus, Jacarepaguá Tel: (21) 3348-9492 / 3348-9877.
- Mais informações: (21) 2221-4646 e 2221-6487.

8.2. Central de Cartas Populares Fernanda Montenegro: serviço estadual de promoção da cidadania, atende a pessoas semi ou não alfabetizadas que desejam se comunicar por carta com parentes e amigos distantes. Também confecciona currículos e forma turmas para alfabetização de adultos. Abrangência: Estação da Central do Brasil (subsolo). Número de usuários: 600 atendimentos/mês. Mais informações: 21 - 2299-5722.

8.3. Projeto Cozinha & CIA: implantada na comunidade Dona Marta, em Botafogo, a “Oficina Cozinha & Cia Ana Maria Braga” capacita a população de baixa renda da Região Metropolitana do Rio em culinária, aproveitamento total dos alimentos (cascas, talos, sementes e folhas) e economia doméstica. Os cursos vão de produção de doces e salgados decorativos à panificação e congelados. O objetivo é abrir novas fontes de emprego e renda para os alunos, além de possibilitar que montem seu próprio negócio no ramo, além de melhorar a qualidade nutricional e a saúde de suas famílias.

Os cursos oferecem noções de implantação, financiamento e gerência de pequenos negócios nessa área. Os alunos podem ainda ser aproveitados em serviços de bufê e catering ou se unirem para trabalharem em cooperativas.

O projeto funciona em um casarão na rua Marechal Francisco de Moura 245, logo na entrada da comunidade Dona Marta, em Botafogo, na Zona Sul do Rio. São duas turmas por mês, uma de manhã e outra à tarde, com 20 alunos em cada uma. O objetivo é formar 400 alunos por ano. O período de treinamento de cada turma é de cerca de três meses. No primeiro, os alunos recebem o treinamento propriamente dito. No segundo mês, participam das oficinas pilotos de culinária e no terceiro iniciam o estudo sobre formação de cooperativas e pequenas empresas.

À medida que os alunos vão sendo aprovados nos módulos vão também recebendo os certificados que os permitem buscar alternativas de geração de renda. A “Oficina Cozinha & Cia Ana Maria Braga” conta com o apoio do Sebrae, das empresas Rica, Itálínea e Vivo, além das ONGs Solares Ação Social e Cidadania e Consulado da Mulher. Abrangência: Comunidade do morro de Dona Marta em Botafogo (RJ) e entorno. Mais informações: 21 – 2299-5398.

8.4. Projeto Reencontro: o projeto Reencontro é uma iniciativa do governo do Estado que promove a localização e o reencontro de pessoas, maiores de 18

anos, que perderam o contato e a referência familiar ao longo dos anos. Conta com uma equipe de assistentes sociais e utiliza uma rede de parceiros de órgãos públicos e da sociedade civil de todo o país para localizar as pessoas procuradas. Mais informações: 21 - 2220-0391 / 2262-2754. Endereço: Rua General Justo, 275 – sala 417 - 4º andar – Centro – RJ.

8.5. Centro Estadual Sociocultural e Esportivo Vila Cruzeiro: o Centro Estadual Sociocultural e Esportivo Vila Cruzeiro, na Penha, Zona Norte do Rio de Janeiro, promove a inclusão social por meio de atividades sociais e esportivas de cerca de 4.000 pessoas, entre crianças, adolescentes e adultos. O projeto beneficia as seguintes comunidades: morros da Fé, do Grotão, Sereno, da Paz, Caixa d'Água, Caracol, da Merendiba, Proletário da Penha, Vila Cruzeiro e Vila Cascatinha. Mais informações: 21 – 2299- 5398.

9. REDE SUAS:

9.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC): o BPC é um benefício assistencial instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, que tem como objetivo a garantia de um salário mínimo mensal aos idosos a partir de 65 anos e às pessoas com deficiência, cujas famílias apresentem renda per capita inferior a 1/4 de salário mínimo. O BPC inscreve-se no contexto da proteção social básica e sua concessão é revista a cada dois anos.

Cabe ao Estado coordenar o processo de revisão do BPC em seu âmbito, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com o respectivo nível de habilitação. Abrangência: Estadual. Nº de beneficiários no ERJ (outubro/2005): 124.267 idosos e pessoas com deficiência. Mais informações: 21 – 2299-5465.

9.2. Programa Bolsa-Família: programa federal de transferência direta de renda com condicionalidades, inscreve-se no âmbito da proteção social básica e tem como beneficiárias famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Operacionalizado pelos municípios, mediante termo de adesão, conta com coordenação e apoio técnico estadual para desenvolvimento das atividades de gestão de benefícios e condicionalidades, operação de sistemas e instalação e funcionamento da instância de controle social. Abrangência: Estadual. Número de famílias beneficiárias no estado do Rio de Janeiro (abril/2006): 347.872. Mais informações: 21 - 2299-5678.

9.3. Programa de Qualificação das Ações Sociais: programa estadual implantado, coordenado e co-financiado pela SEFAS, que tem como objetivo a qualificação das ações sociais através do investimento na capacitação de gestores, equipes técnicas, conselheiros e demais agentes responsáveis pela gestão, formulação e execução das ações de assistência social no Estado e nos Municípios. Abrangência: Estadual. Número de agentes sociais capacitados em 2006: 1.918 profissionais. Número de agentes sociais capacitados no período 2001/2006: 7.404 profissionais. Parcerias: MDS/UFRJ/UFF/UERJ/PUC-RJ/FESP-RJ/ALERJ E MUNICÍPIOS. Mais informações: 21 – 2299-5717.

Anexo 2: modelo de entrevista

1. Nome:
2. Profissão:
3. Função que desenvolve no programa:
4. Em resumo, como funcionam os 8 restaurantes?
5. O 1º restaurante foi inaugurado em novembro de 1999, na Central do Brasil, posteriormente foram implantadas mais sete unidades. Qual a data de inauguração desses setes novos restaurantes?
6. Quais foram os critérios utilizados para escolher esses locais?
 - A implementação depende da autorização das prefeituras? A prefeitura pode vir a intervir na implementação?
7. Há algum tipo de encontro ou reunião entre os gerentes dos restaurantes?
8. Qual a verba destinada para o programa? Este recurso é repassado para cada uma das unidades que controla as ações na área dos restaurantes?
9. Qual o número de funcionários que atuam no programa?
10. O 1º restaurante gerou 85 vagas de emprego, destinou 14 para ex-moradores de rua acolhidos e capacitados profissionalmente através do programa Reconstruindo Cidadania. Essa parceria entre os dois programas continua sendo realizada? Com exceção dos encaminhados pelo programa Reconstruindo Cidadania, como é feita a seleção dos profissionais que irão atuar no programa Restaurante Popular?
11. Qual o perfil do usuário do Restaurante Popular?
12. Acredita que o programa intervém na questão da cidadania? Qual a relação entre a nutrição e a construção da cidadania?
13. Qual a sua opinião no que diz respeito a atual política de assistência social?
14. Na sua opinião, o programa está dentro do estabelecido por essa política?
15. Existe alguma relação do programa com o plano de assistência social? O programa tem algum vínculo com os Conselhos (Municipal e Estadual) de assistência?
16. Há alguma relação do programa com o Fome Zero?
17. Há alguma pesquisa por parte do governo para avaliar o programa?

Anexo 3:

Dados das eleições de 2002:

- **Eleitorado do estado do Rio de Janeiro:** 10.213.518.
- **Eleitorado da Região Metropolitana:** 7.530.635 (equivale a 73,7% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro).
- **Eleitorado da Baixada Fluminense²⁶:** 2.130.362 (equivale a 20% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro).
- **Eleitorado da Região Noroeste Fluminense:** 231.637 (equivale a 2,3% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro).
- **Votos recebidos pela candidata Rosinha Matheus no estado do Rio de Janeiro:** 4.101.423

Pelo fato da região Metropolitana, em especial a Baixada Fluminense, ser o maior colégio eleitoral optou-se por apresentar os dados específicos desta localidade. Já os dados da região Noroeste Fluminense serão apresentados por conta do elevado número de votos que os ex-governadores (Anthony Garotinho e Rosinha Matheus) receberam nessa localidade.

REGIÃO METROPOLITANA:

Municípios que compõem a região: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

- **Votos válidos:** 5.931.497

- **Votos nominais (Rosinha Matheus):** 2.885.909

↩ Equivale a 70,4% da votação da candidata no estado do Rio de Janeiro.

↩ Equivale a 48,65% dos votos válidos da região Metropolitana.

BAIXADA FLUMINENSE:

²⁶ Vale ressaltar que a Baixada Fluminense está inserida na região metropolitana, fizemos a separação apenas para fins de estudo e comparação dos votos recebidos pela candidata Rosinha Matheus.

Municípios que compõem a região: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

- **Votos válidos:** 1.695.809

- **Votos nominais (Rosinha Matheus):** 1.144.892

↩ Equivale a 27,9% da votação da candidata no estado do Rio de Janeiro.

↩ Equivale a 67,5% dos votos válidos da Baixada Fluminense.

NOROESTE FLUMINENSE

Municípios que compõem a região: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Itaperuna, Italva, Itaocara, Natividade, Laje do Muriae, Miracema, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, Varre e Sai.

- **Votos válidos:** 168.347

- **Votos nominais (Rosinha Matheus):** 126.216

↩ Equivale a 3,1% da votação da candidata no estado do Rio de Janeiro.

↩ Equivale a 75% dos votos válidos da região.

Dados das eleições de 1998 – 1º turno:

- **Eleitorado do estado do Rio de Janeiro:** 9.971.830

- **Eleitorado da Região Metropolitana:** 7.443.440 (equivale a 74,64% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro).

- **Eleitorado da Baixada Fluminense²⁷:** 2.063.671 (equivale a 20,7% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro).

- **Eleitorado da Região Noroeste Fluminense:** 224.162 (equivale a 2,25% do eleitorado do estado do Rio de Janeiro).

- **Votos recebidos pelo candidato Anthony Garotinho no estado do Rio de Janeiro:** 3.083.441

Pelo fato da região Metropolitana, em especial a Baixada Fluminense, ser o maior colégio eleitoral optou-se por apresentar os dados específicos desta localidade. Já os dados da região Noroeste Fluminense serão

²⁷ Vale ressaltar que a Baixada Fluminense está inserida na região metropolitana, fizemos a separação apenas para fins de estudo e comparação dos votos recebidos pela candidata Rosinha Matheus.

apresentados por conta do elevado número de votos que os ex-governadores (Anthony Garotinho e Rosinha Matheus) receberam nessa localidade.

REGIÃO METROPOLITANA:

Municípios que compõem a região: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

- **Votos válidos:** 4.972.368

- **Votos nominais (Anthony Garotinho):** 2.156.185

↩ Equivale a 69,9% da votação do candidato no estado do Rio de Janeiro.

↩ Equivale a 43,3% dos votos válidos da região Metropolitana.

BAIXADA FLUMINENSE:

Municípios que compõem a região: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

- **Votos válidos:** 1.337.971

- **Votos nominais (Anthony Garotinho):** 662.084

↩ Equivale a 21,5% da votação do candidato no estado do Rio de Janeiro.

↩ Equivale a 49,5% dos votos válidos da Baixada Fluminense.

NOROESTE FLUMINENSE

Municípios que compõem a região: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Itaperuna, Italva, Itaocara, Natividade, Laje do Muriae, Miracema, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, Varre e Sai.

- **Votos válidos:** 132.335

- **Votos nominais (Anthony Garotinho):** 86.973

↩ Equivale a 2,8% da votação do candidato no estado do Rio de Janeiro.

↩ Equivale a 65,7% dos votos válidos da região.

Votação Por Município - 1º turno-1998**UF- Rio de Janeiro****Cargo: Governador- Garotinho****Partido: PDT Situação: 2º turno**

Município	Eleitorado	Votos Válidos	VN	%(V/VV)
ARARUAMA	53580	32367	16123	49,813
BARRA MANSA	113804	75340	42945	57,002
BARRA DO PIRAI	62293	43562	27748	63,698
APERIBE	5805	3637	1472	40,473
ARMACAO DE BUZIOS	9344	5982	3529	58,994
AREAL	7787	5318	2576	48,439
ARRAIAL DO CABO	18075	11930	8538	71,567
ANGRA DOS REIS	69537	43456	19530	44,942
BOM JARDIM	17167	9989	3561	35,649
CONCEICAO DE MACABU	15060	9027	6895	76,382
BELFORD ROXO	229506	144679	78455	54,227
BOM JESUS DO ITABAPOANA	27126	15721	10234	65,098
CAMBUCI	13497	7736	5455	70,514
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	6022	3983	2855	71,68
CANTAGALO	17315	10164	5912	58,166
CAMPOS	280340	176631	147123	83,294
CACHOEIRAS DE MACACU	30760	18775	9210	49,055
CARMO	12635	7672	3309	43,131
CARDOSO MOREIRA	10776	5780	4442	76,851
CASIMIRO DE ABREU	18224	10945	6563	59,963
DUAS BARRAS	7926	4725	2003	42,392
CARAPEBUS	6876	3813	2142	56,176
CABO FRIO	68099	42996	22147	51,509
CORDEIRO	11989	7946	5634	70,904
GUAPIMIRIM	22588	13744	7786	56,65
IGUABA GRANDE	9967	6691	3240	48,423
ITATIAIA	15089	9945	4615	46,405
ITABORAI	98486	64196	30763	47,92
ITAGUAI	60854	37508	16029	42,735
ITAPERUNA	59919	39320	28156	71,607
DUQUE DE CAXIAS	499788	329553	145936	44,283
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	11491	7445	3763	50,544
JAPERI	46819	27657	16770	60,636
ITALVA	10990	6076	4488	73,864
ITAOCARA	18642	10455	5720	54,711
MACAE	74280	46639	24504	52,54
MARICA	45117	27555	12987	47,131
MENDES	14732	9756	5505	56,427
NATIVIDADE	11366	5941	3568	60,057
MANGARATIBA	20836	12399	5686	45,859
LAJE DO MURIAE	6049	3505	2559	73,01
MIGUEL PEREIRA	19084	12824	5427	42,319
MIRACEMA	20555	10988	8148	74,154
MACUCO	5386	3732	2134	57,181
MAGE	124278	79449	47384	59,641
NILOPOLIS	144920	100756	46904	46,552

PATI DO ALFERES	16547	10568	4467	42,269
PARAIBA DO SUL	28409	18406	9907	53,825
PINHEIRAL	9739	6584	4999	75,926
PIRAI	18974	12088	9003	74,479
PETROPOLIS	194603	134586	56496	41,978
NOVA FRIBURGO	115025	69923	32267	46,146
NOVA IGUAÇU	540951	347046	165201	47,602
NITEROI	377684	260317	129769	49,85
PARACAMBI	29649	20184	12652	62,683
PARATI	16791	9943	3927	39,495
PORCIUNCULA	12712	6462	3996	61,838
QUATIS	6868	4394	2656	60,446
QUEIMADOS	72931	43200	28275	65,451
RIO DAS FLORES	5248	3493	1508	43,172
RESENDE	67403	42844	20221	47,197
RIO DAS OSTRAS	17530	10917	7205	65,998
SANTA MARIA MADALENA	8646	4866	3474	71,393
PORTO REAL	6460	4274	1719	40,22
RIO CLARO	11422	6737	3704	54,98
RIO DE JANEIRO	4346973	2935146	1123432	38,275
SANTO ANTONIO DE PADUA	27204	15929	10646	66,834
SAO FIDELIS	29007	17908	14257	79,612
RIO BONITO	36738	23673	9168	38,728
QUISSAMA	9666	5809	4984	85,798
SAO JOSE DO VALE DO RIO PRETO	10526	7286	2721	37,346
SAPUCAIA	15164	9195	4826	52,485
SAO SEBASTIAO DO ALTO	8065	4655	2229	47,884
SEROPEDICA	33899	22152	11764	53,106
SAO JOSE DE UBA	4571	3120	1332	42,692
SAQUAREMA	35454	20738	6376	30,745
SAO PEDRO DA ALDEIA	36622	23069	14426	62,534
SAO JOAO DA BARRA	23921	13107	9629	73,465
SAO GONCALO	542812	362580	206018	56,82
SAO JOAO DE MERITI	318342	212751	100957	47,453
SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	31774	15678	11769	75,067
VALENCA	49836	32304	17586	54,439
SILVA JARDIM	11882	6904	3217	46,596
TRAJANO DE MORAIS	8904	4693	3008	64,095
VARRE E SAI	5946	3445	1199	34,804
TRES RIOS	50192	34692	23922	68,955
TERESOPOLIS	96574	62442	26550	42,519
VASSOURAS	23336	15528	6038	38,885
VOLTA REDONDA	177712	126937	88919	70,05
TANGUA	13814	8958	4119	45,981
SUMIDOURO	10525	6623	2430	36,69

Votação Por Município - 1º turno – UF: Rio de Janeiro
Cargo (GOVERNADOR) - Candidato (ROSANGELA BARROS ASSED MATHEUS DE OLIVEIRA)
Partido: PSB Situação: Eleito

<u>Município</u>	<u>Eleitorado</u>	<u>(VV) Votos Válidos</u>	<u>(V)Votos Nominais</u>	<u>% (V/VV)</u>
ANGRA DOS REIS	82.486	64.080	43.783	68,326

AREAL	8.577	6.641	3.420	51,498
BARRA DO PIRAI	63.947	51.761	29.849	57,667
ARMACAO DE BUZIOS	14.394	11.274	7.679	68,112
ARARUAMA	60.088	45.378	30.626	67,491
APERIBE	7.150	5.311	4.415	83,129
ARRAIAL DO CABO	19.921	15.637	8.612	55,075
CACHOEIRAS DE MACACU	32.995	24.817	15.078	60,757
BARRA MANSA	116.488	93.160	46.955	50,403
BELFORD ROXO	248.385	197.169	140.219	71,116
BOM JARDIM	17.710	12.146	4.959	40,828
CARDOSO MOREIRA	10.817	7.457	6.200	83,143
BOM JESUS DO ITABAPOANA	28.137	20.144	15.388	76,39
CABO FRIO	79.547	61.883	39.566	63,937
CARAPEBUS	7.680	5.585	3.619	64,799
CAMBUCI	10.908	8.172	7.011	85,793
CAMPOS	283.864	214.449	136.748	63,767
CANTAGALO	15.209	11.986	7.500	62,573
DUQUE DE CAXIAS	506.886	401.185	249.899	62,29
CORDEIRO	13.152	10.133	6.096	60,16
CONCEICAO DE MACABU	14.727	10.802	7.618	70,524
ITABORAI	110.843	88.328	61.294	69,394
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	6.559	5.211	3.605	69,181
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	11.664	9.021	6.665	73,883
CARMO	12.591	9.372	5.423	57,864
CASIMIRO DE ABREU	18.331	13.966	9.131	65,38
GUAPIMIRIM	26.378	20.050	13.332	66,494
DUAS BARRAS	8.204	5.740	3.833	66,777
IGUABA GRANDE	13.598	10.296	6.763	65,686
ITALVA	10.937	7.691	6.147	79,925
ITAOCARA	18.487	13.264	11.036	83,203
MACUCO	6.080	4.576	3.005	65,669
ITAGUAI	62.095	49.413	34.049	68,907
JAPERI	50.628	39.378	32.852	83,427
MANGARATIBA	19.139	15.720	8.909	56,673
ITATIAIA	18.025	13.892	5.393	38,821
ITAPERUNA	65.522	49.043	33.955	69,235
MARICA	51.345	39.978	25.428	63,605
MAGE	128.534	102.352	68.885	67,302
MACAE	85.808	65.376	27.568	42,168
LAJE DO MURIAE	6.291	4.430	3.077	69,458
NOVA FRIBURGO	124.572	95.333	42.774	44,868
NILOPOLIS	144.079	116.595	70.546	60,505
NITEROI	382.994	311.066	107.905	34,689

MESQUITA	109.577	89.006	59.426	66,766
NATIVIDADE	11.696	8.331	6.229	74,769
MIGUEL PEREIRA	16.395	13.842	9.697	70,055
MIRACEMA	20.341	14.015	9.238	65,915
MENDES	14.486	11.264	6.799	60,36
PATI DO ALFERES	18.019	13.920	11.082	79,612

PINHEIRAL	12.190	9.933	5.249	52,844
QUEIMADOS	75.220	59.026	48.293	81,816
PIRAI	19.219	15.108	11.106	73,511
NOVA IGUAÇU	453.494	360.447	259.678	72,043
PETROPOLIS	207.877	167.009	72.090	43,165
PORTO REAL	7.730	6.167	3.671	59,527
PARACAMBI	29.523	23.760	17.364	73,081
QUISSAMA	10.856	8.187	6.317	77,159
PORCIUNCULA	12.167	8.277	6.207	74,991
PARAIBA DO SUL	29.006	22.429	15.995	71,314
PARATI	18.426	13.514	7.549	55,861
QUATIS	7.404	5.672	3.230	56,946
RIO DE JANEIRO	4.327.481	3.375.616	1.307.652	38,738
SANTO ANTONIO DE PADUA	27.889	20.847	16.148	77,46
SAO FIDELIS	29.340	21.059	16.879	80,151
RIO DAS FLORES	5.093	4.207	3.193	75,897
RESENDE	71.264	53.428	20.239	37,881
SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	31.252	20.249	16.859	83,258
SAO GONCALO	561.405	446.800	253.677	56,776
RIO DAS OSTRAS	21.472	16.452	9.590	58,291
RIO CLARO	12.383	9.453	7.056	74,643
RIO BONITO	37.524	29.328	19.066	65,01
SANTA MARIA MADALENA	9.040	6.157	5.125	83,239
SAO JOSE DO VALE DO RIO PRETO	11.809	9.370	6.590	70,331
SAO JOSE DE UBA	5.540	4.100	3.648	88,976
SAPUCAIA	13.177	10.197	7.439	72,953
SAO JOAO DA BARRA	24.996	17.238	11.292	65,506
SAO SEBASTIAO DO ALTO	6.386	4.748	3.930	82,772
SUMIDOURO	11.302	8.181	5.977	73,06
SAO JOAO DE MERITI	320.350	257.057	164.043	63,816
SAO PEDRO DA ALDEIA	42.922	33.554	24.740	73,732
SEROPEDICA	37.308	29.784	20.355	68,342
SILVA JARDIM	13.757	9.982	7.865	78,792
TANGUA	17.550	13.878	10.489	75,58
SAQUAREMA	40.230	29.842	19.734	66,128
VASSOURAS	24.604	18.849	12.966	68,789
VOLTA REDONDA	187.626	154.715	66.667	43,09
VALENCA	51.666	39.949	19.808	49,583
TRAJANO DE MORAIS	8.777	6.054	4.918	81,236
TERESOPOLIS	103.286	77.993	38.587	49,475
TRES RIOS	52.119	41.477	27.139	65,431
VARRE E SAI	6.572	4.722	3.717	78,717

Anexo 4: mapa do estado do Rio de Janeiro, distribuição dos programas sociais e eleitorado de cada região



Fonte: TRE (2002) e SEFAS.

- Região Metropolitana: 7.530.635 eleitores
- Região Médio Paraíba: 573.035 eleitores
- Região Serrana: 555.995 eleitores
- Região Norte Fluminense: 499.340 eleitores
- Região Baixadas Litorâneas: 446.124 eleitores
- Região Noroeste Fluminense: 231.637 eleitores
- Região Centro-Sul Fluminense: 194.606 eleitores
- Região Costa Verde: 182.146 eleitores